Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
NILS WAHL
presentate il 7 giugno 2016*

Cause riunite C-14/15 e C-116/15

Parlamento europeo
contro

Consiglio dell'Unione europea

«Ricorso di annullamento — Fondamento giuridico — Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale — Decisioni del Consiglio 2014/731/UE, 2014/743/UE, 2014/744/UE e 2014/911/UE — Scambio automatizzato di informazioni — Immatricolazione dei veicoli — Dati dattiloscopici — Procedura decisionale — Impatto dell'entrata in vigore del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea — Disposizioni transitorie — Articolo 9 del Protocollo n. 36 — Nozione di "atti di base" e di "misure d'esecuzione" — Base giuridica derivata — Consultazione del Parlamento — Iniziativa di uno Stato membro o della Commissione — Regole di voto»

1. I presenti ricorsi di annullamento proposti dal Parlamento europeo riguardano quattro decisioni** (in prosieguo: le «decisioni impugnate») vertenti sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale dell'Unione (precedente titolo VI del Trattato UE; in prosieguo: il «terzo pilastro») che il Consiglio ha adottato dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Come noto, l'entrata in vigore del Trattato ha avuto un impatto senza precedenti sul contesto istituzionale e giuridico per l'adozione delle misure riguardanti il terzo pilastro: con il processo di «lisbonizzazione», compiuto dal Trattato, il terzo pilastro è stato inserito nel quadro sovranazionale dell'UE.

2. Al fine di garantire, in tale ambito, una transizione armoniosa da un processo decisionale ampiamente intergovernativo a un nuovo contesto normativo dell'UE, veniva allegato ai Trattati il Protocollo n. 36 sulle disposizioni transitorie. Le decisioni impugnate sono state adottate sulla base di un atto rientrante nell'ambito di applicazione dell'articolo 9 del Protocollo n. 36***. In base a detta disposizione, gli effetti giuridici degli atti adottati nell'ambito del terzo pilastro prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona sono mantenuti finché tali atti non sono stati abrogati, annullati o modificati.

* Lingua originale: l'inglese.

** Decisione 2014/731/UE del Consiglio, del 9 ottobre 2014, relativa all'avvio a Malta dello scambio automatizzato di dati di immatricolazione dei veicoli (GU 2014, L 302, pag. 56); decisione 2014/743/UE del Consiglio, del 21 ottobre 2014, relativa all'avvio a Cipro dello scambio automatizzato di dati di immatricolazione dei veicoli (GU 2014, L 308, pag. 100), decisione 2014/744/UE del Consiglio, del ottobre 2014, relativa all'avvio in Estonia dello scambio automatizzato di dati di immatricolazione dei veicoli (GU 2014, L 308, pag. 102) (causa C-14/15) e decisione 2014/911/UE del Consiglio, del 4 dicembre 2014, relativa all'avvio in Lettonia dello scambio automatizzato di dati dattiloscopici (GU 2014, L 360, pag. 28) (causa C-116/15).

*** Protocollo sulle disposizioni transitorie, allegato ai Trattati. L'articolo 9 del Protocollo in parola figura nel suo titolo VII riguardante gli atti adottati in base ai titoli V e VII del Trattato sull'Unione europea prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

3. In cause recenti, la Corte ha già affrontato una serie di questioni fondamentali derivanti dall'applicazione della disposizione transitoria in parola[****]. Ciononostante e a prescindere dallo stretto legame che le presenti azioni presentano con dette cause, le azioni proposte dal Parlamento sollevano anche questioni di cui la Corte non si è ad oggi occupata, come la natura delle decisioni impugnate in casi in cui dette decisioni sembrano essere state adottate sulla base di una procedura decisionale «ibrida» e la legittimità di una procedura siffatta.

I – **Contesto normativo**

A – *Disposizioni del Trattato applicabili (anteriori al Trattato di Lisbona)*

4. L'articolo 34, paragrafo 2, UE dispone quanto segue:

«Il Consiglio adotta misure e promuove, nella forma e secondo le procedure appropriate di cui al presente titolo, la cooperazione finalizzata al conseguimento degli obiettivi dell'Unione. A questo scopo, deliberando all'unanimità, su iniziativa di uno Stato membro o della Commissione, il Consiglio può:

(…)

c) adottare decisioni aventi qualsiasi altro scopo coerente con gli obiettivi del presente titolo, escluso qualsiasi ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri. Queste decisioni sono vincolanti e non hanno efficacia diretta. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, adotta le misure necessarie per l'attuazione di tali decisioni a livello dell'Unione. (…)».

5. L'articolo 39, paragrafo 1, UE dispone:

«Il Consiglio consulta il Parlamento europeo prima di adottare qualsiasi misura di cui all'articolo 34, paragrafo 2, lettere b), c) e d). (…)».

B – *Protocollo n. 36*

6. L'articolo 9 del Protocollo n. 36 stabilisce quanto segue:

«Gli effetti giuridici degli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione adottati in base al trattato sull'Unione europea prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona sono mantenuti finché tali atti non saranno stati abrogati, annullati o modificati in applicazione dei trattati. Ciò vale anche per le convenzioni concluse tra Stati membri in base al trattato sull'Unione europea».

[****] Sentenze del 16 aprile 2015, Parlamento/Consiglio, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, e Parlamento/Consiglio, C-540/13, EU:C:2015:224; del 10 settembre 2015, Parlamento/Consiglio, C-363/14, EU:C:2015:579, e del 23 dicembre 2015, Parlamento/Consiglio, C-595/14, EU:C:2015:847.

C – *Decisioni rilevanti*

1. Decisione 2008/615/GAI*****

7. L'articolo 1 della decisione 2008/615 così prevede:

«Con la presente decisione gli Stati membri mirano a potenziare la cooperazione transfrontaliera nei settori disciplinati dal titolo VI del trattato e, in particolare, lo scambio di informazioni fra le autorità responsabili della prevenzione dei reati e le relative indagini. A tal fine la presente decisione contiene disposizioni nei seguenti settori:

a) disposizioni sulle condizioni e sulla procedura per il trasferimento automatizzato di profili DNA, dati dattiloscopici e taluni dati nazionali di immatricolazione dei veicoli (capo 2);

(…)».

8. Il capo 6 della decisione 2008/615 contiene le disposizioni generali relative alla protezione dei dati nel contesto degli scambi di informazioni che hanno luogo sulla base della decisione.

9. L'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615 così recita:

«La trasmissione di dati personali ai sensi della presente decisione può avvenire solo dopo l'attuazione delle disposizioni del presente capo nella legislazione nazionale dei territori degli Stati membri interessati alla trasmissione. Il Consiglio decide all'unanimità se questa condizione è soddisfatta».

10. L'articolo 33 della decisione 2008/615 dispone come segue:

«Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata previa consultazione del Parlamento europeo, adotta le misure necessarie per l'attuazione della presente decisione a livello dell'Unione».

2. Decisione 2008/616/GAI******

11. L'articolo 20 della decisione 2008/616 prevede quanto segue:

«1. Il Consiglio adotta una decisione di cui all'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615/GAI sulla base di una relazione di valutazione fondata su un questionario.

2. Per quanto riguarda lo scambio automatizzato di dati conformemente al capo 2 della decisione 2008/615/GAI, la relazione di valutazione si basa inoltre su una visita di valutazione e un'esperienza pilota effettuate una volta che lo Stato membro interessato abbia informato il segretariato generale a norma dell'articolo 36, paragrafo 2, prima frase, della decisione 2008/615/GAI del Consiglio.

3. Ulteriori modalità relative alla procedura figurano nel capo 4 dell'allegato della presente decisione».

***** Decisione del Consiglio, del 23 giugno 2008, sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera (GU 2008, L 210, pag. 1).

****** Decisione del Consiglio, del 23 giugno 2008, relativa all'attuazione della decisione 2008/615/GAI sul potenziamento della cooperazione transfrontaliera, soprattutto nella lotta al terrorismo e alla criminalità transfrontaliera (GU 2008, L 210, pag. 12).

3. Decisioni impugnate

12. I punti da 1 a 3 delle decisioni impugnate, adottate sulla base della decisione 2008/615 e della decisione 2008/616, illustrano quanto segue:

«(1) Ai sensi del [Protocollo n. 36], gli effetti giuridici degli atti delle istituzioni, degli organi e degli organismi dell'Unione adottati prima dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona sono mantenuti finché tali atti non saranno stati abrogati, annullati o modificati in applicazione dei trattati.

(2) L'articolo 25 della decisione [2008/615] è pertanto applicabile e il Consiglio deve decidere all'unanimità se gli Stati membri hanno attuato le disposizioni del capo 6 di tale decisione.

(3) L'articolo 20 della decisione [2008/616] dispone che le decisioni di cui all'articolo 25, paragrafo 2, della decisione [2008/615] devono essere adottate sulla base di una relazione di valutazione basata su un questionario. Per quanto riguarda lo scambio automatizzato di dati conformemente al capo 2 della decisione [2008/615], la relazione di valutazione deve basarsi su una visita di valutazione e un'esperienza pilota».

13. L'articolo 1 della decisione 2014/731 dispone che:

«Ai fini della consultazione automatizzata di dati di immatricolazione dei veicoli, Malta ha attuato appieno le disposizioni generali relative alla protezione dei dati di cui al capo 6 della decisione [2008/615] e può ricevere e trasmettere dati personali a norma dell'articolo 12 di tale decisione a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente decisione».

14. L'articolo 1 della decisione 2014/743 prevede quanto segue:

«Ai fini della consultazione automatizzata di dati di immatricolazione dei veicoli, Cipro ha attuato appieno le disposizioni generali relative alla protezione dei dati di cui al capo 6 della decisione [2008/615] e può ricevere e trasmettere dati personali a norma dell'articolo 12 di tale decisione a decorrere dal giorno di entrata in vigore della presente decisione».

15. Ai sensi dell'articolo 1 della decisione 2014/744:

«Ai fini della consultazione automatizzata di dati di immatricolazione dei veicoli, l'Estonia ha attuato appieno le disposizioni generali relative alla protezione dei dati di cui al capo 6 della decisione [2008/615] e può ricevere e trasmettere dati personali a norma dell'articolo 12 di tale decisione a decorrere dal giorno di entrata in vigore della presente decisione».

16. L'articolo 1 della decisione 2014/911 ha il seguente tenore:

«Ai fini della consultazione automatizzata di dati dattiloscopici, la Lettonia ha attuato appieno le disposizioni generali relative alla protezione dei dati di cui al capo 6 della decisione [2008/615] e può ricevere e trasmettere dati personali a norma dell'articolo 9 di tale decisione a decorrere dal giorno dell'entrata in vigore della presente decisione».

II – **Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti**

17. Con memorie del 14 gennaio e del 6 marzo 2015, il Parlamento ha proposto i presenti ricorsi di annullamento, ai sensi dell'articolo 263, secondo comma, TFUE.

18. Con ordinanza dell'8 aprile 2015, il Presidente della Corte ha disposto la riunione delle due cause ai fini delle fasi scritta e orale del procedimento come pure della sentenza. Con decisione del Presidente della Corte del 24 giugno 2015, la Repubblica federale di Germania e il Regno di Svezia sono stati ammessi ad intervenire a sostegno del Consiglio in dette due cause. Benché autorizzato ad intervenire, il governo tedesco non ha presentato osservazioni nell'ambito del presente procedimento.

19. Con i suoi ricorsi, il Parlamento chiede che la Corte voglia:

— annullare le decisioni impugnate;

— condannare il Consiglio alle spese.

20. Il Consiglio chiede – sostenuto dal governo svedese – che la Corte voglia:

— respingere i ricorsi in quanto infondati nella parte in cui si riferiscono alla prima eccezione (fondamento giuridico), nonché alla prima parte e ai primi due elementi della seconda parte della seconda eccezione (requisiti procedurali). Rispetto al terzo elemento della seconda parte della seconda eccezione (consultazione del Parlamento), il Consiglio rimette la decisione sulla questione alla Corte;

— in alternativa, ove la Corte annulli le decisioni impugnate, mantenere gli effetti delle stesse sino a quando potranno essere sostituite da nuove decisioni;

— condannare il Parlamento alle spese.

21. Conformemente all'articolo 76, paragrafo 2, del regolamento di procedura della Corte, non si è tenuta udienza.

III – **Analisi**

A – *Osservazioni preliminari*

22. Con i presenti ricorsi di annullamento, il Parlamento contesta la legittimità delle decisioni impugnate adottate dal Consiglio. Tali decisioni stabiliscono, essenzialmente, che determinati Stati membri avevano dato attuazione alle disposizioni generali sulla protezione dei dati contenute nel capo 6 della decisione 2008/615 e autorizzano il ricevimento e la trasmissione dei dati oggetto della decisione 2008/615 a partire da una determinata data. In breve, la conseguenza pratica delle decisioni impugnate è che gli Stati membri interessati sono autorizzati ad accedere a un sistema che permette lo scambio di informazioni relative ai profili DNA e ai dati dattiloscopici (impronte digitali) e a determinati dati nazionali di immatricolazione dei veicoli*******.

23. Il Parlamento eccepisce, come suo argomento principale, che il Consiglio si sarebbe avvalso, in ciascuno dei casi, del fondamento giuridico errato. Esso lamenta inoltre la violazione di determinati requisiti procedurali nel corso della procedura decisionale che ha portato all'adozione delle decisioni di cui trattasi.

******* Il sistema in parola è stato originariamente attuato mediante il cosiddetto Trattato di Prüm. Talune delle disposizioni di detto trattato internazionale sono state poi incorporate nel diritto dell'Unione con la decisione 2008/615.

24. Il Consiglio, dal canto suo, ritiene che, alla luce dell'articolo 9 del Protocollo n. 36, le decisioni impugnate siano state adottate sulla base del fondamento giuridico corretto, vale a dire l'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615. Pur contestando la maggior parte degli argomenti proposti dal Parlamento con riferimento ai requisiti procedurali, il Consiglio ammette che avrebbe dovuto consultare il Parlamento nel corso della procedura decisionale.

25. Per pronunciarsi sulle azioni proposte dal Parlamento, la Corte è chiamata a stabilire, in particolare, la natura delle decisioni impugnate, aspetto su cui le parti non concordano. Tale questione ha conseguenze significative su come andranno trattate l'eccezione di illegittimità, prevista nell'articolo 277 TFUE e sostenuta dal Parlamento rispetto all'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615, e la seconda eccezione relativa alla violazione dei requisiti procedurali.

B – *Fondamento giuridico*

26. Con la prima eccezione, il Parlamento afferma che il Consiglio, nell'adottare le decisioni impugnate, si sarebbe servito del fondamento giuridico errato. A sostegno della sua tesi, il Parlamento deduce una serie di argomenti.

27. Esso afferma, da un lato, che il Consiglio si sarebbe dovuto servire di un fondamento giuridico contenuto nel Trattato FUE. Secondo il Parlamento, infatti, le decisioni impugnate sono atti di base, alla pari con la decisione 2008/615, e in quanto tali avrebbero dovuto essere adottate sul medesimo fondamento giuridico di detta decisione, come modificata dal Trattato di Lisbona. A suo avviso, avrebbero dovuto trovare applicazione gli articoli 82, paragrafo 1, lettera d), TFUE e 87, paragrafo 2, lettera a), TFUE.

28. Dall'altro, la suddetta istituzione ritiene che, in ogni caso, ove si ritenesse che le decisioni impugnate non sono atti di base ma misure di attuazione della decisione 2008/615, l'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615 costituirebbe una base giuridica derivata illegittima. A suo avviso, infatti, detta disposizione prevede una procedura decisionale incompatibile con il diritto primario [articolo 34, paragrafo 2, lettera c), UE in combinato disposto con l'articolo 39, paragrafo 1, UE] in vigore all'epoca dell'adozione della decisione 2008/615.

29. Prima di pronunciarsi sulla prima eccezione, occorre analizzare altre due questioni. La prima si riferisce all'articolo 9 del Protocollo n. 36; la seconda alla natura delle decisioni impugnate.

1. Articolo 9 del Protocollo n. 36

30. Nel contesto della sua prima eccezione, il Parlamento eccepisce che l'articolo 9 del Protocollo n. 36 riguarderebbe solo atti sostanziali e non gli atti che fissano i requisiti procedurali per l'adozione di altre misure. A detta del Parlamento, l'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615 non può quindi costituire un fondamento giuridico autonomo per le decisioni impugnate.

31. La questione è già stata affrontata dalla Corte, la quale ha ritenuto che un'interpretazione restrittiva dell'articolo 9 del Protocollo n. 36 lo priverebbe di qualunque effetto utile. Così sarebbe se si ammettesse che tale disposizione implica unicamente che gli atti riconducibili all'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale non siano automaticamente abrogati a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona******** . Non si può trascurare, infatti, che l'articolo 9 del Protocollo n. 36 deve essere inteso nel senso che esso mira, segnatamente, ad assicurare che gli atti adottati nel contesto della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale possano continuare a

******** Sentenza del 16 aprile 2015, Parlamento/Consiglio, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, punto 56.

essere applicati in modo efficace, nonostante la modifica della cornice istituzionale di tale cooperazione********. Gli atti adottati in modo regolare sulla base del Trattato UE, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che prevedano modalità di adozione di altre misure continuano pertanto a produrre i propri effetti giuridici**********.

32. A norma dell'articolo 9 del Protocollo n. 36, l'effetto dell'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615 (e, del resto, dell'articolo 33 della decisione 2008/615) è mantenuto pertanto anche dopo l'abrogazione dell'articolo 34 UE (sulla cui base è stata adottata la decisione 2008/615). Ciò significa quindi che i requisiti procedurali sanciti nell'articolo 25, paragrafo 2 (e nell'articolo 33) continuano a sussistere e ad essere effettivi, a prescindere dai cambiamenti successivamente intervenuti nel quadro costituzionale dell'Unione europea.

33. Ciò detto, resta da chiarire se le decisioni impugnate siano atti di base, come sostiene il Parlamento, o misure d'esecuzione, come affermato dal Consiglio.

2. Natura delle decisioni impugnate

34. Il Parlamento afferma che le decisioni impugnate sono atti di base e non misure d'esecuzione. Sul punto, esso osserva che la procedura di cui all'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615 richiede l'unanimità del Consiglio nell'adozione delle decisioni impugnate. All'epoca dell'adozione della decisione 2008/615, l'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), UE prevedeva due distinte procedure per adottare gli atti di base e le misure d'esecuzione: solo gli atti di base richiedevano l'unanimità in seno al Consiglio. Il Parlamento ritiene inoltre significativo che l'articolo 33 della decisione 2008/615 preveda una fondamento distinto per l'adozione delle misure d'esecuzione. Nonostante l'esistenza di detta disposizione, il Consiglio ha scelto di non adottare le decisioni impugnate su tale base. Tenuto conto di tale scelta, le decisioni impugnate non possono essere considerate misure d'esecuzione, ma piuttosto atti di base alla pari con la decisione 2008/615. I titoli delle decisioni impugnate non contengono neppure il termine «di esecuzione» il che indicherebbe che le decisioni in parola sono, di fatto, atti di base. Secondo il Parlamento, le decisioni impugnate integrano la decisione 2008/615 per quanto attiene alla data a partire dalla quale uno Stato membro può avere accesso al sistema automatizzato di condivisione dei dati.

35. Il Consiglio afferma che l'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615 gli permette di esercitare competenze di esecuzione e che le decisioni impugnate costituiscono pertanto misure d'esecuzione. Il Consiglio ritiene che la formulazione dell'articolo 25, paragrafo 2, e il fatto che le decisioni impugnate abbiano come unica finalità di attuare gli obiettivi della decisione 2008/615 indica chiaramente che si tratta di misure d'esecuzione. A detta del Consiglio, gli argomenti del Parlamento non tengono conto della giurisprudenza consolidata della Corte secondo cui è la base giuridica di un atto che determina la procedura da seguire e non il contrario.

36. Come spiegherò più avanti, gli argomenti addotti dal Parlamento non mi convincono.

******** Sentenza del 16 aprile 2015, Parlamento/Consiglio, C-540/13, EU:C:2015:224, punto 44.

********** Sentenza del 16 aprile 2015, Parlamento/Consiglio, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, punto 57.

37. La giurisprudenza della Corte offre indicazioni utili per comprendere la demarcazione tra «atti di base» e «misure d'esecuzione». Gli atti di base sono prerogativa del legislatore perché contengono norme essenziali nella materia considerata e, in tal senso, richiedono scelte politiche. Tali norme essenziali non possono costituire oggetto di delega**********. La giurisprudenza ci dice anche che detti elementi essenziali devono essere stabiliti sulla base di elementi oggettivi che possano essere sottoposti a sindacato giurisdizionale e devono tener conto delle caratteristiche e delle peculiarità del settore in esame**********. Occorre considerare anche il contesto legislativo**********.

38. I punti della decisione 2008/615 indicano che essa mira a incorporare la sostanza delle disposizioni del Trattato di Prüm********** nel quadro giuridico dell'Unione europea. Più in particolare, la decisione in parola è intesa a migliorare lo scambio di informazioni tra le competenti autorità degli Stati membri al fine di individuare i reati e indagare su di essi.

39. L'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615 stabilisce che la trasmissione di dati personali può avvenire solo dopo l'attuazione delle disposizioni in materia di protezione dei dati nella legislazione nazionale e che il Consiglio stabilisce all'unanimità – rispetto a ciascuno Stato membro e a ciascuna categoria di dati scambiati (profili DNA, dati dattiloscopici, dati di immatricolazione dei veicoli) – se questa condizione sia soddisfatta. A norma dell'articolo 20 della decisione 2008/616, il Consiglio vi provvede sulla base di una relazione di valutazione redatta da esperti degli Stati membri già operativi. La relazione si basa su un questionario di valutazione e su un'esperienza pilota rispetto alla banca dati considerata. Sulla base di detta valutazione, è possibile stabilire se lo Stato membro interessato abbia istituito un sistema di protezione dei dati e soddisfatto i requisiti tecnici e giuridici per procedere alla consultazione automatizzata e ottenere informazioni dagli altri Stati membri e se la sua banca dati sia compatibile con quelle degli altri Stati membri.

40. Alla luce di quanto precede, le decisioni impugnate essenzialmente a) stabiliscono che gli Stati membri di cui trattasi hanno positivamente superato la fase di valutazione preliminare, come specificata nell'articolo 20 della decisione 2008/616, e b) autorizzano, sulla base di detta conclusione, i suddetti Stati membri ad accedere al sistema automatizzato di scambio dei dati a partire da una certa data

41. Benché le decisioni impugnate costituiscano un passo necessario preliminare allo scambio di informazioni, ciò non significa però che esse costituiscano atti di base come la decisione 2008/615 stessa. A mio avviso, non si può affermare che il contenuto delle decisioni impugnate abbia un impatto sulla scelte politiche richieste nell'attuazione di un sistema di scambio di informazioni.

42. Inoltre, come osserva correttamente il Consiglio, è la base giuridica di un atto che determina la procedura da seguire e non il contrario**********. In questo senso, dubito che conclusioni di vasta portata in merito alla natura delle decisioni impugnate possano essere tratte dalla procedura descritta nell'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615.

********** Sentenza del 5 settembre 2012, Parlamento/Consiglio, C-355/10, EU:C:2012:516, punti da 63 a 65 e giurisprudenza citata.

********** Sentenza del 5 settembre 2012, Parlamento/Consiglio, C-355/10, EU:C:2012:516, punti 67 e 68. V. anche sentenze del 6 maggio 2014, Commissione/Parlamento e Consiglio, C-43/12, EU:C:2014:298 punto 29, e del 22 ottobre 2013, Commissione/Consiglio, C-137/12, EU:C:2013:675, punto 52 e giurisprudenza citata.

********** Sentenza dell'8 settembre 2009, Commissione/Parlamento e Consiglio, C-411/06, EU:C:2009:518, punti 64 e 65.

********** V. nota 7 supra.

********** V., inter alia, sentenze del 19 luglio 2012, Parlamento/Consiglio, C-130/10, EU:C:2012:472, e del 24 giugno 2014 in Parlamento/Consiglio, C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 57.

43. Inoltre, se si aderisse alla posizione del Parlamento, ciò significherebbe che ogni volta che uno Stato membro ha concluso la valutazione preliminare e la fase pilota necessarie per lo scambio di informazioni previsto nella decisione 2008/615, il legislatore sarebbe chiamato a decidere se le misure di protezione dei dati di cui al capo 6 di detta decisione siano state rispettate e a confermare che detto Stato membro può essere autorizzato ad accedere ai dati di cui alla decisione 2008/615. A mio avviso, un'interpretazione così ampia della nozione di atto di base ridurrebbe praticamente a zero l'ambito di applicazione dell'esecuzione.

44. Il Parlamento non ha, da ultimo, fornito alcun argomento convincente per spiegare in che modo le decisioni impugnate possano essere considerate decisioni autonome aventi un obiettivo che, in un modo o nell'altro, differisce dalla decisione 2008/615. Al contrario, come già spiegato, tali decisioni costituiscono parte integrante e necessaria della procedura che conduce alla realizzazione degli obiettivi della decisione 2008/615. In tale contesto, la mancata indicazione del termine «di esecuzione» non può, a mio avviso, comportare che le decisioni impugnate siano atti di base.

45. Concludo quindi nel senso che le decisioni impugnate costituiscono misure d'esecuzione e che gli argomenti addotti in senso contrario dal Parlamento devono essere respinti. Alla stesso modo, devono essere respinti gli argomenti secondo cui le decisioni impugnate non potevano essere fondate sulla decisione 2008/615 e avrebbero dovuto invece essere basate sulle disposizioni esistenti del Trattato FUE.

46. Tenuto conto di detta conclusione, affronterò ora l'eccezione di illegittimità sollevata dal Parlamento rispetto all'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/65.

3. Sulla legittimità dell'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615

47. Il Parlamento afferma che l'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615 prevede una procedura semplificata non contemplata nell'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), UE che richiede una preventiva iniziativa di uno Stato membro o della Commissione, oltre alla consultazione del Parlamento per l'adozione degli atti di base. Anche se la Corte dovesse ritenere che le decisioni impugnate costituiscono misure d'esecuzione, il Parlamento afferma che la procedura prevista nell'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615 differisce da quella di cui all'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), UE: ciò non solo in quanto l'articolo 25, paragrafo 2, non richiede la previa iniziativa di uno Stato membro o della Commissione o la consultazione del Parlamento, ma anche perché la disposizione in parola richiede l'unanimità in seno al Consiglio. Di conseguenza, le decisioni impugnate dovrebbero essere annullate a causa dell'illegittimità dell'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615.

48. Il Consiglio afferma, dal canto suo, che, alla luce della giurisprudenza della Corte**********, la legittimità dell'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615 non è messa in discussione semplicemente dalla terminologia – che ammette essere infelice - utilizzata nella disposizione in parola. A detta del Consiglio, la disposizione controversa può essere conciliata con le disposizioni applicabili del Trattato UE [articolo 34, paragrafo 2, lettera c), UE in combinato disposto con l'articolo 39, paragrafo 1, UE] anche se non fa riferimento alla consultazione del Parlamento, né individua i differenti passaggi della procedura che hanno condotto a includere uno Stato membro nel sistema attuato dalla decisione 2008/615.

********** Sentenze del 16 aprile 2015, Parlamento/Consiglio, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, e Parlamento/Consiglio, C-540/13, EU:C:2015:224.

49. A questo proposito, il Consiglio ribadisce la sua posizione secondo cui le decisioni impugnate sono misure d'esecuzione e osserva che, in ogni caso, l'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), UE non richiede la previa iniziativa della Commissione o di uno Stato membro ai fini dell'adozione di misure d'esecuzione. Analogamente, per quanto attiene al requisito della consultazione del Parlamento, la mancanza di un requisito esplicito in tal senso non è determinante posto che un'interpretazione coerente è comunque possibile in base alla giurisprudenza della Corte.

50. Il Consiglio affronta da ultimo il requisito dell'unanimità posto nell'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615. Esso afferma che la formulazione della decisione, «decide all'unanimità», in luogo di «adotta una decisione all'unanimità», lascerebbe spazio all'interpretazione e che occorre quindi tener conto del contesto in cui detta disposizione si presenta e del suo oggetto. Secondo il Consiglio, il requisito dell'unanimità ricomprende in realtà due distinti passaggi nella procedura decisionale. In primis, gli Stati membri accertano all'unanimità (sulla base del risultato della valutazione preliminare compiuta, v. paragrafo 39 supra) se lo Stato membro di cui trattasi abbia superato con successo la valutazione. Vista la struttura del sistema di condivisione dei dati, che permette agli Stati membri coinvolti di avere accesso alle banche dati nazionali degli altri Stati membri, un esito positivo della valutazione preliminare richiede, necessariamente, il consenso di ciascuno Stato membro. In secondo luogo, è adottata una decisione a maggioranza qualificata in merito all'ammissione dello Stato membro e sulla data in cui può aver inizio lo scambio di dati. A detta del Consiglio, a norma dell'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615, detti due passaggi sono trasformati in un'unica decisione.

51. Come riconoscono entrambe le parti, è fondamentale che le regole di adozione delle proprie decisioni da parte delle istituzioni dell'UE siano definite dai Trattati. Tali regole non sono rimesse alla discrezionalità degli Stati membri o delle istituzioni dell'UE. Non possono quindi essere previste basi giuridiche derivate che aggravano o semplificano le regole fissate nei Trattati**********. Questo importante principio riguarda anche l'adozione di misure d'esecuzione**********.

52. Occorre quindi ricordare qui che la legittimità di un atto dell'Unione deve essere valutata in funzione della situazione di fatto e di diritto esistente al momento in cui l'atto è stato adottato**********.

53. Ho già concluso supra che le decisioni impugnate dovrebbero essere considerate misure d'esecuzione. La legittimità dell'articolo 25 della decisione 2008/615 dovrebbe quindi essere valutata alla luce delle disposizioni che disciplinavano, all'epoca dell'adozione della decisione in parola, l'adozione di misure d'esecuzione del terzo pilastro: gli articoli 34, paragrafo 2, lettera c), UE e 39, paragrafo 1, UE**********. In conformità con dette disposizioni, il Consiglio può adottare, a maggioranza qualificata e previa consultazione del Parlamento, le misure necessarie per applicare le decisioni che ricadono nel terzo pilastro.

54. La formulazione dell'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615 non richiede l'iniziativa della Commissione o di uno Stato membro, e detta disposizione non impone neppure al Consiglio di consultare il Parlamento. Esso inoltre si discosta dall'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), del Trattato UE richiedendo un voto unanime in seno al Consiglio.

********** Sentenze del 16 aprile 2015, Parlamento/Consiglio, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, punto 42, e del 6 maggio 2008, Parlamento/Consiglio, C-133/06, EU:C:2008:257, punti da 54 a 56.

********** Sentenza del 16 aprile 2015, Parlamento/Consiglio, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, punto 43.

********** V., tra tante, sentenza del 16 aprile 2015, Parlamento/Consiglio, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, punto 45 e giurisprudenza citata.

********** V., a tal riguardo, sentenze del 16 aprile 2015, Parlamento/Consiglio, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, punto 45, e Parlamento/Consiglio, C-540/13, EU:C:2015:224, punto 35, e del 10 settembre 2015, Parlamento/Consiglio, C-363/14, EU:C:2015:579, punto 59.

55. Sebbene concordi con il Consiglio nel ritenere che sia possibile conciliare l'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615 con gli articoli 34, paragrafo 2, lettera c), UE e 39, paragrafo 1, del Trattato UE rispetto alle questione dell'iniziativa********** e della consultazione del Parlamento**********, non sono convinto che lo stesso valga per il requisito dell'unanimità di cui all'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615. Detto requisito si discosta chiaramente dall'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), del Trattato UE, che prevede la maggioranza qualificata dei votanti nell'adozione di misure d'esecuzione.

56. È di certo vero, come osserva il Consiglio, che nell'interpretare una disposizione occorre tener conto del suo oggetto e del suo contesto giuridico***********. La Corte ha ritenuto, inoltre, che una disposizione debba essere interpretata, per quanto possibile, in modo da non inficiarne la validità***********. Tuttavia tali principi interpretativi non possono essere estesi eccessivamente, in particolare non in un caso in cui è a rischio un altro principio di fondamentale importanza, ossia il principio secondo cui sono i Trattati a definire la procedura decisionale (v., supra, paragrafo 51)***********.

57. Il Consiglio ha anzitutto ritenuto che il requisito dell'unanimità di cui all'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615 dovrebbe essere inteso come incorporante una procedura decisionale in due fasi che sfocia in un'unica decisione e che il requisito dell'unanimità si applicherebbe soltanto al primo passaggio preliminare. La decisione formale sarebbe adottata a maggioranza qualificata. Se si accogliesse l'interpretazione dell'articolo di cui trattasi proposta dal Consiglio, detta disposizione creerebbe di fatto una base giuridica derivata che modifica le regole poste nel Trattato. Ciò in quanto, come ha spiegato il Consiglio, la procedura in due tappe sfocia in un'unica decisione, il che implica che il voto a maggioranza qualificata sarebbe ridotto a un requisito teorico e che il Consiglio adotterebbe, in realtà, l'atto di esecuzione con voto unanime.

58. Inoltre, posto che l'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615 prevede espressamente il voto unanime, non è a mio avviso possibile, mediante un'interpretazione conforme, intendere tale requisito di voto come a «maggioranza qualificata». Una siffatta interpretazione contrasterebbe chiaramente con la formulazione dell'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615***********.

59. Desidero chiarire un ultimo aspetto. Comprendo le argomentazioni svolte dal Consiglio circa la necessità che ciascuno Stato membro accerti — quale condizione preliminare per adottare una successiva decisione di esecuzione — che lo Stato membro aderente abbia positivamente concluso la fase di valutazione preliminare. Tuttavia, ciò non può comportare che il Consiglio possa adottare la successiva decisione di esecuzione sulla base dell'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615, posto che tale decisione, richiedendo l'unanimità, costituisce una base giuridica derivata illegittima. Come osservato correttamente dal Parlamento, la decisione 2008/615 contiene un'altra disposizione, ossia l'articolo 33, che autorizza il Consiglio ad adottare le misure necessarie per l'attuazione di detta decisione.

********** La Corte ha confermato che, per quanto attiene alle misure di esecuzione, l'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), UE non richiede la previa iniziativa della Commissione o di uno Stato membro, v. sentenza del 10 settembre 2015, Parlamento/Consiglio, C-363/14, EU:C:2015:579, punti da 58 a 67.

********** La Corte ha ritenuto, nell'ambito di una causa in cui si discuteva di un'analoga eccezione di illegittimità, che, interpretando la disposizione alla luce dell'articolo 39, paragrafo 1, UE (a norma del quale il Parlamento deve essere consultato), il fatto che la disposizione in esame non specifichi che il Parlamento deve essere consultato non comporta la sua illegittimità, v. sentenza del 16 aprile 2015, Parlamento/Consiglio, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, punti da 47 a 50 e giurisprudenza citata.

********** Sentenza del 21 maggio 2015, Rosselle, C-65/14, EU:C:2015:339, punto 43 e giurisprudenza citata.

********** Sentenza del 16 aprile 2015, Parlamento/Consiglio, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, punto 49, e giurisprudenza citata.

********** Sentenze del 16 aprile 2015, Parlamento/Consiglio, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223, punto 43, e del 6 maggio 2008, Parlamento/Consiglio, C-133/06, EU:C:2008:257, punti da 54 a 56.

********** Si potrebbe qui distinguere rispetto alla situazione descritta supra nella nota 22, in cui la disposizione in parola *taceva* sul fatto che il Parlamento doveva essere consultato, v. sentenza del 16 aprile 2015, Parlamento/Consiglio, C-317/13 e C-679/13, EU:C:2015:223.

60. Alla luce di quanto precede, concludo che l'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615 prevede una procedura diversa da quella stabilita nell'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), UE e costituisce quindi una base giuridica derivata illegittima. Ne consegue che la prima eccezione del Parlamento dovrebbe essere accolta e le decisioni impugnate annullate.

61. Per il caso in cui la Corte non condivida la mia posizione e ritenga che la prima eccezione del Parlamento debba essere respinta, passo ora ad esaminare la seconda eccezione sollevata dal Parlamento in merito alla violazione di forme sostanziali.

C – *Sulle forme sostanziali*

62. Nell'ambito della seconda eccezione, il Parlamento ribadisce che le decisioni impugnate avrebbero dovuto essere adottate sulla base degli articoli 82, paragrafo 1, lettera d), TFUE e 87, paragrafo 2, lettera a), TFUE. Ho già affrontato supra tale questione.

63. In alternativa, il Parlamento afferma che la procedura che ha portato all'adozione delle decisioni impugnate violava l'articolo 34, paragrafo 2, UE per tre ragioni. Da una lettura congiunta degli articoli 34, paragrafo 2, UE e 39, paragrafo 1, UE, si ricava la seguente procedura: adozione all'unanimità da parte del Consiglio (o a maggioranza qualificata nel caso degli atti di esecuzione) previa iniziativa della Commissione o di uno Stato membro e consultazione del Parlamento. Questa procedura non è stata seguita dal Consiglio.

64. Il Consiglio afferma che l'argomento principale del Parlamento si basa su un'errata interpretazione del corretto fondamento giuridico per le decisioni impugnate. Il Consiglio aggiunge di aver legittimamente adottato le decisioni impugnate ai sensi dell'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615, che richiede l'unanimità in seno al Consiglio, ma non una previa iniziativa o consultazione del Parlamento. Tuttavia, il Consiglio ammette anche che, alla luce della sentenza della Corte nella causa Parlamento/Consiglio**********, avrebbe dovuto consultare il Parlamento prima di adottare le decisioni impugnate.

65. Alla luce dell'analisi che precede circa la legittimità dell'articolo 25, paragrafo 2, della decisione 2008/615, basti osservare quanto segue.

66. Il Consiglio, come da esso stesso ammesso, avrebbe dovuto consultare il Parlamento. La mancata consultazione del Parlamento impone necessariamente di annullare le decisioni**********. Adottando all'unanimità le decisioni impugnate, il Consiglio ha altresì violato le regole di voto di cui all'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), UE. L'argomento addotto dal Parlamento nel contesto della seconda eccezione e vertente sulla previa iniziativa deve però essere respinto. Come spiegato supra, infatti, l'articolo 34, paragrafo 2, lettera c), UE non richiede la previa iniziativa di uno Stato membro o della Commissione.

67. Concludo quindi che anche la seconda eccezione del Parlamento deve essere accolta. Le decisioni impugnate devono pertanto essere annullate.

D – *Sugli effetti delle decisioni impugnate*

68. Il Consiglio, sostenuto dal Regno di Svezia, chiede che la Corte mantenga, in caso di annullamento, gli effetti delle decisioni impugnate a norma dell'articolo 264, secondo comma, TFUE.

********** Sentenza del 16 aprile 2015, C-540/13, EU:C:2015:224, punto 53.

********** V., più di recente, sentenza del 23 dicembre 2015, Parlamento/Consiglio, C-595/14, EU:C:2015:847, punti da 35 a 43.

69. Ho precedentemente concluso che le decisioni impugnate devono essere annullate. Tuttavia, annullare tali decisioni senza prevedere il mantenimento dei loro effetti avrebbe indubbiamente conseguenze importanti sulla cooperazione transfrontaliera nella lotta al terrorismo, alla criminalità grave e all'immigrazione illegale. Ciò ostacolerebbe inoltre, in modo significativo, l'accesso delle autorità di esecuzione (sia negli Stati membri interessati dalle decisioni impugnate che negli altri Stati membri) ai profili DNA, alle impronte digitali e ai dati di immatricolazione dei veicoli. In questo senso, il mancato mantenimento degli effetti delle decisioni impugnate comprometterebbe il mantenimento dell'ordine pubblico e l'efficacia della cooperazione transfrontaliera in tale ambito **********. L'annullamento delle decisioni impugnate farebbe infatti venir meno la base per detta collaborazione rispetto agli Stati membri coinvolti. Si tratta, a mio avviso, di una ragione sufficiente per mantenere in vigore gli effetti delle decisioni impugnate sino a quando non siano sostituite da nuovi atti. Osservo, in aggiunta, che, benché il Parlamento chieda l'annullamento delle decisioni impugnate, esso non ne contesta la finalità o il contenuto.

70. Per tale ragione, ritengo che gli effetti delle decisioni impugnate debbano essere mantenuti fino all'entrata in vigore di nuovi atti diretti a sostituirle.

IV – **Spese**

71. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. In queste due cause, il Parlamento ne ha fatto domanda e il Consiglio è risultato soccombente.

72. Ai sensi dell'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura, le spese sostenute dagli Stati membri e dalle istituzioni intervenuti nella causa restano a loro carico. La Repubblica federale di Germania e il Regno di Svezia sopporteranno pertanto le proprie spese.

V – **Conclusione**

73. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di decidere come segue:

— annullare le quattro decisioni impugnate: decisione 2014/731/UE del Consiglio, del 9 ottobre 2014, relativa all'avvio a Malta dello scambio automatizzato di dati di immatricolazione dei veicoli; decisione 2014/743/UE del Consiglio, del 21 ottobre 2014, relativa all'avvio a Cipro dello scambio automatizzato di dati di immatricolazione dei veicoli; decisione 2014/744/UE del Consiglio, del 21 ottobre 2014, relativa all'avvio in Estonia dello scambio automatizzato di dati di immatricolazione dei veicoli e decisione 2014/911/UE del Consiglio, del 4 dicembre 2014, relativa all'avvio in Lettonia dello scambio automatizzato di dati dattiloscopici;

— mantenere gli effetti delle decisioni impugnate sino all'entrata in vigore di nuovi atti diretti a sostituirle;

— condannare il Consiglio alle spese;

— disporre che la Repubblica federale di Germania e il Regno di Svezia sopportino ciascuno le proprie spese.

********** V., in senso analogo, sentenze del 16 aprile 2015, Parlamento/Consiglio, C-540/13, EU:C:2015:224, punti da 61 a 64, e del 23 dicembre 2015, Parlamento/Consiglio, C-595/14, EU:C:2015:847, punti da 45 a 49.