

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE

PHILIPPE LÉGER

presentate il 27 aprile 2004¹

1. Nella presente causa la Corte è chiamata per la prima volta a esaminare ed a controllare i limiti del potere del Consiglio dell'Unione europea di riservarsi competenze di esecuzione. La Commissione delle Comunità europee sollecita, ai sensi dell'art. 230 CE, l'annullamento dei regolamenti (CE) del Consiglio 24 aprile 2001, n. 789, che conferisce al Consiglio competenze esecutive per quanto concerne talune disposizioni dettagliate e modalità pratiche relative all'esame delle domande di visto², e 24 aprile 2001, n. 790, che conferisce al Consiglio competenze esecutive per quanto concerne talune disposizioni dettagliate e modalità pratiche relative all'esecuzione dei controlli e della sorveglianza alle frontiere³ (in prosieguo anche: i «regolamenti controversi»).

I — Ambito normativo

2. Dopo aver esaminato l'ambito normativo relativo all'attribuzione di competenze esecutive, esaminerò il settore nel quale, nella fattispecie, il Consiglio si è riservato le dette competenze.

A — La riserva di competenze di esecuzione da parte del Consiglio

3. Nella situazione attuale del diritto comunitario, due disposizioni del Trattato CE si riferiscono all'attribuzione di competenze esecutive in ambito comunitario. Si tratta degli artt. 202 CE e 211 CE.

1 — Lingua originale: il francese.

2 — GU L 116, pag. 2.

3 — GU L 116, pag. 5.

4. La sezione 2 delle disposizioni istituzionali del Trattato, intitolata «Il Consiglio» prevede, all'art. 202, terzo trattino, CE: «Al fine di assicurare il funzionamento e lo sviluppo del mercato comune nella Comunità, la Commissione:

«Per assicurare il raggiungimento degli scopi stabiliti dal presente trattato e alle condizioni da questo previste, il Consiglio:

(...)

(...)

— esercita le competenze che le sono conferite dal Consiglio per l'attuazione delle norme da esso stabilite».

— conferisce alla Commissione, negli atti che esso adotta, le competenze di esecuzione delle norme che stabilisce. Il Consiglio può sottoporre l'esercizio di tali competenze a determinate modalità. Il Consiglio può anche riservarsi, in casi specifici, di esercitare direttamente competenze di esecuzione. Le suddette modalità devono rispondere ai principi e alle norme che il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione previo parere del Parlamento europeo, avrà stabilito in via preliminare».

5. La terza sezione delle disposizioni istituzionali del Trattato, intitolata «La Commissione» stabilisce, all'art. 211, quarto trattino, CE:

6. Inoltre, la decisione del Consiglio 1999/468/CE fissa le modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione⁴ (in prosieguo: la «seconda decisione sulla comitologia»).

7. Il suo art. 1, primo comma, prevede che «[s]alvi casi specifici e motivati, nei quali l'atto di base riserva al Consiglio il diritto di esercitare direttamente talune competenze di esecuzione, queste sono conferite alla Commissione conformemente alle pertinenti disposizioni dell'atto di base. Tali disposizioni precisano gli elementi essenziali delle competenze così conferite».

4 — Decisione 28 giugno 1999 (GU L 184, pag. 23).

B — *Il settore interessato: il titolo IV del Trattato*

8. I regolamenti controversi sono stati adottati sulla base di talune disposizioni del titolo IV del Trattato, intitolato «Visti, asilo, immigrazione e altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone». Questo nuovo titolo raggruppa allo stesso tempo diverse disposizioni già presenti nel Trattato CE⁵ e comunitarizza settori che prima rientravano nel metodo intergovernativo.

9. L'accordo di Schengen e la sua convenzione d'applicazione⁶, conclusa il 19 giugno 1990 (in prosieguito: «CAAS»), hanno permesso a cinque Stati membri di iniziare la soppressione effettiva dei controlli alle frontiere interne della Comunità europea, come è stata raccomandata dalla Commissione nel suo libro bianco sul completamento del mercato interno⁷. L'accordo di Schengen e la CAAS hanno così fatto seguito ad iniziative bilaterali e multilaterali fra questi Stati membri nella materia.

10. Al titolo II della CAAS, capitoli 2 e 3, sono stabilite le regole principali in materia, rispettivamente, di passaggio delle frontiere esterne e di visti. Le modalità pratiche di applicazione di queste regole sono definite nel manuale comune⁸ (in prosieguito: «MC») per quanto concerne i controlli alle frontiere e nella istruzione consolare comune indirizzata alle rappresentanze diplomatiche e consolari di prima categoria⁹ (in prosieguito, altrimenti denominata: l'«ICC») per quanto concerne i visti. Questi documenti devono essere regolarmente aggiornati dal comitato esecutivo¹⁰, visto il loro carattere di istruzioni operative giorno per giorno destinate ai funzionari.

11. L'art. 2, n. 1, del protocollo che integra l'acquis di Schengen¹¹ nell'ambito dell'Unione europea¹² prevede, da un lato, che la CAAS, comprese le decisioni del comitato esecutivo, si applichi a partire dalla data di entrata in vigore del Trattato di Amsterdam¹³ ai tredici Stati membri previsti

5 — V. art. 100 C del Trattato CE (abrogato dal Trattato di Amsterdam) e il cui contenuto è stato trasferito nell'art. 62 CE.

6 — Acquis di Schengen — Convenzione di applicazione dell'accordo di Schengen, del 14 giugno 1985, fra i governi degli Stati dell'Unione economica Benelux, della Repubblica federale di Germania e della Repubblica francese, relativa alla soppressione graduale dei controlli alle frontiere comuni (GU 2000, L 239, pag. 19).

7 — COM/85/310 def.

8 — Il MC è una guida per i funzionari che effettuano i controlli alle frontiere esterne. Contiene disposizioni allo stesso tempo normative e pratiche (GU 2002, C 313, pag. 97).

9 — L'ICC si indirizza agli agenti consolari per quanto concerne il trattamento ordinario delle domande di visto. Contiene disposizioni della CAAS nonché disposizioni pratiche ed incorpora diverse decisioni del comitato esecutivo (GU 2002, C 313, pag. 1).

10 — Il titolo VII della CAAS istituisce un comitato esecutivo, che è l'organo composto da una rappresentante di ogni parte contraente alla CAAS a livello ministeriale e che decide all'unanimità.

11 — L'acquis di Schengen comprende allo stesso tempo l'accordo di Schengen, la CAAS e tutti gli atti adottati che ne derivano.

12 — Questo protocollo è allegato dal Trattato di Amsterdam al Trattato sull'Unione europea ed al Trattato che istituisce la Comunità europea.

13 — Ovvero il 1° maggio 1999.

all'art. 1 del detto protocollo e, dall'altro, che il Consiglio si sostituisca al comitato esecutivo nell'esercizio delle sue funzioni.

14. L'art. 62 CE dispone:

«Il Consiglio, deliberando secondo la procedura di cui all'articolo 67, entro un periodo di cinque anni a decorrere dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam adotta:

12. In seguito a questa comunitarizzazione di una parte dell'acquis di Schengen, la decisione 1999/436/CE¹⁴ ha incorporato in ambito comunitario¹⁵ il MC e l'ICC, nonché tutte le relative decisioni del comitato esecutivo. La decisione del comitato esecutivo che riguarda le versioni definitive del MC e dell'ICC, nonché dei loro allegati, ha avuto come fondamento normativo gli artt. 62 CE e 63 CE¹⁶. La modifica e l'aggiornamento di questi documenti devono ormai essere effettuati in conformità alle procedure previste dal diritto comunitario.

1) misure volte a garantire, in conformità all'articolo 14, che non vi siano controlli sulle persone, sia cittadini dell'Unione sia cittadini di paesi terzi, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne;

2) misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri che definiscono:

13. Proprio per inquadrare le modifiche del MC e dell'ICC nonché dei loro allegati il Consiglio ha adottato i regolamenti controversi. Gli artt. 62, punti 2 e 3, CE¹⁷ nonché 62, punto 2, lett. a) e lett. b), CE e 67, n. 1, CE¹⁸ costituiscono il fondamento normativo di questi regolamenti.

a) norme e procedure cui gli Stati membri devono attenersi per l'effettuazione di controlli sulle persone alle suddette frontiere;

b) regole in materia di visti relativi a soggiorni previsti di durata non superiore a tre mesi, che comprendono:

14 — Decisione del Consiglio 20 maggio 1999, che determina, conformemente alle pertinenti disposizioni del Trattato che istituisce la Comunità europea e del Trattato sull'Unione europea, la base giuridica di ogni disposizione o decisione che costituisce l'acquis di Schengen (GU L 176, pag. 17).

15 — Al titolo IV del Trattato.

16 — Decisione 28 aprile 1999 [SCH/Com-ex (99) 13] (GU 2000, L 239, pag. 317).

17 — Il regolamento n. 789/2001 riguarda le modifiche dell'ICC e dei suoi allegati.

18 — Il regolamento n. 790/2001 riguarda le modifiche del MC e dei suoi allegati.

- i) un elenco dei paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso del visto all'atto dell'attraversamento delle frontiere esterne e di quelli i cui cittadini sono esenti da tale obbligo;
 - ii) le procedure e condizioni per il rilascio dei visti da parte degli Stati membri;
 - iii) un modello uniforme di visto;
 - iv) norme relative ad un visto uniforme;
- 3) misure che stabiliscono a quali condizioni i cittadini dei paesi terzi hanno libertà di spostarsi all'interno del territorio degli Stati membri per un periodo non superiore a tre mesi».
2. Trascorso tale periodo di cinque anni:
- il Consiglio delibera all'unanimità su proposta della Commissione o su iniziativa di uno Stato membro e previa consultazione del Parlamento europeo.
 - il Consiglio delibera su proposta della Commissione; la Commissione esamina qualsiasi richiesta formulata da uno Stato membro affinché essa sottoponga una proposta al Consiglio;
 - il Consiglio, deliberando all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo, prende una decisione al fine di assoggettare tutti o parte dei settori contemplati dal presente titolo alla procedura di cui all'articolo 251 e di adattare le disposizioni relative alle competenze della Corte di giustizia.

15. L'art. 67 CE dispone:

«1. Per un periodo transitorio di cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amster-

3. In deroga ai paragrafi 1 e 2, le misure di cui all'articolo 62, punto 2, lettera b), punti i) e iii), successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, sono adottate dal Consiglio, che delibera a maggioranza qua-

lificata su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo.

4. In deroga al paragrafo 2, le misure di cui all'articolo 62, punto 2, lettera b), punti ii) e iv), trascorso un periodo di cinque anni dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, sono adottate dal Consiglio, che delibera secondo la procedura di cui all'articolo 251».

C — I regolamenti controversi

16. Il regolamento n. 789/2001 ha per oggetto il conferimento di competenze esecutive al Consiglio al fine di modificare e di aggiornare talune disposizioni dell'ICC e dei suoi allegati. Il sesto 'considerando' fa riferimento all'art. 17 della CAAS¹⁹, secondo il quale talune modifiche dell'ICC necessitano dell'adozione di misure esecutive da parte del comitato esecutivo. Tale regolamento precisa anche che, essendosi il Consiglio sostituito al comitato esecutivo ed essendo le disposizioni istituzionali ormai applicabili all'ICC ed al MC, occorre determinare la procedura comunitaria per l'adozione di queste misure.

¹⁹ — «Il comitato esecutivo adotta le norme comuni per l'esame delle domande di visto, ne sorveglia la corretta applicazione e le adegua alle nuove situazioni e circostanze».

17. L'ottavo 'considerando' del regolamento n. 789/2001 prevede la giustificazione della riserva di competenze esecutive da parte del Consiglio in materia delle domande di visto:

«Poiché gli Stati membri svolgono un ruolo più ampio per quanto riguarda la politica dei visti, commisurato alla sensibilità di questo settore, che ricomprende in particolare le relazioni politiche con i paesi terzi, il Consiglio si riserva il diritto, durante il periodo transitorio di cinque anni, di cui all'articolo 67, paragrafo 1, del Trattato, di adottare, modificare ed aggiornare all'unanimità le disposizioni dettagliate e le modalità pratiche summenzionate, in attesa dell'esame, da parte del Consiglio, delle condizioni in base alle quali siffatte competenze esecutive potrebbero essere conferite alla Commissione al termine del suddetto periodo transitorio».

18. L'art. 1 del regolamento n. 789/2001 elenca le disposizioni dell'ICC e dei suoi allegati che il Consiglio può così modificare, deliberando all'unanimità.

19. Questo regolamento, all'art. 2, istituisce anche una procedura con la quale gli Stati membri comunicano al segretario generale del Consiglio le modifiche che desiderano apportare a talune parti degli allegati dell'ICC.

20. Infine, gli elementi dell'ICC e dei suoi allegati che non devono essere modificati, in conformità ad una delle procedure previste dal regolamento n. 789/2001, lo sono secondo le disposizioni del titolo IV del Trattato e, in particolare, dei suoi artt. 62, punti 2 e 3, CE nonché 67 CE.

21. Il regolamento n. 790/2001, che presenta un'articolazione identica a quella del regolamento n. 789/2001, ha per oggetto il conferimento al Consiglio delle competenze esecutive per modificare ed aggiornare talune disposizioni del MC e dei suoi allegati. Il terzo 'considerando' fa riferimento all'art. 8 della CAAS²⁰ che stabilisce, in materia di controllo delle frontiere, le modalità di modifica e di aggiornamento del MC e dei suoi allegati.

22. Il quinto 'considerando' del regolamento n. 790/2001 prevede la giustificazione della riserva di competenze esecutive nella materia da parte del Consiglio:

«Dato che gli Stati membri svolgono un ruolo più ampio per quanto riguarda l'elaborazione della politica relativa alle frontiere, commisurato alla sensibilità di questo settore, in particolare per le relazioni politiche

con paesi terzi, il Consiglio si riserva il diritto, durante il periodo transitorio di cinque anni di cui all'articolo 67, paragrafo 1, del Trattato che istituisce la Comunità europea, di adottare, modificare ed aggiornare all'unanimità le disposizioni dettagliate e modalità pratiche summenzionate, in attesa dell'esame, da parte del Consiglio, delle condizioni alle quali saranno conferite siffatte competenze esecutive alla Commissione al termine del periodo transitorio».

23. Gli artt. 1 e 2 del regolamento n. 790/2001 indicano i due tipi di procedura prospettati nell'ambito del regolamento n. 789/2001, nonché il ricorso alla procedura di cui al titolo IV del Trattato per tutte le altre modifiche ed aggiornamenti dei vari elementi del MC e dei suoi allegati. L'art. 1 elenca, così, le disposizioni del MC e dei suoi allegati che possono essere modificate dal Consiglio con delibera all'unanimità. L'art. 2 del regolamento n. 790/2001 istituisce una procedura con la quale gli Stati membri comunicano al segretario generale del Consiglio le modifiche che desiderano apportare a talune parti degli allegati del MC.

II — Procedimento e argomenti delle parti

20 — «Il comitato esecutivo adotta le decisioni necessarie relative alle modalità pratiche di esecuzione del controllo e della sorveglianza delle frontiere».

24. Il 3 luglio 2001 la Commissione ha presentato, nella cancelleria della Corte un

ricorso contro il Consiglio ai sensi dell'art. 230 CE. La Commissione chiede alla Corte di annullare i regolamenti controversi e di condannare il Consiglio alle spese.

regolamenti controversi, che attribuisce agli Stati membri una competenza per modificare l'ICC e il MC e per comunicare tali modifiche al segretariato del Consiglio, viola l'art. 202 CE.

25. Il Consiglio conclude chiedendo il rigetto del ricorso in quanto infondato e la condanna della Commissione alle spese.

III — Sull'asserita violazione da parte del Consiglio degli artt. 202 CE e 1 della seconda decisione sulla comitologia

26. Con ordinanze del presidente della Corte 10 ottobre e 8 novembre 2001, il Regno di Spagna e il Regno dei Paesi Bassi sono stati autorizzati ad intervenire, il primo a sostegno delle conclusioni del Consiglio e il secondo a sostegno di quelle della Commissione.

A — Argomenti delle parti

27. A sostegno del proprio ricorso, la Commissione deduce due motivi. Nell'ambito dei regolamenti controversi, il Consiglio si sarebbe riservato competenze esecutive in violazione degli artt. 202 CE e 1 della seconda decisione sulla comitologia, in modo abusivo e senza sufficiente motivazione²¹.

29. La Commissione ricorda che essa esercita normalmente le competenze di esecuzione e che il Consiglio può riservarsi le dette competenze solo a titolo eccezionale e a condizione di motivare la specificità della situazione che giustifica una tale riserva. Essa sostiene che il Consiglio non ha dimostrato questa specificità e che avrebbe fornito una motivazione «generica», troppo generale, che potrebbe anche riguardare una qualunque parte o la totalità del titolo IV del Trattato²². Inoltre, la Commissione sottolinea che il Consiglio non ha motivato la natura ed il contenuto delle competenze esecutive che costituiscono oggetto dei due regolamenti controversi e la necessità, che ne risulterebbe per quest'ultimo, di esercitare esso stesso queste competenze.

28. In subordine, la Commissione sostiene che la procedura prevista dall'articolo 2 dei

21 — Ricorso (punto 11).

22 — Ricorso (punto 25).

30. Riprendendo più nel dettaglio le differenti ragioni avanzate dal Consiglio, che la Commissione giudica nella fattispecie non fondate, quest'ultima sottolinea che la nozione di «ruolo più ampio degli Stati membri» è difficile da cogliere nei 'considerando' dei regolamenti controversi. Il solo senso possibile sarebbe, a suo parere, che, nell'ambito delle eccezioni temporanee alla regola comunitaria, il titolo IV del Trattato conferisca agli Stati membri il potere di iniziativa a fianco della Commissione. Un tale senso non avrebbe, però, nessuna portata relativamente alla riserva di competenze esecutive da parte del Consiglio²³.

31. Allo stesso modo, secondo la Commissione, la sensibilità della politica dei visti nonché della politica delle frontiere non costituiscono per se stesse in nessun caso un motivo sufficiente perché il Consiglio si riservi le competenze esecutive²⁴.

32. Infine la Commissione ritiene che neanche l'argomento del Consiglio, che sottolinea il legame tra la sensibilità e le relazioni politiche con i paesi terzi, sia fondato. Essa ricorda che il Trattato le conferisce un ruolo istituzionale nell'ambito delle suddette relazioni in materia commerciale²⁵. Così, dopo il

Trattato sull'Unione europea, alcuni aspetti della politica dei visti rientravano già, con l'art. 100 C, nell'ambito comunitario ed il Consiglio aveva già conferito competenze esecutive alla Commissione, in particolare in settori dove il segreto è la regola assoluta²⁶.

33. Il governo olandese sostiene le argomentazioni della Commissione e aggiunge che non gli appare chiaro perché le decisioni previste dai regolamenti controversi sarebbero politicamente sensibili a tal punto da non potere esser affidate alla Commissione²⁷.

34. Il Consiglio, sostenuto dal Regno di Spagna, obietta essenzialmente di essersi riservato le competenze esecutive in maniera legittima e debitamente motivata, conformemente ai requisiti dell'art. 202 CE. Esso sostiene che la riserva di competenze esecutive si riferisce specificatamente alle modifiche di alcune «disposizioni dettagliate e modalità pratiche» che figurano nell'ICC e nel MC e non ad altri aspetti della politica

23 — Evidenziato anche dal governo olandese, secondo il quale una tale affermazione non è chiara e costituirebbe solo una motivazione generale (punti 22 e 23 della sua memoria di intervento).

24 — Ricorso (punti 31 e segg.).

25 — *Ibidem* (punto 32).

26 — V., in questo senso, regolamento (CE) del Consiglio 29 maggio 1995, n. 1683, che ha stabilito un modello tipo di visto (GU L 164, pag. 1).

27 — Memoria d'intervento (punto 25).

dei visti e della politica delle frontiere²⁸. Sarebbe così inesatto dire che la motivazione è generica.

dello Stato membro che l'ha ricevuta, ma dev'essere oggetto di una consultazione preliminare con le autorità centrali degli altri Stati membri.

35. Le ragioni che hanno indotto il Consiglio a riservarsi le competenze di esecuzione sono state inserite nell'ottavo 'considerando' del regolamento n. 789/2001 e nel quinto 'considerando' del regolamento n. 790/2001. In questi 'considerando' si fa presente che gli Stati membri svolgono un ruolo più ampio nell'elaborazione della politica dei visti e della politica relativa alle frontiere, la qual cosa prova la sensibilità di questi settori, in particolare per quanto riguarda le relazioni politiche con i paesi terzi.

37. Durante tutta la fase scritta del procedimento, il Consiglio ha ripetuto che l'argomento secondo il quale la politica dei visti e la politica relativa alle frontiere implicano «relazioni politiche con paesi terzi» non ha bisogno di giustificazioni più ampie. Questa riserva di competenze esecutive è dunque, secondo il Consiglio, conforme agli artt. 202 CE e 1 della seconda decisione sulla comitologia ed è pure motivata. Essa è anche limitata nel tempo per un periodo di transizione di cinque anni previsto nel titolo IV del Trattato.

36. Secondo il Consiglio, la sensibilità delle materie interessate dalle modifiche risulta facilmente dal contenuto dell'ICC e del MC e, a titolo di esempio, cita le modifiche di cui trattasi in alcune parti dei due documenti. La seconda parte dell'ICC fissa, così, i criteri per la determinazione dello Stato membro al quale spetta decidere sulle domande di visto. Secondo il Consiglio, modificare questi criteri potrebbe avere indubbiamente ripercussioni sul carico sostenuto dai diversi Stati membri a questo riguardo²⁹. Il Consiglio prosegue con l'esempio della sensibilità della quinta parte dell'ICC e, in particolare, del punto 2.3 che definisce la procedura da seguire quando una domanda di visto non può essere trattata solamente dalle autorità

B — *Valutazione*

38. È pacifico fra le parti che le competenze di principio in materia di esecuzione appartengono alla Commissione e che queste competenze si applicano anche nell'ambito del nuovo titolo IV del Trattato. È anche pacifico tra le parti che il Consiglio le può esercitare in casi specifici e motivati.

39. Nella fattispecie, è opportuno esaminare la decisione del Consiglio di riservarsi le

28 — Controricorso (punto 13).

29 — Controricorso (punto 16).

competenze esecutive nell'ambito dei regolamenti controversi. Per questo, in un primo momento metterò in risalto le condizioni di attuazione delle competenze esecutive da parte del Consiglio. Successivamente, delincherò l'ambito del controllo di queste condizioni da parte della Corte. Infine, lo applicherò alla riserva di competenze esecutive intervenuta nella fattispecie.

Dutheillet de Lamothe aveva presentato in maniera molto corretta la situazione comunitaria relativamente ai poteri esecutivi come segue: «1) [i]l Consiglio non ha istituzionalmente solo un potere normativo generale e fondamentale, ma anche le facoltà di adottare automaticamente le norme di attuazione necessarie per applicare le norme generali che esso emana. 2) In materia di esecuzione il Consiglio può esercitare direttamente tale potere oppure delegarne l'esercizio alla Commissione»³².

1) Le condizioni dell'attuazione della riserva di competenze esecutive da parte del Consiglio

40. Allo stato attuale del diritto comunitario, il Trattato, come modificato dall'Atto unico europeo, prevede che le competenze esecutive siano esercitate dalla Commissione, ma il Consiglio può decidere di esercitarle in casi specifici.

42. Con i cambiamenti apportati dall'Atto unico europeo, all'art. 202 CE è stato aggiunto un terzo trattino, secondo il quale le competenze di esecuzione sono esercitate dalla Commissione, potendo il Consiglio riservarsele direttamente solo in casi specifici³³.

41. In base al Trattato nella sua versione anteriore all'Atto unico europeo, il Consiglio poteva conferire, ai sensi dell'art. 155 del Trattato CE (diventato art. 211 CE), una competenza esecutiva alla Commissione³⁰. Si trattava di una facoltà per il Consiglio e non di un obbligo³¹. L'avvocato generale

43. In seguito, due decisioni del Consiglio chiamate «decisioni sulla comitologia» sono venute a precisare le modalità di esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione. La decisione 87/373/CEE³⁴, chiamata «prima decisione sulla comitolo-

30 — Sentenza 24 ottobre 1989, causa 16/88, Commissione/Consiglio (Racc. pag. 3457, punti 10 e 12).

31 — Sentenza 17 dicembre 1970, causa 25/70, Köster, (Racc. pag. 1161, punto 9).

32 — Conclusioni nella causa 11/70, Internationale Handelsgesellschaft (Racc. 1970, pag. 1145) (sentenza 17 dicembre 1970, causa 11/70, Racc. pag. 1125).

33 — È interessante notare che l'art. 211 CE non è stato modificato dall'Atto unico europeo.

34 — Decisione del Consiglio 13 luglio 1987, recante le modalità di esercizio delle competenze esecutive conferite alla Commissione (GU L 197, pag. 33).

gia», ha ripreso i termini esatti del Trattato al suo art. 1, secondo il quale, ad eccezione di casi specifici, il Consiglio non può esercitare competenze esecutive. La seconda decisione sulla comitologia, che modifica ed abroga la prima, precisa ulteriormente le condizioni della riserva di competenze esecutive inserendovi la motivazione. Essa ricorda, all'inizio, il principio e l'eccezione inseriti nel Trattato. Essa precisa, poi, che la riserva di competenze esecutive da parte del Consiglio deve intervenire in casi specifici e *motivati* come anche essere inserita nell'atto di base. La seconda decisione sulla comitologia aggiunge, dunque, alla condizione della specificità la necessità di motivazione per l'attuazione di questa riserva da parte del Consiglio. Tuttavia, essa non precisa ulteriormente che cosa si debba intendere per queste condizioni³⁵.

44. Di conseguenza constato che, allo stato attuale del diritto comunitario, il Consiglio può esercitare competenze esecutive solo in via eccezionale, se dimostra che si tratta di un caso specifico e se motiva la sua decisione. Devo interrogarmi sulla nozione di «caso specifico».

45. Innanzi tutto, penso che la limitazione della riserva di competenze esecutive a dei casi specifici da parte del Consiglio significa che quest'ultimo non potrebbe riservarsi queste competenze in maniera generale.

46. La riserva non può intervenire in un intero settore, ma solamente su uno o alcuni particolari aspetti di una materia che il Consiglio deve mettere in evidenza nell'atto di base. L'atto con il quale il Consiglio effettua una tale riserva deve, dunque, fare riferimento ai settori particolari nei quali essa interviene.

47. La specificità della situazione richiede ugualmente che la riserva di competenze intervenga per un periodo determinato nel tempo. Non sarebbe possibile per il Consiglio riservarsi queste competenze per un periodo illimitato. Il carattere eccezionale di questa decisione fa sì che questa non possa essere illimitata nel tempo.

48. Il Consiglio è tenuto così a precisare, nell'atto con cui decide di riservarsi competenze esecutive, in quale settore particolare intervenga la sua riserva, tenendo conto delle limitazioni che ho già identificato in precedenza.

35 — Su questo punto, v. il progetto di Trattato che istituisce una costituzione per l'Europa, adottato per consenso dalla Convenzione europea il 13 giugno e il 10 luglio 2003, consegnato al Presidente del Consiglio europeo a Roma — 18 luglio 2003, che, al suo art. 36 intitolato «Atti esecutivi», riprende queste condizioni con una formulazione che penso sia un po' più esplicita dal momento che prevede che, «[a] llorchè sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione di atti obbligatori dell'Unione, questi possono conferire competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici, debitamente motivati, (...) al Consiglio dei ministri» (pag. 35; il corsivo è mio).

49. Quanto alla motivazione, vedo che essa mira ad inquadrare maggiormente la riserva di competenze esecutive. A mio parere, per il Consiglio si tratta di spiegare il motivo che giustifichi una tale riserva di competenze.

mente in casi specifici, decisione che deve motivare in modo circostanziato»³⁷.

50. La Corte, nella sentenza Commissione/Consiglio, sopra citata, ha già avuto l'occasione di pronunciarsi indirettamente sulle modalità della riserva di competenze esecutive da parte del Consiglio. Il ricorso riguardava l'annullamento di una parte di un regolamento relativo al coordinamento e alla promozione della pesca, che combina l'esercizio dei poteri di decisione della Commissione con il ricorso alla procedura del comitato di gestione, cosa che, secondo la Commissione, è incompatibile con la competenza esclusiva che essa detiene in materia di bilancio. Nella fattispecie, la Corte ha dichiarato che la competenza della Commissione in materia di bilancio non è di natura tale da modificare la divisione dei poteri sancita dalle varie disposizioni del Trattato che autorizzano il Consiglio e la Commissione ad emanare atti di portata generale o individuale³⁶.

52. Così, fin dal 1989, la Corte ha dichiarato che la riserva di competenze esecutive da parte del Consiglio può intervenire solo in maniera eccezionale, se quest'ultimo fornisce una motivazione circostanziata. La seconda decisione sulla comitologia ha dunque ripreso questa giurisprudenza nel testo del proprio art. 1. È opportuno considerarne la portata.

53. Ricordo che l'art. 253 CE prevede un obbligo generale di motivazione per tutti gli atti adottati dalle istituzioni. I regolamenti controversi sottostanno a tale obbligo³⁸. Tuttavia, la riserva di competenze esecutive, poiché interviene in maniera eccezionale, dev'essere circostanziata. A mio parere, la motivazione circostanziata richiesta ha come finalità di inquadrare maggiormente l'attuazione eccezionale delle competenze d'esecuzione da parte del Consiglio e di giustificare l'inversione del principio e dell'eccezione in materia di attribuzione di competenze.

51. La Corte ha anche precisato che, «dopo le modifiche apportate all'art. 145 dall'Atto unico europeo, il Consiglio può riservarsi direttamente competenze di esecuzione *sola-*

37 — Sentenza Commissione/Consiglio, cit. supra (punto 10, il corsivo è mio).

38 — V. sentenza 15 maggio 1997, causa C-278/95 P, Siemens/Commissione (Racc. pag. I-2507, punto 17), e sentenza del Tribunale 6 febbraio 1998, causa T-124/96, Interporc/Commission (Racc. pag. II-231, punto 53). Secondo una giurisprudenza costante, l'indicazione della motivazione serve ad un duplice obiettivo. Da un lato, serve a permettere agli interessati di conoscere le giustificazioni del provvedimento adottato al fine di far valere i loro diritti e, dall'altro, permette al giudice di esercitare il suo controllo della legittimità del provvedimento.

36 — Punto 16.

54. Il diritto comunitario prevede, così, un obbligo di motivazione circostanziata, ai sensi del quale il Consiglio deve prevedere una motivazione nell'atto che gli riserva le competenze esecutive. Tuttavia, tale motivazione, dal momento che ha un carattere circostanziato, deve non solamente prevedere le ragioni di fatto e di diritto che hanno portato il Consiglio a prendere una tale decisione³⁹, ma anche indicare per quale motivo è necessario che sia quest'ultimo e non la Commissione ad esercitare in via eccezionale queste competenze.

55. Ogni riserva di competenze da parte del Consiglio che non soddisfacesse questi imperativi rimetterebbe in discussione, a mio parere, l'equilibrio istituzionale nell'ambito dell'attribuzione e dell'esercizio delle competenze esecutive, così come risulta dal Trattato.

2) Il controllo da parte della Corte delle condizioni di attuazione della riserva di competenze esecutive da parte del Consiglio

56. È opportuno esaminare ora la portata del controllo che la Corte può esercitare sulla decisione del Consiglio di riservarsi le competenze esecutive. Il controllo della

Corte deve vertere sulle due condizioni cumulative precedentemente identificate: specificità e motivazione.

57. Il diritto comunitario conferisce al Consiglio un potere discrezionale di riservarsi le competenze esecutive in taluni casi specifici che deve motivare in maniera circostanziata. A mio parere, spetta al Consiglio nell'ambito del suo potere discrezionale determinare quali siano questi casi specifici menzionati dal Trattato e dalla seconda decisione sulla comitologia. Per questo motivo, né la Corte né un'altra istituzione comunitaria possono determinare al posto del Consiglio quali siano i casi specifici nei quali quest'ultimo può esercitare direttamente le competenze esecutive.

58. Una tale decisione, invece, non può essere esente dal controllo giurisdizionale⁴⁰. Infatti, «nei casi in cui le istituzioni comunitarie dispongano di un siffatto potere discrezionale è di fondamentale (...) impor-

39 — In altri termini, «nella sua essenza lo scopo perseguito dall'istituzione» (v. sentenza 19 novembre 1998, causa C-150/94, Regno Unito/Consiglio, Racc. pag. I-7235, punto 26).

40 — Tanto più che il Consiglio ha istituito un sistema di contrappesi chiamato «comitologia» per la attuazione delle competenze di esecuzione da parte della Commissione. Questo sistema, che è stato istituzionalizzato e approvato dalla Corte, conferisce un peso supplementare all'importanza del principio secondo il quale, allo stato attuale del diritto comunitario, l'equilibrio istituzionale impone che le competenze esecutive siano esercitate dalla Commissione, conformemente alle condizioni poste dall'art. 1 della seconda decisione sulla comitologia.

tanza il rispetto delle garanzie offerte dall'ordinamento giuridico comunitario (...)»⁴¹.

59. Come la Commissione, ne deduco che il controllo della Corte deve così riguardare la conformità al diritto comunitario dell'esercizio di questo potere discrezionale da parte del Consiglio⁴². In particolare, la Corte deve, attraverso il suo controllo, assicurarsi che il Consiglio, nell'ambito del suo potere discrezionale, non svuoti del suo contenuto e della sua finalità il principio di attribuzione delle competenze esecutive alla Commissione.

60. Ricordo che il controllo giurisdizionale della Corte varia a seconda delle materie considerate. Nella fattispecie, i regolamenti controversi dipendono dal potere di valutazione politica dell'istituzione⁴³. Secondo una giurisprudenza ben consolidata della Corte, il controllo giurisdizionale è limitato allorché riguarda l'esercizio di poteri discrezionali dell'istituzione in questione. La Corte

ha avuto l'occasione di affermare, in diversi settori, che il suo controllo non può riguardare la valutazione dei fatti o delle circostanze economiche, né le scelte di politica economica⁴⁴ in considerazione delle quali sono stati adottati gli atti controversi⁴⁵.

61. A mio parere, è lo stesso cosa quando si tratta di circostanze politiche⁴⁶. La Corte è competente a verificare la legittimità degli atti, ma non ad esercitare un controllo

41 — Sentenza 21 novembre 1991, causa C-269/90, Technische Universität München (Racc. pag. I-5469, punto 14).

42 — Ricorso (punto 21).

43 — Ricordo che l'art. 7 CE stabilisce che «[c]iascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal presente Trattato». Nell'ambito delle competenze fra le istituzioni, il giudice non può sostituirsi al legislatore nelle scelte politiche che compie quest'ultimo. V., in questo senso, A. Hamilton, *Federalist* n. 78, «It can be of no weight to say that the courts, on the pretense of a repugnancy, may substitute their own pleasure to the constitutional intentions of the legislature. This might as well happen in the case of two contradictory statutes; or it might as well happen in every adjudication upon any single statute. The courts must declare the sense of the law; and if they should be disposed to exercise instead of judgment, the consequence would equally be the substitution of their pleasure to that of the legislative body».

44 — V., in questo senso, art. 33 CECA che abilitava la Corte a sanzionare normalmente ogni violazione delle disposizioni del Trattato e delle regole di diritto relative alla sua applicazione, ma che limitava il suo controllo alla censura soltanto di un loro evidente misconoscimento, nel caso in cui questo esame la condurrebbe a supervisionare la valutazione di una situazione economica d'insieme. V., in particolare, in materia di misure di salvaguardia, sentenza 11 febbraio 1999, causa C-390/95 P, Antilean Rice Mills e a./Commissione (Racc. pag. I-769), e la giurisprudenza del Tribunale in materia di dumping (sentenza 17 luglio 1998, causa T-118/96, Thai Bicycle/Consiglio, Racc. pag. II-2991).

45 — Nella sentenza 11 luglio 1985, causa 42/84, Remia e a./Commissione (Racc. pag. 2545), la Corte ha dichiarato che, «[b]enché la Corte eserciti in generale un controllo completo relativamente al se siano soddisfatte le condizioni di applicazione dell'art. 85, n. 1, è evidente che la determinazione della durata ammissibile di una clausola di non concorrenza, inserita in un accordo di cessione d'impresa, richiede da parte della Commissione una valutazione di situazioni economiche complesse. La Corte deve pertanto limitare il proprio controllo di una siffatta valutazione alla verifica del rispetto delle norme procedurali, del carattere sufficiente della motivazione, dell'esattezza materiale dei fatti, dell'assenza di manifesto errore di valutazione e di sviamento di potere» (punto 34).

46 — V. giurisprudenza della Corte in materia di politica agricola comune e, in particolare, sentenza 13 novembre 1990, causa C-331/88, Fedesa e a. (Racc. pag. I-4023), nonché, in materia di politica commerciale comune, sentenza 14 luglio 1988, causa 187/85, Fediol/Commissione (Racc. pag. 4155), nella quale la Corte ha dichiarato che, in relazione agli «eventuali limiti di un controllo giurisdizionale della decisione, è opportuno dire che emerge dalla giurisprudenza della Corte (vedansi in particolare la sentenza 4 ottobre 1983, Fediol/Commissione, causa 191/82, Racc. pag. 2913, [“il giudice è chiamato ad esercitare il controllo che di regola è di sua competenza in presenza di un potere discrezionale conferito alla pubblica autorità”, punto 30]) che anche qualora sussista un potere discrezionale attribuito alla Commissione nella materia di cui trattasi, la Corte deve sindacare se questa abbia rispettato le garanzie procedurali attribuite ai reclamanti dalle norme comunitarie, se non abbia commesso errori manifesti nella valutazione» (punto 6).

massimale circa l'opportunità della loro adozione⁴⁷. Questo controllo riguarda l'errore manifesto di valutazione, la violazione di forme sostanziali e lo sviamento di potere. Il controllo della Corte, relativo alla determinazione della specificità della situazione, che è una delle condizioni che giustificano la riserva di competenze esecutive, è un controllo dell'errore manifesto di valutazione. Tenendo conto di queste considerazioni devo ora esercitare questo controllo.

3) Il controllo della Corte della riserva di competenze esecutive, nella fattispecie, da parte del Consiglio

62. Esaminerò ora se il Consiglio abbia rispettato o abbia oltrepassato i limiti del suo potere discrezionale, decidendo di riservarsi competenze di esecuzione per modificare l'ICC ed il MC, nonché i relativi allegati.

63. La Commissione ed il Consiglio rinviando entrambi all'ottavo 'considerando' del regolamento n. 789/2001 e al quinto 'considerando' del regolamento n. 790/2001, che, a

loro parere, costituiscono la ragione e la giustificazione della riserva di competenze esecutive da parte del Consiglio.

64. In via preliminare, preciso che, anche se la riserva di competenze esecutive riguarda solamente alcuni aspetti specifici dell'ICC e del MC, la condizione di specificità prevista dal diritto comunitario non riguarda le disposizioni da modificare, ma l'ambito particolare nel quale interviene una simile riserva. Il fatto che il Consiglio si riservi le competenze esecutive solo per la modifica di alcuni aspetti dei regolamenti controversi non ha conseguenze sull'esigenza di soddisfare il principio di specificità. Così, in conformità al diritto comunitario, non sono le modifiche che devono essere specifiche, ma la situazione nella quale interviene la riserva di competenze esecutive da parte del Consiglio.

65. Ora, leggendo l'ottavo 'considerando' del regolamento n. 789/2001 e il quinto 'considerando' del regolamento n. 790/2001, noto che il loro contenuto è quasi identico. Infatti, l'argomento sostenuto dal Consiglio per riservarsi le competenze esecutive nel settore della politica dei visti è identico a quello sostenuto nel settore della politica relativa alle frontiere. Pertanto, da una lettura di questi 'considerando', penso che ci si trovi in presenza di una formulazione tipo, dove il solo elemento diverso è la materia considerata. Tuttavia, questa somiglianza non deve escludere, a mio parere, che il contenuto possa permettere di soddisfare la determina-

47 — Nella sentenza 17 dicembre 1981, cause riunite da 197/80 a 200/80, 243/80, 245/80 e 247/80, Ludwigshafener Walzmühle Erling e a./Consiglio e Commissione (Racc. pag. 3211), la Corte ha dichiarato che, «nella determinazione della loro politica in materia, le istituzioni comunitarie competenti godono di un ampio potere discrezionale per quanto riguarda non solo la fissazione delle basi di fatto della loro azione, ma anche la definizione degli scopi perseguiti, nell'ambito delle previsioni del Trattato, e la scelta degli opportuni strumenti d'azione» (punto 37).

zione della specificità della situazione, che giustifica la riserva di competenze.

specificità il fatto che un settore intero rientri nella riserva di competenze. Ora, nella fattispecie, la procedura generale, che il Consiglio raccomanda, riguarda l'insieme delle modifiche che richiedono misure esecutive nei settori delle domande di visto e dei controlli alle frontiere.

66. Proseguendo nella lettura dei 'considerando' identici dei regolamenti controversi, osservo che il Consiglio, dopo aver ricordato che le misure d'esecuzione devono essere adottate per modificare ed aggiornare alcune disposizioni dell'ICC e del MC, oltretutto dei loro allegati, precisa che «[è] pertanto opportuno stabilire in un atto comunitario la procedura per l'adozione delle summenzionate misure di esecuzione»⁴⁸.

69. Infine, una simile intenzione è incompatibile con l'equilibrio istituzionale creato in seguito all'adozione dell'Atto unico europeo e in seguito alla determinazione del carattere eccezionale della riserva di competenze esecutive da parte del Consiglio, poiché consente a quest'ultimo di adottare in maniera generale, e non solamente in via eccezionale, le misure esecutive di cui trattasi in questi due settori.

67. Nel prevedere una procedura generale in un settore determinato, che sia in materia di domande di visto nell'ambito del regolamento n. 789/2001 o che sia in materia di controllo e di sorveglianza delle frontiere nell'ambito del regolamento n. 790/2001, il Consiglio non ha tenuto conto del carattere specifico della riserva di competenze esecutive contenuto nel Trattato.

70. La decisione del Consiglio di riservarsi le competenze di esecuzione nei regolamenti controversi viola, così, gli artt. 202 CE e 1 della seconda decisione sulla comitologia, in quanto non dimostra la specificità della situazione nella quale la riserva di competenze di esecuzione deve intervenire. Ne consegue che il motivo dedotto dalla Commissione è fondato. Di conseguenza, è inutile esaminare il secondo motivo.

68. Il Consiglio ha deciso di istituire un ambito di applicazione generale per l'esercizio dei poteri esecutivi, per quanto concerne le modifiche in questione riguardanti l'ICC ed il MC. Come si è visto precedentemente, è incompatibile con il requisito stesso di

71. Dalle considerazioni che precedono deriva che i regolamenti controversi devono essere annullati.

48 — Settimo 'considerando' del regolamento n. 789/2001 e quarto 'considerando' del regolamento n. 790/2001.

C — *Spese*

72. Il Consiglio dev'essere condannato alle spese in conformità all'art. 69, n. 2, del regolamento di procedura. Ai sensi dell'art. 69, n. 4, di questo regolamento, il Regno di Spagna e il Regno dei Paesi Bassi, come parti intervenienti, sopportano le proprie spese.

IV — Conclusioni

73. In considerazione di questi elementi, propongo alla Corte:

- 1) di annullare il regolamento (CE) del Consiglio 24 aprile 2001, n. 789, che conferisce al Consiglio competenze esecutive per quanto concerne talune disposizioni dettagliate e modalità pratiche relative all'esame delle domande di visto;
- 2) di annullare il regolamento (CE) del Consiglio 24 aprile 2001, n. 790, che conferisce al Consiglio competenze esecutive per quanto concerne alcune disposizioni dettagliate e modalità pratiche relative all'esecuzione dei controlli e della sorveglianza alla frontiera;
- 3) di condannare il Consiglio dell'Unione europea alle spese, e
- 4) di dichiarare che il Regno di Spagna e il Regno dei Paesi Bassi sopportino le proprie spese.