

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

14 aprile 2015 (\*)

«Ricorso di annullamento – Assistenza macrofinanziaria a paesi terzi – Decisione della Commissione di ritirare una proposta di regolamento quadro – Articoli 13, paragrafo 2, TUE e 17 TUE – Articolo 293 TFUE – Principio di attribuzione delle competenze – Principio dell’equilibrio istituzionale – Principio di leale cooperazione – Articolo 296 TFUE – Obbligo di motivazione»

Nella causa C-409/13,

avente ad oggetto un ricorso di annullamento, ai sensi dell’articolo 263 TFUE, proposto il 18 luglio 2013,

**Consiglio dell’Unione europea**, rappresentato da G. Maganza, A. de Gregorio Merino e I. Gurov, in qualità di agenti,

ricorrente,

sostenuto da:

**Repubblica ceca**, rappresentata da M. Smolek, J. Vláčil e J. Škeřík, in qualità di agenti;

**Repubblica federale di Germania**, rappresentata da T. Henze, in qualità di agente;

**Regno di Spagna**, rappresentato da M. Sampol Pucurull, in qualità di agente;

**Repubblica francese**, rappresentata da G. de Bergues, D. Colas e N. Rouam, in qualità di agenti;

**Repubblica italiana**, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Gentili, avvocato dello Stato, con domicilio eletto in Lussemburgo;

**Regno dei Paesi Bassi**, rappresentato da M. Bulterman, B. Koopman e J. Langer, in qualità di agenti;

**Repubblica slovacca**, rappresentata da B. Ricziová, in qualità di agente;

**Repubblica di Finlandia**, rappresentata da H. Leppo, in qualità di agente;

**Regno di Svezia**, rappresentato da U. Persson e A. Falk, in qualità di agenti;

**Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord**, rappresentato da V. Kaye, in qualità di agente, assistita da R. Palmer, barrister,

intervenant,

contro

**Commissione europea**, rappresentata da B. Smulders, P. Van Nuffel e M. Clausen, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

convenuta,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts (relatore), vicepresidente, M. Ilešič, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, C. Vajda, S. Rodin e K. Jürimäe, presidenti di sezione, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský, E. Levits, J.L. da Cruz Vilaça e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: N. Jääskinen

cancelliere: V. Tourrès, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 23 settembre 2014,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 18 dicembre 2014,

ha pronunciato la seguente

**Sentenza**

- 1 Con il suo ricorso, il Consiglio dell'Unione europea chiede l'annullamento della decisione della Commissione europea dell'8 maggio 2013 con la quale essa ha ritirato la sua proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le disposizioni generali relative all'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

## **Fatti e decisione impugnata**

### *La proposta di regolamento quadro*

- 2 Lo scopo dell'assistenza macrofinanziaria (in prosieguo: l'«AMF») è quello di accordare un sostegno finanziario di natura macroeconomica a paesi terzi che affrontano difficoltà a breve termine relative alla bilancia dei pagamenti. Inizialmente, essa veniva concessa mediante decisioni del Consiglio adottate, caso per caso, in base all'articolo 235 del Trattato CE e, poi, all'articolo 308 CE (ai quali corrisponde oggi l'articolo 352 TFUE). A seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'AMF viene accordata mediante decisioni adottate caso per caso, in base all'articolo 212 TFUE, dal Parlamento europeo e dal Consiglio, in conformità alla procedura legislativa ordinaria, fatta salva la procedura d'urgenza prevista dall'articolo 213 TFUE.
- 3 Il 4 luglio 2011, la Commissione ha presentato una proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, basata sugli articoli 209 TFUE e 212 TFUE, che stabilisce le disposizioni generali relative all'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi (in prosieguo: la «proposta di regolamento quadro»).
- 4 Ai sensi dei considerando da 2 a 4, da 6 a 8 e 13 della proposta di regolamento quadro:
  - «(2) Ad oggi, l'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi si fonda su specifiche decisioni ad hoc del Parlamento europeo e del Consiglio. Ciò costituisce un limite all'efficienza e all'efficacia dell'assistenza in ragione degli inutili ritardi che intervengono tra la richiesta di assistenza macrofinanziaria e l'effettiva attuazione.
  - (3) Occorre rendere più efficiente l'assistenza macrofinanziaria mediante un quadro che ne disciplini la concessione ai paesi terzi con cui l'Unione intrattiene importanti relazioni politiche, economiche e commerciali. In particolare, è opportuno che sia possibile concedere l'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi al fine di incentivarli ad adottare misure di politica economica che

consentano di affrontare adeguatamente un'eventuale crisi della bilancia dei pagamenti.

- (4) Nella sua risoluzione sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi del 3 giugno 2003 (...), il Parlamento europeo ha auspicato l'introduzione di un regolamento quadro per l'assistenza macrofinanziaria al fine di accelerarne il processo decisionale e dotarla di una base ufficiale e trasparente.

(...)

- (6) Nel 2006 l'Unione ha rivisto e semplificato il quadro degli strumenti finanziari destinati all'assistenza esterna al fine di renderlo più efficace. Per tutti i principali strumenti finanziari esterni sono stati adottati regolamenti quadro che conferiscono poteri di esecuzione alla Commissione. L'unico tra i principali strumenti che ad oggi non è disciplinato da un regolamento quadro è l'assistenza macrofinanziaria.

- (7) Nelle sue conclusioni dell'8 ottobre 2002, il Consiglio ha stabilito i criteri (i cosiddetti criteri di Genval) che disciplinano le operazioni di assistenza macrofinanziaria dell'[Unione] (...). È opportuno che tali criteri siano formalizzati, aggiornati e precisati in un atto giuridico adottato dal Parlamento e dal Consiglio.

- (8) È opportuno che in primo luogo si sviluppino procedure e strumenti adeguati per consentire all'Unione di fornire assistenza macrofinanziaria in tempi brevi, in particolare quando le circostanze richiedono un'azione immediata. In tal modo si conferirebbe inoltre maggiore chiarezza e trasparenza ai criteri che disciplinano l'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria.

(...)

- (13) Occorre che l'assistenza macrofinanziaria sia complementare alle risorse concesse dal Fondo monetario internazionale e da altre istituzioni finanziarie multilaterali e che gli oneri siano equamente ripartiti con gli altri donatori. Occorre infine che l'assistenza macrofinanziaria garantisca il valore aggiunto dell'intervento dell'Unione».

- 5 L'articolo 1 della proposta di regolamento quadro, intitolato «Scopo e ambito di applicazione dell'assistenza», così recita:

«1. Il presente regolamento stabilisce le disposizioni generali relative alla concessione di assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi e ai territori ammissibili di cui all'articolo 2.

2. L'assistenza macrofinanziaria è uno strumento finanziario eccezionale di sostegno non vincolato e non specifico alla bilancia dei pagamenti dei paesi terzi partner. L'assistenza macrofinanziaria mira al ripristino della sostenibilità della situazione finanziaria esterna dei paesi che hanno difficoltà di finanziamento esterno. Essa sostiene l'attuazione di misure di aggiustamento e di riforma strutturale vigorose ideate per ovviare alle difficoltà nella bilancia dei pagamenti.

3. L'assistenza macrofinanziaria può essere concessa in caso di significativo fabbisogno di finanziamento esterno residuo, accertato insieme alle istituzioni finanziarie multilaterali, superiore alle risorse concesse dal Fondo monetario internazionale (nel prosieguo "FMI") e da altre istituzioni multilaterali, nonostante la messa in atto di rigorosi programmi di riforma e stabilizzazione economica.

4. L'assistenza macrofinanziaria ha natura temporanea e cessa non appena la situazione finanziaria esterna del paese torna ad essere sostenibile».

- 6 L'articolo 2 della proposta di regolamento quadro era relativo ai paesi aventi diritto all'AMF e rinviava, a tal riguardo, ad un allegato I, intitolato «I paesi e territori ammissibili ai sensi dell'articolo 2, lettere a) e b)». Detto articolo prevedeva, inoltre, la possibilità di accordare un'assistenza siffatta a paesi terzi diversi da quelli indicati in tale allegato, in circostanze eccezionali debitamente giustificate e a condizione che detti paesi fossero politicamente, economicamente e geograficamente vicini all'Unione.
- 7 L'articolo 3 di tale proposta regolava le forme dell'AMF (prestito, sovvenzione oppure combinazione di entrambi) e le modalità di finanziamento di tale assistenza.
- 8 L'articolo 4 di detta proposta definiva le condizioni volte a garantire la compatibilità di un'AMF con le disposizioni finanziarie pertinenti del diritto dell'Unione e l'articolo 5 della medesima proposta fissava le regole di determinazione dell'importo dell'AMF.
- 9 L'articolo 6 della proposta di regolamento quadro, intitolato «Condizionalità», così disponeva:

«1. La concessione dell'assistenza macrofinanziaria è subordinata alla messa in atto da parte del paese beneficiario di meccanismi democratici effettivi, basati in particolare su sistemi parlamentari multipartitici, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani.

2. L'assistenza macrofinanziaria è concessa solamente in presenza di un programma dell'FMI che implica l'uso di fondi dell'FMI.

3. L'erogazione dell'assistenza è subordinata all'attuazione soddisfacente di un programma dell'FMI. I versamenti sono inoltre subordinati all'attuazione, entro un determinato lasso di tempo, di una serie di misure di natura politica ed economica chiaramente definite e incentrate sulle riforme strutturali, concordate tra la Commissione e il paese beneficiario e stabilite in un memorandum d'intesa.

4. Per tutelare gli interessi finanziari dell'Unione e rafforzare la governance dei paesi beneficiari, il memorandum d'intesa contiene misure volte a migliorare l'efficienza, la trasparenza e la responsabilità nei sistemi di gestione delle finanze pubbliche.

5. La determinazione delle misure politiche in oggetto tiene inoltre in debita considerazione i progressi conseguiti in materia di apertura reciproca dei mercati, lo sviluppo di un commercio disciplinato da regole ed equo, nonché altre priorità inerenti alle politiche esterne dell'Unione.

6. Le misure politiche sono in linea con i vigenti accordi di partenariato, di cooperazione o di associazione conclusi tra l'Unione e il paese beneficiario, nonché con i programmi di aggiustamento macroeconomico e di riforma strutturale attuati dal paese beneficiario con il sostegno dell'FMI».

10 L'articolo 7 della proposta di regolamento quadro era relativo al procedimento di concessione dell'AMF.

11 L'articolo 7, paragrafo 1, di tale proposta prevedeva che il paese che intendesse beneficiare di un'AMF dovesse presentare domanda scritta alla Commissione.

12 L'articolo 7, paragrafo 2, di detta proposta, letto in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 2, della stessa, disponeva che, se erano soddisfatte le condizioni di cui agli articoli 1, 2, 4 e 6 della proposta, la Commissione concedeva l'assistenza richiesta secondo la cosiddetta procedura «d'esame» stabilita all'articolo 5 del regolamento (UE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio

2011, che stabilisce le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione (GU L 55, pag. 13).

- 13 L'articolo 7, paragrafo 3, della proposta di regolamento quadro riguardava le indicazioni che dovevano figurare, rispettivamente, nella decisione di concessione di un prestito e nella decisione di concessione di una sovvenzione. Tale disposizione precisava che, in entrambi i casi, il periodo di disponibilità dell'AMF non poteva, di norma, superare i tre anni.
- 14 L'articolo 7, paragrafo 4, di detta proposta, letto in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 3, della stessa, disponeva che, in seguito all'approvazione della decisione di concessione di un'AMF, la Commissione concordava con il paese terzo le misure politiche di cui all'articolo 6, paragrafi da 3 a 6, di detta proposta, secondo la procedura detta «consultiva» stabilita all'articolo 4 del regolamento n. 182/2011.
- 15 L'articolo 7, paragrafo 5, della proposta di regolamento quadro prevedeva che, in seguito all'approvazione della decisione di concessione dell'AMF, la Commissione concordava con il paese beneficiario le condizioni finanziarie dettagliate dell'assistenza, nell'ambito di un accordo di prestito o di sovvenzione.
- 16 Gli articoli 8 e 9 di tale proposta conferivano alla Commissione la responsabilità dell'attuazione, della gestione finanziaria e dell'erogazione dell'AMF, nonché il potere di sospendere, ridurre o cancellare tale erogazione in determinate ipotesi. L'articolo 10 della medesima concerneva le misure di sostegno.
- 17 Infine, l'articolo 11 della proposta di regolamento quadro verteva sulla tutela degli interessi finanziari dell'Unione, l'articolo 12 sulla valutazione dell'efficienza dell'AMF e l'articolo 13 sulla relazione annuale sull'attuazione dell'AMF.

*I negoziati interistituzionali relativi alla proposta di regolamento quadro*

- 18 Dopo varie riunioni del gruppo di lavoro dei consulenti finanziari del Consiglio, la proposta di regolamento quadro è stata oggetto di un «orientamento generale» del Consiglio, approvato dal Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) il 15 dicembre 2011. In tale «orientamento generale» il Consiglio ha segnatamente proposto, per quanto riguarda l'articolo 7, paragrafo 2, di tale proposta, di sostituire

l'attribuzione di una competenza di esecuzione alla Commissione con l'applicazione della procedura legislativa ordinaria ai fini dell'adozione di ogni decisione di concessione di un'AMF.

- 19 In occasione della sua seduta plenaria del 24 maggio 2012, il Parlamento ha adottato la relazione della sua commissione per il commercio internazionale relativa alla proposta di regolamento quadro. Tale relazione proponeva, segnatamente, di ricorrere ad atti delegati per l'adozione di ogni decisione di concessione di un'AMF.
- 20 I primi tre incontri trilaterali intercorsi tra il Parlamento, il Consiglio e la Commissione il 5 e il 28 giugno nonché il 19 settembre 2012 hanno confermato le posizioni divergenti delle tre istituzioni in ordine al procedimento di concessione dell'AMF di cui all'articolo 7 della proposta di regolamento quadro. In particolare, il Parlamento e il Consiglio hanno espresso la loro preoccupazione riguardo ad una mancanza di controllo politico e democratico del processo decisionale previsto da tale articolo.
- 21 Nel corso del gennaio 2013, la Commissione ha presentato, in vista del quarto incontro trilaterale, un documento di lavoro intitolato «Landing zone on implementing acts, delegated acts and co-decision in the MFA Framework Regulation» («Zona di convergenza sugli atti di esecuzione, gli atti delegati e la codecisione nel regolamento quadro AMF»), volto al ravvicinamento delle rispettive posizioni delle tre istituzioni interessate su tale questione e a dare risposta alle preoccupazioni del Parlamento e del Consiglio.
- 22 Dai negoziati svoltisi in seno al quarto incontro trilaterale, il 30 gennaio 2013, è emerso che il Parlamento e il Consiglio erano disposti ad accettare una soluzione consistente, nell'ambito del regolamento proposto, nel ricorrere alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione di ogni decisione di concessione di un'AMF, nel prevedere un atto di esecuzione della Commissione per l'adozione del memorandum d'intesa con il paese beneficiario e nel delegare a questa istituzione il potere di adottare taluni atti connessi all'AMF concessa.
- 23 In occasione del quinto incontro trilaterale, tenutosi il 27 febbraio 2013, i rappresentanti del Parlamento e del Consiglio hanno confermato la loro volontà di preservare il ricorso alla procedura legislativa ordinaria per l'adozione di ogni decisione di concessione di un'AMF. Il rappresentante della Commissione ha dichiarato che, poiché un orientamento siffatto snaturava la proposta di regolamento quadro, la Commissione avrebbe potuto considerare la possibilità di ritirarla.



- 24 La sostituzione della competenza di esecuzione della Commissione con la procedura legislativa ordinaria, ai fini dell'adozione delle decisioni di concessione di un'AMF, è stata oggetto di un accordo di principio tra il Parlamento e il Consiglio, espresso in occasione del sesto incontro trilaterale, il 25 aprile 2013. In tale occasione il rappresentante della Commissione ha ufficialmente reso noto il dissenso di tale istituzione rispetto a tale orientamento, dichiarando che la Commissione avrebbe potuto considerare la possibilità di ritirare la proposta di regolamento quadro se, ai fini dell'adozione di ogni decisione di concessione di un'AMF, si fosse deciso di ricorrere alla procedura legislativa ordinaria, atteso che, secondo detta istituzione, una tale modifica avrebbe snaturato la suddetta proposta e avrebbe dato luogo a serie difficoltà di ordine costituzionale.
- 25 In una lettera del 6 maggio 2013 indirizzata al sig. Rehn, vicepresidente della Commissione, il presidente del Coreper, deplorando l'annuncio effettuato dal rappresentante della Commissione in occasione del sesto incontro trilaterale, ha chiesto a tale istituzione di riconsiderare la propria posizione tenuto conto, segnatamente, della prospettiva di un imminente accordo tra il Parlamento e il Consiglio.
- 26 Con lettera dell'8 maggio 2013, il sig. Rehn ha informato il presidente del Parlamento e il presidente del Consiglio che, durante la sua 2045<sup>a</sup> riunione, il collegio dei commissari aveva deciso, in conformità all'articolo 293, paragrafo 2, TFUE, di ritirare la proposta di regolamento quadro.

### **Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte**

- 27 Il Consiglio chiede alla Corte di annullare la decisione impugnata e di condannare la Commissione alle spese.
- 28 La Commissione chiede alla Corte di respingere il ricorso in quanto infondato e di condannare il Consiglio alle spese.
- 29 La Repubblica ceca, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia nonché il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sono stati autorizzati ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

### **Sul ricorso**

- 30 Il Consiglio deduce tre motivi a sostegno del suo ricorso. Il primo motivo è basato su una violazione del principio di attribuzione delle competenze enunciato all'articolo 13, paragrafo 2, TUE nonché del principio dell'equilibrio istituzionale. Il secondo motivo verte sulla violazione del principio di leale cooperazione di cui all'articolo 13, paragrafo 2, TUE. Il terzo motivo verte sulla violazione dell'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296, secondo comma, TFUE.

*Argomenti delle parti*

- 31 Nell'ambito del primo motivo, il Consiglio e tutti gli Stati membri intervenienti sostengono che la Commissione ha violato, nel caso di specie, il principio di attribuzione delle competenze enunciato all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, il quale riflette il principio dell'equilibrio istituzionale.
- 32 Sotto un primo profilo, il Consiglio e tali Stati membri rilevano, a livello di considerazioni generali, che i Trattati non conferiscono alla Commissione una prerogativa generale che la autorizzi a ritirare le proposte da essa sottoposte al legislatore dell'Unione.
- 33 A tal proposito essi sostengono, innanzitutto, che la Commissione non può dedurre dal suo diritto d'iniziativa legislativa sancito dall'articolo 17, paragrafo 2, TUE l'esistenza di un diritto di ritiro simmetrico, di natura discrezionale.
- 34 Il diritto di ritiro della Commissione dovrebbe essere limitato a situazioni obiettive, quali l'esaurimento del tempo ovvero l'emergere di nuove circostanze o di dati che rendano la proposta legislativa obsoleta o priva di oggetto, una duratura assenza di significativi progressi della procedura legislativa che lasci presagire un fallimento, o ancora l'esistenza di una strategia comune condivisa con il legislatore dell'Unione in uno spirito di leale cooperazione e di rispetto dell'equilibrio istituzionale.
- 35 In secondo luogo, una prerogativa generale di ritiro non potrebbe essere riconosciuta alla Commissione sulla base dell'articolo 293 TFUE. Il riconoscimento di una prerogativa siffatta equivarrebbe, al contrario, a privare di efficacia pratica il diritto del Consiglio, sancito dall'articolo 293, paragrafo 1, TFUE, di emendare la proposta della Commissione nei limiti del suo oggetto e del suo scopo.
- 36 In terzo luogo, se si dovesse ritenere che la Commissione disponga di un potere discrezionale di ritiro di una proposta legislativa

ogniqualevolta essa si trovi in disaccordo con emendamenti concordati tra i colegislatori o non sia soddisfatta del risultato finale di un negoziato, ciò equivarrebbe ad accordare alla suddetta istituzione uno strumento di pressione ingiustificato sullo sviluppo dei lavori legislativi nonché un diritto di veto sull'azione legislativa, in funzione di considerazioni di opportunità politica.

- 37 In quarto luogo, ad avviso del Consiglio e della Repubblica federale di Germania, riconoscere in capo alla Commissione un potere discrezionale di ritiro sarebbe contrario al principio di democrazia, il quale, ai sensi dell'articolo 10, paragrafi 1 e 2, TUE, trova espressione nel Parlamento nonché nell'appartenenza dei membri del Consiglio a governi politicamente responsabili dinanzi ai loro rispettivi parlamenti nazionali.
- 38 Alla luce di tali considerazioni generali, il Consiglio e gli Stati membri intervenienti sostengono, sotto un secondo profilo, che, adottando la decisione impugnata, la Commissione ha impedito al Parlamento e al Consiglio di esercitare le loro prerogative legislative, poiché si è opposta, senza alcuna ragione obiettiva e in funzione di pure considerazioni di opportunità politica, al compromesso che questi ultimi si apprestavano a concludere.
- 39 A tale riguardo, il Consiglio e tali Stati membri ritengono, in primo luogo, che un presunto snaturamento della proposta legislativa, un grave pregiudizio arrecato all'equilibrio istituzionale o una manifesta illegittimità dell'atto apprestato dai colegislatori non autorizzino la Commissione a ritirare la sua proposta.
- 40 In subordine, il Consiglio e detti Stati membri osservano, in secondo luogo, che, in ogni caso, nessuna di tali circostanze si è verificata nel caso di specie.
- 41 A tal proposito, il Consiglio e gli Stati membri intervenienti affermano, per quanto riguarda, da un lato, il presunto snaturamento della proposta legislativa, che tale snaturamento sussiste solo ove il legislatore intenda allontanarsi dall'ambito di applicazione, dall'oggetto o dalla finalità di detta proposta. Orbene, ciò non si sarebbe verificato nel caso di specie, in quanto il compromesso raggiunto dal Parlamento e dal Consiglio non ha fatto venir meno né l'efficacia pratica né la ragion d'essere della proposta di regolamento né avrebbe messo in pericolo la realizzazione degli obiettivi perseguiti.

- 42 Infatti, l'elemento della proposta di regolamento quadro relativo al procedimento di concessione di un'AMF avrebbe avuto una portata secondaria e strumentale e, quindi, non avrebbe costituito la chiave di volta di tale proposta senza la quale gli altri elementi di essa avrebbero perso il loro significato. L'obiettivo di detto compromesso sarebbe stato, tutt'al più, quello di sanare il vizio della proposta di regolamento quadro, la quale, trasferendo alla Commissione una competenza decisionale di esecuzione, avrebbe pregiudicato i poteri che gli articoli 209 TFUE e 212 TFUE riservano al legislatore dell'Unione in materia di AMF, tenuto conto della dimensione politica di tale materia.
- 43 Il Consiglio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, il Regno di Svezia e il Regno Unito sostengono, inoltre, che il compromesso previsto dal Parlamento e dal Consiglio non metteva neanche in discussione l'obiettivo generale perseguito dalla proposta di regolamento quadro, consistente nella razionalizzazione del procedimento di concessione di un'AMF, formalizzando e chiarendo le norme concernenti l'attuazione di tale assistenza, nell'ottica di rinforzare la trasparenza e la prevedibilità di tale strumento.
- 44 Per quanto riguarda l'obiettivo di coerenza, anch'esso assegnato al regolamento quadro in parola, la Repubblica francese osserva che l'AMF non è assimilabile agli altri strumenti dell'Unione in materia di assistenza finanziaria, indicati nei considerando della proposta di regolamento. Di conseguenza, non sarebbe stato necessario uniformare i procedimenti applicabili in materia di AMF a quelli applicabili nell'ambito degli altri strumenti richiamati.
- 45 Per quanto riguarda, dall'altro lato, il rischio di grave pregiudizio arrecato all'equilibrio istituzionale, il Consiglio, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica italiana, la Repubblica di Finlandia e il Regno Unito ritengono che un rischio siffatto fosse escluso nel caso di specie, tenuto conto in particolare della completezza dei mezzi di ricorso e delle procedure di sindacato giurisdizionale degli atti legislativi dell'Unione.
- 46 La Repubblica francese e il Regno di Svezia osservano, inoltre, che il compromesso raggiunto dai colegislatori consentiva di preservare la libertà della Commissione, in caso di domanda di concessione di un'AMF, di decidere sull'opportunità di sottoporre al legislatore dell'Unione una proposta di concessione di una tale assistenza e, eventualmente, di determinare l'importo di quest'ultima e di garantirne l'attuazione e il controllo.

- 47 Nell'ambito del secondo motivo dedotto, il Consiglio e tutti gli Stati membri intervenienti sostengono che la Commissione ha disatteso, nel caso di specie, il principio di leale cooperazione di cui all'articolo 13, paragrafo 2, TUE.
- 48 Essi contestano alla Commissione di non aver espresso alcuna riserva né avvertimento allorché i colegislatori hanno adottato, rispettivamente nel dicembre 2011 e nel maggio 2012, la loro posizione sulla proposta di regolamento quadro. Gli stessi contestano altresì alla Commissione di essersi astenuta dall'informare, in tempo utile, i colegislatori della sua intenzione di ritirare la sua proposta di regolamento quadro e di aver così impedito loro di evitare detto ritiro modificando il loro orientamento comune. I medesimi sostengono, da ultimo, che la Commissione si è affrettata a ritirare tale proposta il giorno stesso in cui il Parlamento e il Consiglio si apprestavano a concludere un accordo che avrebbe portato all'adozione di un atto che non le conveniva.
- 49 L'inosservanza del principio di leale cooperazione da parte della Commissione sarebbe aggravata dal fatto che quest'ultima non avrebbe esaurito i mezzi procedurali previsti dagli articoli 3, paragrafo 2, e 11, paragrafo 1, del regolamento interno del Consiglio allegato alla decisione del Consiglio, del 1° dicembre 2009, relativa all'adozione del suo regolamento interno (GU L 325, pag. 35), al fine di verificare se l'unanimità richiesta dall'articolo 293, paragrafo 1, TFUE per emendare la proposta di regolamento quadro fosse raggiunta nel caso di specie.
- 50 La Repubblica italiana e il Regno Unito aggiungono che la Commissione ha subito escluso qualsiasi discussione e qualsiasi negoziato con i colegislatori sul contenuto dell'articolo 7 della proposta di regolamento quadro, quando invece questi ultimi condividevano un orientamento comune in proposito.
- 51 Nell'ambito del terzo motivo, il Consiglio e tutti gli Stati membri intervenienti adducono che una decisione di ritiro di una proposta legislativa è un atto suscettibile di sindacato giurisdizionale, soggetta, quindi, all'obbligo di motivazione di cui all'articolo 296, secondo comma, TFUE.
- 52 Orbene, la lettera dell'8 maggio 2013, con cui il vicepresidente della Commissione ha informato i presidenti di Parlamento e Consiglio della decisione impugnata, non conterrebbe alcun elemento relativo ai motivi di tale decisione. Tali motivi figurerebbero unicamente nei documenti

interni della Commissione, di cui il Consiglio avrebbe preso conoscenza solo nel corso del presente procedimento giurisdizionale.

- 53 Tale assenza totale di motivazione confermerebbe il carattere arbitrario della decisione impugnata.
- 54 In risposta al primo motivo, la Commissione sottolinea, in primo luogo, che il ritiro di una proposta legislativa costituisce, al pari della presentazione o della modifica di una proposta siffatta, una delle espressioni del suo diritto di iniziativa nell'interesse generale dell'Unione, sancito dall'articolo 17, paragrafo 1, prima frase, TUE. Tale diritto di ritiro costituirebbe uno dei mezzi, per tale istituzione, di adempiere i compiti che le sono conferite dai Trattati nei procedimenti che portano all'adozione di atti dell'Unione.
- 55 Di conseguenza, come spetterebbe alla sola Commissione decidere di presentare o non presentare una proposta legislativa e di modificare o meno la sua proposta iniziale o una proposta già modificata, così spetterebbe alla sola Commissione, fintanto che la sua proposta non sia stata adottata, decidere di mantenerla o ritirarla.
- 56 Nella fattispecie, la Commissione avrebbe adottato la decisione impugnata non in funzione di considerazioni di opportunità o di scelta politica che avrebbe asseritamente voluto far prevalere usurpando un ruolo di «terzo ramo» del potere legislativo dell'Unione, bensì per il motivo che l'atto che i colegislatori progettavano di adottare avrebbe configurato uno snaturamento della sua proposta di regolamento quadro e avrebbe comportato un grave pregiudizio per l'equilibrio istituzionale, giacché l'accordo di principio del Parlamento e del Consiglio era volto a sostituire, all'articolo 7 di tale proposta, l'attribuzione di una competenza di esecuzione alla Commissione con il ricorso alla procedura legislativa ordinaria, al fine dell'adozione di ogni decisione di concessione di un'AMF.
- 57 La Commissione contesta, in secondo luogo, il fatto che la decisione impugnata abbia disatteso il principio di attribuzione delle competenze nonché il principio dell'equilibrio istituzionale.
- 58 A tal proposito, la Commissione osserva che i poteri del legislatore dell'Unione non comprendono il potere sovrano di adottare un atto che stravolga fundamentalmente il senso della sua proposta o che la privi della sua ragion d'essere.

- 59 Tale istituzione sostiene inoltre che la decisione impugnata non ha assolutamente violato l'articolo 293, paragrafo 1, TFUE e che poteva legittimamente essere basata sull'articolo 293, paragrafo 2, TFUE, il quale illustra la responsabilità generale che le incombe nell'ambito della procedura legislativa ordinaria.
- 60 Infine, la Commissione contesta l'argomento secondo il quale tale decisione sarebbe contraria al principio di democrazia, adducendo che, al pari delle altre istituzioni dell'Unione, anch'essa gode di una propria legittimazione democratica.
- 61 In risposta al secondo motivo, la Commissione, ripercorrendo l'iter dei lavori che hanno preceduto l'adozione della decisione impugnata, sostiene che le due censure addebitate dal Consiglio, basate su una presunta violazione del principio di leale cooperazione, sono infondate.
- 62 In risposta al terzo motivo, la Commissione sostiene che la decisione impugnata è una decisione di procedura interna, alla quale non è applicabile l'obbligo di motivazione prescritto dall'articolo 296 TFUE, e aggiunge che, ad ogni modo, essa ha perfettamente adempiuto il suo dovere di informare il Parlamento e il Consiglio dell'adozione della decisione impugnata e dei relativi motivi. Tali motivi sarebbero stati difatti costantemente ribaditi dai rappresentanti della Commissione in occasione delle varie riunioni del gruppo di lavoro dei consulenti finanziari del Consiglio nonché durante gli incontri trilaterali tenutisi tra il 26 febbraio e il 7 maggio 2013.

*Giudizio della Corte*

- 63 Con i suoi tre motivi, che conviene esaminare congiuntamente, il Consiglio, sostenuto dagli Stati membri intervenienti, sostiene che la decisione impugnata è stata adottata in violazione dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE nonché dell'articolo 296, secondo comma, TFUE.
- 64 Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, ciascuna istituzione dell'Unione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Tale disposizione traduce il principio dell'equilibrio istituzionale, che caratterizza la struttura istituzionale dell'Unione (v. sentenza Meroni/Alta Autorità, 9/56, EU:C:1958:7, pag. 41), il quale implica che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni (v., in tal senso, sentenze Parlamento/Consiglio, C-70/88, EU:C:1990:217, punto 22, e Parlamento/Consiglio, C-133/06, EU:C:2008:257, punto 57).

- 65 L'articolo 13, paragrafo 2, TUE dispone, altresì, che le istituzioni dell'Unione attuano tra loro una leale cooperazione.
- 66 L'articolo 296, secondo comma, TFUE prevede, segnatamente, che gli atti giuridici dell'Unione sono motivati.
- 67 Con il loro argomento, il Consiglio e gli Stati membri intervenienti adducono, in sostanza, che, ritirando la proposta di regolamento quadro, con la decisione impugnata, la Commissione ha ecceduto le competenze che le sono attribuite dai Trattati, pregiudicando così l'equilibrio istituzionale, posto che dette competenze non le conferiscono il potere di ritirare una proposta legislativa in circostanze come quelle del caso di specie. La Commissione avrebbe parimenti violato il principio di leale cooperazione. La decisione impugnata sarebbe, inoltre, inficiata da un difetto di motivazione.
- 68 A tale riguardo occorre rilevare che, in forza dell'articolo 17, paragrafo 2, TUE, un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo «su proposta della Commissione», salvo il caso, che non ricorre nella fattispecie, in cui i Trattati dispongano diversamente.
- 69 Parimenti, la procedura legislativa ordinaria, cui fanno riferimento gli articoli 209 TFUE e 212 TFUE, menzionati nella proposta di regolamento quadro, consiste, ai sensi dell'articolo 289 TFUE, nell'adozione congiunta di un regolamento, di una direttiva o di una decisione da parte del Parlamento e del Consiglio «su proposta della Commissione».
- 70 Il potere di iniziativa legislativa riconosciuto alla Commissione dagli articoli 17, paragrafo 2, TUE e 289 TFUE implica che spetta alla Commissione decidere di presentare o meno una proposta di atto legislativo, salva l'ipotesi, che non ricorre nel caso in esame, in cui essa sia tenuta, in forza del diritto dell'Unione, a presentare una proposta siffatta. In virtù di tale potere, in caso di presentazione di una proposta di atto legislativo, spetta parimenti alla Commissione, la quale, conformemente all'articolo 17, paragrafo 1, TUE, promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine, determinare l'oggetto, la finalità e il contenuto di tale proposta.
- 71 L'articolo 293 TFUE conferisce a tale potere di iniziativa legislativa una doppia garanzia.
- 72 Da un lato, l'articolo 293, paragrafo 1, TFUE dispone che, salvi i casi previsti dalle disposizioni del TFUE ivi menzionate, il Consiglio,



quando delibera, in virtù dei Trattati, su proposta della Commissione, può emendare la proposta solo deliberando all'unanimità.

- 73 Dall'altro lato, ai sensi dell'articolo 293, paragrafo 2, TFUE, fintantoché il Consiglio non ha deliberato, la Commissione può modificare la propria proposta in ogni fase delle procedure che portano all'adozione di un atto dell'Unione.
- 74 Dal combinato disposto dell'articolo 17, paragrafo 2, TUE e degli articoli 289 TFUE e 293 TFUE risulta che il potere della Commissione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria non consiste semplicemente, a differenza di quanto sostenuto dal Consiglio e da taluni Stati membri intervenienti, nel presentare una proposta e, successivamente, nel favorire i contatti e cercare di riavvicinare le posizioni del Parlamento e del Consiglio. Così come spetta, in linea di principio, alla Commissione decidere di presentare o meno una proposta legislativa e, eventualmente, determinarne l'oggetto, la finalità e il contenuto, la Commissione ha anche, fintantoché il Consiglio non ha deliberato, il potere di modificare la propria proposta ovvero, se necessario, di ritirarla. L'esistenza stessa di tale potere di ritiro non è, peraltro, contestata nella fattispecie, ma ad essere in discussione sono solo la portata e i limiti di tale potere. Inoltre, è pacifico che il Consiglio non aveva ancora deliberato sulla proposta di regolamento quadro quando la Commissione ha deciso di ritirarla.
- 75 Il potere di ritiro conferito alla Commissione dalle disposizioni menzionate al punto precedente della presente sentenza non può tuttavia investire tale istituzione di un diritto di veto nello sviluppo del procedimento legislativo, il che sarebbe contrario ai principi di attribuzione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale.
- 76 Di conseguenza, se la Commissione, dopo aver presentato una proposta nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, decide di ritirare tale proposta, essa deve esporre al Parlamento e al Consiglio i motivi di tale ritiro, i quali, in caso di contestazione, devono essere suffragati da elementi convincenti.
- 77 Occorre, a tal proposito, sottolineare che una decisione di ritiro che interviene in circostanze come quelle del caso di specie costituisce un atto che può formare oggetto di un ricorso di annullamento, posto che, mettendo fine al procedimento legislativo iniziato con la presentazione della proposta della Commissione, una decisione siffatta impedisce al Parlamento e al Consiglio di esercitare, come avrebbero voluto, la loro

funzione legislativa, ai sensi degli articoli 14, paragrafo 1, TUE e 16, paragrafo 1, TUE.

- 78 Il sindacato giurisdizionale che, in caso di presentazione di un ricorso di annullamento, come nel caso di specie, deve poter essere esercitato dalla Corte giustifica, di conseguenza, il fatto che una decisione come quella impugnata debba essere adottata nel rispetto dell'obbligo di motivazione (v., in tal senso, sentenza Commissione/Consiglio, C-370/07, EU:C:2009:590, punto 42).
- 79 Occorre, a tal proposito, ricordare che, in forza di una giurisprudenza costante, l'accertamento della sussistenza, in capo alla motivazione di una decisione, dei requisiti di cui all'articolo 296 TFUE deve essere effettuato alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto (v., in tal senso, sentenze Delacre e a./Commissione, C-350/88, EU:C:1990:71, punto 16 e giurisprudenza ivi citata, nonché Consiglio/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punto 53 e giurisprudenza ivi citata). In particolare, un atto che arreca pregiudizio è sufficientemente motivato quando è stato emanato in un contesto noto agli interessati (v., in tal senso, sentenza Consiglio/Bamba, C-417/11 P, EU:C:2012:718, punto 54 e giurisprudenza ivi citata).
- 80 Nel caso in esame, è certamente vero, come evidenziato dal Consiglio e da taluni Stati membri intervenienti, che, salvo un'indicazione che designa l'articolo 293, paragrafo 2, TFUE come fondamento della decisione impugnata, la lettera dell'8 maggio 2013 con la quale il vicepresidente della Commissione ha informato i presidenti di Parlamento e Consiglio dell'adozione di tale decisione tace sui motivi di quest'ultima. Tuttavia, dal fascicolo sottoposto alla Corte risulta che, in occasione delle riunioni del gruppo di lavoro dei consulenti finanziari del Consiglio del 26 febbraio e del 9 aprile 2013, nonché durante gli incontri trilaterali del 27 febbraio e del 25 aprile 2013, la Commissione ha dichiarato che avrebbe potuto considerare di ritirare la proposta di regolamento quadro con la motivazione che la modifica prevista dal Parlamento e dal Consiglio, per quanto riguarda l'articolo 7 di detta proposta, snaturava quest'ultima al punto di privarla della sua ragion d'essere, in senso opposto rispetto ai diversi obiettivi perseguiti da essa.
- 81 Occorre pertanto ritenere che i motivi della decisione impugnata siano stati portati sufficientemente a conoscenza del Parlamento e del Consiglio.

- 82 Quanto al merito, motivi quali quelli dedotti nel caso di specie dalla Commissione sono idonei a giustificare il ritiro di una proposta di atto legislativo.
- 83 È necessario riconoscere, infatti, che, quando un emendamento prospettato dal Parlamento e dal Consiglio snatura la proposta di atto legislativo in modo da ostacolare la realizzazione degli obiettivi da essa perseguiti e da privare, pertanto, detta proposta della sua ragion d'essere, la Commissione ha il diritto di ritirarla. Prima di effettuare il ritiro, detta istituzione deve tuttavia prendere in considerazione, nello spirito di leale cooperazione che, in virtù dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, deve presiedere alle relazioni tra le istituzioni dell'Unione nell'ambito della procedura legislativa ordinaria (v., in tal senso, sentenza Parlamento/Consiglio, C-65/93, EU:C:1995:91, punto 23), le preoccupazioni del Parlamento e del Consiglio all'origine della loro volontà di emendare tale proposta.
- 84 Occorre quindi, in primo luogo, verificare se gli elementi addotti dalla Commissione nella fattispecie corroborino i motivi da questa dedotti a sostegno della decisione impugnata.
- 85 A tale riguardo, occorre rilevare che la proposta di regolamento quadro aveva come obiettivo principale, ai sensi dei suoi considerando 2 e 8, di dotare la politica dell'Unione in materia di AMF di un quadro che permettesse un'attuazione rapida di un'assistenza di questo tipo e che mettesse fine alle lungaggini, dannose per l'efficacia di tale politica, risultanti dall'adozione congiunta di decisioni da parte del Parlamento e del Consiglio per ogni caso di concessione di un'AMF.
- 86 Come risulta dal considerando 4 della proposta di regolamento quadro, la Commissione intendeva, con la sua iniziativa legislativa, dar seguito ad una risoluzione del Parlamento del 3 giugno 2003 nella quale esso aveva auspicato che l'AMF fosse oggetto di un regolamento quadro volto, segnatamente, ad accelerare il processo decisionale in tale materia.
- 87 Secondo i considerando 4 e da 6 a 8 della proposta di regolamento quadro, gli obiettivi di tale proposta erano altresì di migliorare la trasparenza della politica dell'Unione in materia di AMF, segnatamente in termini di condizioni di concessione di tale assistenza, nonché di assicurare la coerenza di tale politica con le altre politiche dell'Unione in materia di assistenza esterna, le quali sono disciplinate da regolamenti quadro che conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione.

- 88 Per raggiungere tali molteplici obiettivi, la proposta di regolamento quadro mirava, come risulta dai punti da 5 a 9 della presente sentenza, all'adozione da parte del Parlamento e del Consiglio, sulla base degli articoli 209 TFUE e 212 TFUE, di un quadro legislativo della politica dell'Unione in materia di AMF, che avrebbe indicato quali fossero i paesi aventi diritto ad un'assistenza siffatta, le forme, le modalità di finanziamento nonché le diverse condizioni di concessione di essa in termini, segnatamente, di rispetto dei meccanismi democratici, di attuazione di riforme economiche strutturali e di misure di miglioramento della gestione delle finanze pubbliche, nonché di applicazione dei principi relativi ad un commercio aperto, fondato su regole e leale.
- 89 In tale contesto, l'articolo 7 della proposta di regolamento quadro prevedeva di attribuire alla Commissione una competenza di esecuzione che le consentisse di adottare, entro i limiti e le condizioni enunciati dal quadro legislativo in parola, le decisioni di concessione di un'AMF nonché i memorandum d'intesa da concludere con i paesi beneficiari di tale assistenza.
- 90 Come sostenuto correttamente dalla Commissione, l'emendamento che il Parlamento e il Consiglio intendevano apportare a tale articolo 7, sostituendo, al suo paragrafo 2, la procedura legislativa ordinaria alla competenza di esecuzione della Commissione relativamente all'adozione di ogni decisione di concessione di un'AMF, avrebbe snaturato un elemento essenziale della proposta di regolamento quadro in maniera inconciliabile con l'obiettivo perseguito da tale proposta, che consisteva nel potenziare l'efficacia della politica dell'Unione in materia di AMF.
- 91 Infatti, un emendamento di tal sorta avrebbe implicato il mantenimento del procedimento di concessione, caso per caso, da parte del Parlamento e del Consiglio nell'ambito della procedura legislativa ordinaria, mentre l'obiettivo principale della proposta di regolamento quadro consisteva precisamente nel mettere fine a tale processo decisionale, attraverso la previsione di un quadro legislativo delle condizioni di attuazione della politica dell'Unione in materia di AMF, al fine di accelerare l'adozione delle decisioni e di migliorare così l'efficacia di tale politica.
- 92 Come reso noto dalla Commissione, secondo i documenti sottoposti alla Corte, in occasione della riunione del gruppo di lavoro dei consulenti finanziari del Consiglio del 26 febbraio 2013, le modalità inerenti alla procedura legislativa ordinaria si traducono

inevitabilmente in un processo decisionale scandito in più mesi, il che rischia di complicare il coordinamento dell'AMF con la concessione di risorse da parte del FMI o di altre istituzioni finanziarie multilaterali, risorse che l'AMF mira a completare, come ricordato agli articoli 1, paragrafo 3, e 6, paragrafo 2, della proposta di regolamento quadro, nonché al suo considerando 13.

- 93 Inoltre, l'emendamento proposto dal Parlamento e dal Consiglio avrebbe ostacolato la realizzazione dell'obiettivo perseguito dalla proposta di regolamento quadro consistente, a fini di coerenza, nell'uniformare il procedimento di concessione di un'AMF con il procedimento applicabile agli altri strumenti finanziari dell'Unione in materia di assistenza esterna.
- 94 Dall'analisi esposta ai punti da 85 a 93 della presente sentenza risulta che la Commissione aveva il diritto di ritenere che l'emendamento proposto dal Parlamento e dal Consiglio relativamente all'articolo 7 della proposta di regolamento quadro fosse tale da snaturare tale proposta, sulla questione essenziale del procedimento di concessione di un'AMF, nel senso che avrebbe impedito la realizzazione degli obiettivi perseguiti dalla Commissione mediante detta proposta e che, pertanto, avrebbe privato quest'ultima della sua ragion d'essere.
- 95 Di conseguenza, la decisione della Commissione di ritirare, date tali considerazioni, la proposta di regolamento quadro non ha violato il principio di attribuzione delle competenze né il principio dell'equilibrio istituzionale, sanciti all'articolo 13, paragrafo 2, TUE.
- 96 Per quanto riguarda l'argomento basato sulla violazione del principio di democrazia di cui all'articolo 10, paragrafi 1 e 2, TUE, dal combinato disposto dell'articolo 17, paragrafo 2, TUE, e degli articoli 289 TFUE e 293 TFUE risulta che la Commissione ha il potere non soltanto di presentare una proposta legislativa, ma anche, a condizione che il Consiglio non abbia ancora deliberato, di modificare la sua proposta ovvero, se necessario, di ritirarla. Poiché tale potere di ritiro della Commissione è indissolubilmente legato al diritto di iniziativa di cui tale istituzione è investita ed è inquadrato nel suo esercizio dalle disposizioni degli articoli del Trattato FUE summenzionati, non può configurarsi nel caso di specie una violazione di tale principio. Pertanto, tale argomento deve essere respinto in quanto infondato.
- 97 Occorre esaminare, in secondo luogo, alla luce delle censure avanzate dal Consiglio e dagli Stati membri intervenienti, se il ritiro deciso dalla Commissione l'8 maggio 2013 sia avvenuto in osservanza del principio

di leale cooperazione, enunciato anch'esso all'articolo 13, paragrafo 2, TUE.

- 98 A tal proposito occorre rilevare, in termini generali, che la Commissione ha ritirato la proposta di regolamento quadro solo allorché è parso chiaro che il Consiglio e il Parlamento intendevano emendare tale proposta in senso contrario agli obiettivi perseguiti da quest'ultima.
- 99 In particolare, dal fascicolo sottoposto alla Corte emerge che il Consiglio e il Parlamento hanno, in un primo tempo, espresso una posizione diversa sulla questione, oggetto dell'articolo 7 della proposta di regolamento quadro, del processo decisionale di concessione di un'AMF. In un «orientamento generale», approvato dal Coreper il 15 dicembre 2011, il Consiglio aveva proposto, a tal proposito, il mantenimento della procedura legislativa ordinaria, mentre in una relazione approvata il 24 maggio 2012 il Parlamento aveva prospettato una soluzione fondata sul ricorso ad atti delegati.
- 100 Giacché non vi era consenso tra i colegislatori quanto al mantenimento della procedura legislativa ordinaria per l'adozione di ogni decisione di concessione di un'AMF, non può essere addebitato alla Commissione di non aver fatto riferimento, già all'epoca, alla possibilità di un ritiro della proposta di regolamento quadro.
- 101 Come risulta dal documento di lavoro presentato nel corso del gennaio 2013, menzionato al punto 21 della presente sentenza, redatto dalla Commissione in vista dell'incontro trilaterale del 30 gennaio 2013, risulta che, di fronte alla preoccupazione comune del Parlamento e del Consiglio secondo la quale il processo decisionale di concessione di un'AMF previsto dall'articolo 7 della proposta di regolamento quadro rivelava una mancanza di controllo politico e democratico, la Commissione ha, invece, voluto tentare di operare un riavvicinamento delle rispettive posizioni delle istituzioni interessate.
- 102 Tale documento, infatti, proponeva una soluzione di compromesso basata, in sostanza, sulla combinazione di una normativa quadro dettagliata, come delineata dalla proposta di regolamento quadro, che definisse le condizioni, in particolare politiche, di concessione di un'AMF, di meccanismi di consultazione informale del Parlamento e degli Stati membri sui progetti di atti di esecuzione della Commissione relativi alla concessione di un'AMF, del ricorso ad un numero limitato di atti delegati, nella fattispecie quattro, destinati a modificare o a completare determinati elementi non essenziali del quadro legislativo

per quanto riguarda, segnatamente, l'elenco dei paesi aventi diritto ad un'AMF e i criteri di scelta dello strumento finanziario (sovvenzione o prestito), di un ricorso selettivo alla comitatologia nonché di vari meccanismi di valutazione e di presentazione di relazioni al Parlamento e al Consiglio.

- 103 Contrariamente a quanto sostenuto da alcuni Stati membri intervenienti, la Commissione, lungi dall'escludere qualsiasi discussione in ordine al procedimento di concessione di un'AMF, ha così tentato di giungere ad una soluzione che, pur preservando gli obiettivi perseguiti dalla proposta di regolamento quadro in materia di AMF, tenesse conto della preoccupazione del Parlamento e del Consiglio.
- 104 Dal momento in cui si è evinta, a partire dal quarto incontro trilaterale tenutosi il 30 gennaio 2013, una volontà comune del Parlamento e del Consiglio di mantenere la procedura legislativa ordinaria per l'adozione di ogni decisione di concessione di un'AMF, la Commissione ha prospettato la possibilità di un ritiro della proposta di regolamento quadro indicandone i motivi, durante la riunione del gruppo di lavoro dei consulenti finanziari del Consiglio del 26 febbraio 2013 nonché in occasione del quinto incontro trilaterale tenutosi il 27 febbraio 2013, come attestano i documenti acquisiti al fascicolo. La Commissione ha agito allo stesso modo alla riunione del gruppo di lavoro dei consulenti finanziari del Consiglio del 9 aprile 2013 e al sesto incontro trilaterale tenutosi il 25 aprile 2013. Sia i documenti relativi all'incontro trilaterale del 27 febbraio 2013 sia la lettera indirizzata il 6 maggio 2013 dal presidente del Coreper al vicepresidente della Commissione in seguito all'incontro trilaterale del 25 aprile 2013 rivelano che i colegislatori hanno chiaramente ricevuto tale avvertimenti della Commissione.
- 105 L'argomento basato sul carattere tardivo dell'annuncio da parte della Commissione della sua intenzione di ritirare la proposta di regolamento quadro non è, pertanto, fondato.
- 106 Inoltre, nelle circostanze ricordate al punto 104 della presente sentenza, e in mancanza di qualsivoglia elemento, nel fascicolo sottoposto alla Corte, da cui possa risultare che il Parlamento e il Consiglio avrebbero potuto rinunciare ad emendare l'articolo 7 della proposta di regolamento quadro, né l'assenza di ricorso da parte della Commissione alla facoltà, prevista dagli articoli 3, paragrafo 2, e 11, paragrafo 1, del regolamento interno del Consiglio, di chiedere un voto di quest'ultimo su tale proposta né il fatto che l'adozione della decisione impugnata sia avvenuta il giorno stesso in cui il Parlamento e il Consiglio erano

asseritamente in procinto di formalizzare il loro accordo su detta proposta possono essere considerati costitutivi di un inadempimento della Commissione al principio di leale cooperazione.

- 107 Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che l'adozione da parte della Commissione della decisione impugnata non ha violato né il principio di attribuzione delle competenze né il principio dell'equilibrio istituzionale né il principio di leale cooperazione, enunciati all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, né tantomeno il principio di democrazia sancito dall'articolo 10, paragrafi 1 e 2, TUE. Inoltre, la Commissione ha adempiuto, nel caso di specie, l'obbligo di motivazione imposto dall'articolo 296, secondo comma, TFUE.
- 108 I tre motivi dedotti dal Consiglio a sostegno del suo ricorso devono, pertanto, essere respinti in quanto infondati.
- 109 Ne consegue che il ricorso dev'essere respinto.

#### **Sulle spese**

- 110 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 ne ha fatto domanda, il Consiglio, rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese. In conformità all'articolo 140, paragrafo 1, dello stesso regolamento, in forza del quale gli Stati membri che sono intervenuti alla controversia sopportano le proprie spese, la Repubblica ceca, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia e il Regno Unito sopportano le proprie spese.

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

- 1) **Il ricorso è respinto.**
- 2) **Il Consiglio dell'Unione europea è condannato alle spese.**
- 3) **La Repubblica ceca, la Repubblica federale di Germania, il Regno di Spagna, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica slovacca, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia nonché il Regno**



**Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopportano le proprie spese.**

Firme

---

\* Lingua processuale: il francese.

## **Principi guida dell'azione istituzionale ed efficacia dell'azione normativa nella giurisprudenza**

### Questioni

#### Profili fattuali

1. In che modo la proposta della Commissione sul regolamento quadro in materia di assistenza finanziaria ai paesi terzi mira a “razionalizzare” l'erogazione dell'assistenza finanziaria?
2. Quale “compromesso”, di segno contrario, hanno raggiunto il Consiglio e il Parlamento?
3. Quale ruolo ha giocato il COREPER (e quale funzione del medesimo è stata attivata)?
4. La Commissione ha ritirato, dopo vari annunci, la proposta originaria, a motivo del fatto che l'accordo (in via di formazione) tra Consiglio e Parlamento l'avrebbe snaturata. Definire, alla luce della sentenza, la nozione di “snaturamento della proposta”

#### I motivi di ricorso

5. Quali principi (indicare le motivazioni rilevanti della sentenza) secondo il Consiglio sarebbero stati violati dalla Commissione con la sua decisione di ritirare la proposta originaria?
6. Il Consiglio sostiene che la Commissione non gode, in virtù dell'art. 17 TUE e 293 TFUE, di un potere di ritiro della proposta pienamente discrezionale, simmetrico a quello di cui gode nell'iniziativa legislativa. Illustrare gli argomenti dedotti a sostegno di tale tesi. La tesi della “asimmetria” dei poteri in questione è accolta dalla Corte? Indicare la motivazione rilevante
7. Per quale motivo, secondo il Consiglio, né lo snaturamento della proposta originaria né la violazione grave dell'equilibrio istituzionale, consentirebbero alla Commissione di ritirare la proposta?

#### La posizione della Corte

8. Illustrare la ricostruzione delle caratteristiche del potere di proposta della Commissione
9. Al punto 74 della sentenza la Corte ammette che le norme dei Trattati in esame (art. 17 TUE, art. 293 TFUE) conferiscono un potere di ritiro implicito della proposta, ma afferma che detto potere non può

comportare un diritto di veto sullo sviluppo del processo legislativo (punto 75). Indicare i 2 limiti procedurali posti alla discrezionalità della Commissione in tale ambito (v. punto 76 della sentenza)

10. In quale caso il potere di ritiro non può mai essere esercitato dalla Commissione (pur nel rispetto dei limiti indicati)?
11. La possibilità di controllo giurisdizionale della decisione di ritiro quale conseguenza comporta?
12. L'obbligo di motivazione della decisione di ritiro è stato soddisfatto dalla Commissione nel caso di specie? (rispondere con riferimento al punto 79)
13. Secondo quale logica lo "snaturamento" della proposta originaria della Commissione, da parte del co-legislatore, giustifica il suo ritiro (da parte della Commissione)? (rispondere con riferimento al punto 83)
14. Perché la Corte ritiene che il principio di democrazia quale espresso, da un lato, dall'art. 10, par. 1 e 2, TUE e, dall'altro, dagli art. 289 e 293 TFUE, non risulta violato? (rispondere con riferimento al punto 96, ultima frase) Ha detto principio una sua autonomia rispetto alle norme indicate?