Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DEL TRIBUNALE (Sesta Sezione ampliata)

23 settembre 2015 *

«IPCA — Regolamento (CE) n. 2494/95 — Indici armonizzati dei prezzi al consumo ad aliquote fiscali costanti (IPCA-CT) — Regolamento (UE) n. 119/2013 — Indice dei prezzi sulle abitazioni occupate dal proprietario — Regolamento (UE) n. 93/2013 — Eurostat — Comitatologia — Misure di attuazione — Procedura di regolamentazione con controllo»

Nelle cause riunite T-261/13 e T-86/14,

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da M. Bulterman e J. Langer, nonché, nella causa T-261/13, da B. Koopman, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Commissione europea, rappresentata da M. Clausen e P. van Nuffel, in qualità di agenti,

convenuta,

avente ad oggetto, nella causa T-261/13, in via principale, la domanda di annullamento del regolamento (UE) n. 119/2013 della Commissione, dell'11 febbraio 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 2214/96 relativo agli indici dei prezzi al consumo armonizzati (IPCA): trasmissione e diffusione dei sottoindici dell'IPCA, per quanto riguarda la costituzione di indici armonizzati dei prezzi al consumo ad aliquote fiscali costanti (GU L 41, pag. 1), e, in via subordinata, la domanda di annullamento dell'articolo 1, punto 2, del regolamento n. 119/2013 nonché, nella causa T-86/14, in via principale, la domanda di annullamento del regolamento (UE) n. 93/2013 della Commissione, del 1° febbraio 2013, recante norme d'applicazione del regolamento (CE) n. 2494/95 del Consiglio, relativo agli indici dei prezzi al consumo armonizzati, per quanto riguarda la costruzione di indici dei prezzi delle abitazioni occupate dai proprietari (GU L 33, pag. 14), e, in via subordinata, la domanda di annullamento dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 93/2013,

IL TRIBUNALE (Sesta Sezione ampliata),

composto da S. Frimodt Nielsen, presidente, F. Dehousse (relatore), I. Wiszniewska-Białecka, A.M. Collins e I. Ulloa Rubio, giudici,

cancelliere: J. Plingers, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 27 febbraio 2015,

ha pronunciato la seguente

* Lingua processuale: il neerlandese.

Sentenza

Contesto normativo e oggetto dei presenti ricorsi

Normativa relativa alle modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione europea

1 La decisione 1999/468/CE del Consiglio, del 28 giugno 1999, recante modalità per l'esercizio delle competenze di esecuzione conferite alla Commissione (GU L 184, pag. 23), è stata adottata sulla base dell'articolo 202 CE. Essa è stata modificata dalla decisione 2006/512/CE del Consiglio, del 17 luglio 2006 (GU L 200, pag. 11), il cui articolo 1, punto 7, ha istituito la procedura di regolamentazione con controllo (nuovo articolo 5 bis della decisione 1999/468).

2 Il considerando 7 bis della decisione 1999/468, come modificata, è redatto nel seguente modo:

«È necessario ricorrere alla procedura di regolamentazione con controllo per le misure di portata generale intese a modificare elementi non essenziali di un atto adottato secondo la procedura di cui all'articolo 251 [CE], anche sopprimendo taluni di questi elementi, o completandolo con l'aggiunta di nuovi elementi non essenziali. Tale procedura deve consentire ai due rami dell'autorità legislativa di effettuare un controllo preliminare all'adozione di siffatte misure. Gli elementi essenziali di un atto legislativo possono essere modificati soltanto dal legislatore in base al trattato».

3 L'articolo 2, paragrafo 2, della decisione 1999/468, come modificata così dispone:

«Quando un atto di base adottato secondo la procedura di cui all'articolo 251 [CE] prevede l'adozione di misure di portata generale intese a modificare elementi non essenziali di tale atto, anche sopprimendo taluni di questi elementi, o di completarlo tramite l'aggiunta di nuovi elementi non essenziali, tali misure sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo».

4 Lo svolgimento della procedura di regolamentazione con controllo (in prosieguo: la «PRCC») è disciplinato dall'articolo 5 bis della decisione 1999/468, come modificata. Nel contesto di tale procedura interviene un comitato di regolamentazione con controllo composto dei rappresentanti degli Stati membri e presieduto dal rappresentante della Commissione europea. Il rappresentante della Commissione sottopone al comitato un progetto delle misure da adottare. Il comitato esprime il suo parere su tale progetto (articolo 5 bis, paragrafi 1 e 2). In seguito la procedura differisce a seconda che le misure previste siano conformi al parere di tale comitato (articolo 5 bis, paragrafo 3) o che tali misure non siano conformi a tale parere oppure detto comitato non abbia adottato un parere (articolo 5 bis, paragrafo 4). In ogni caso, l'articolo 5 bis della decisione 1999/468, come modificata, prevede la procedura applicabile, la quale chiama ad intervenire il Consiglio dell'Unione europea e il Parlamento europeo che possono opporsi al progetto di misure.

5 L'articolo 12 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), prevede che la decisione 1999/468 è abrogata, ma che gli effetti dell'articolo 5 bis della stessa sono mantenuti ai fini degli atti di base esistenti che vi fanno riferimento.

Normativa sugli indici dei prezzi

Il regolamento (CE) n. 2494/95

6 Al fine di garantire che l'Unione europea disponga di indici dei prezzi al consumo comparabili negli Stati membri, il 23 ottobre 1995 il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 2494/95 relativo agli indici dei prezzi al consumo armonizzati (GU L 257, pag. 1). Tale regolamento, relativo agli indici dei prezzi al consumo armonizzati (in prosieguo: gli «IPCA»), è stato modificato, segnatamente, dal regolamento (CE) n. 596/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 giugno 2009, che adegua alla decisione 1999/468 determinati atti soggetti alla procedura di cui all'articolo 251 del trattato, per quanto riguarda la procedura di regolamentazione con controllo (GU L 188, pag. 14).

7 L'articolo 4 del regolamento n. 2494/95, così modificato, rubricato «Requisiti di comparabilità», prevede quanto segue:

«Gli IPCA sono considerati comparabili se riflettono esclusivamente le differenze che esistono tra i paesi nelle variazioni dei prezzi e nelle abitudini di consumo nazionali.

Gli IPCA che differiscono a causa di diversità nei concetti, nei metodi o nelle pratiche che intervengono nella loro definizione e nel loro calcolo non sono considerati comparabili.

La Commissione (Eurostat) adotta le regole da seguire per ottenere IPCA comparabili. Tali misure, intese a modificare elementi non essenziali del presente regolamento completandolo, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 14, paragrafo 3».

8 L'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 2494/95, rubricato «Calendario e deroghe», dispone quanto segue:

«La Commissione adotta le misure di applicazione del presente regolamento necessarie al fine di garantire la comparabilità degli IPCA nonché per preservarne e rafforzarne l'affidabilità e la pertinenza. Tali misure, intese a modificare elementi non essenziali del presente regolamento completandolo, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 14, paragrafo 3. La Commissione chiede alla BCE di fornire un parere sulle misure che essa propone di presentare al comitato».

9 L'articolo 9 del regolamento n. 2494/95, intitolato «Produzione dei risultati», così recita:

«Gli Stati membri elaborano i dati raccolti per produrre l'IPCA, sulla base di un indice del tipo Laspeyres, che interessa le categorie della classificazione internazionale COICOP (Classification of Individual Consumption by Purpose) che saranno adeguate dalla Commissione allo scopo di stabilire gli IPCA comparabili. La Commissione definisce i metodi, le procedure e le formule che garantiscono la conformità ai requisiti di comparabilità. Tali misure, intese a modificare elementi non essenziali del presente regolamento, anche completandolo, sono adottate secondo la procedura di regolamentazione con controllo di cui all'articolo 14, paragrafo 3».

10 L'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento n. 2494/95 è così formulato:

«Nei casi in cui è fatto riferimento al presente paragrafo, si applicano l'articolo 5 bis, paragrafi da 1 a 4, e l'articolo 7 della decisione 1999/468 (...), tenendo conto delle disposizioni dell'articolo 8 della stessa».

Misure di esecuzione del regolamento n. 2494/95 nella causa T-261/13

11 Oltre al regolamento (CE) n. 1749/96, del 9 settembre 1996, sulle misure iniziali dell'avviamento del regolamento n. 2494/95 (GU L 229, pag. 3), la Commissione ha adottato il regolamento (CE) n. 2214/96, del 20 novembre 1996, relativo agli indici dei prezzi al consumo armonizzati: trasmissione e diffusione dei sottoindici dell'IPCA (GU L 296, pag. 8), più volte modificato, in ultimo dal suo regolamento (UE) n. 119/2013, dell'11 febbraio 2013, che modifica il regolamento n. 2214/96, per quanto riguarda la costituzione di indici armonizzati dei prezzi al consumo ad aliquote fiscali costanti (GU L 41, pag. 1).

12 L'articolo 1, punto 1, del regolamento n. 119/2013 aggiunge un secondo comma all'articolo 2 del regolamento n. 2214/96, che prevede ormai che per «indici armonizzati dei prezzi al consumo ad aliquote fiscali costanti» (in prosieguo: gli «IPCA-CT») si intendono indici che consentono di misurare la variazioni dei prezzi al consumo senza l'impatto delle variazioni delle aliquote delle imposte sui prodotti nel corso dello stesso periodo di tempo.

13 L'articolo 1, punto 2, del regolamento n. 119/2013 ha sostituito l'articolo 3 del regolamento n. 2214/96 con il seguente testo:

«1. Gli Stati membri elaborano e forniscono alla Commissione (Eurostat) su base mensile tutti i sottoindici (allegato I) la cui ponderazione rappresenti più dell'uno per mille delle spese totali coperte dall'IPCA. Con l'indice del mese di gennaio di ogni anno, gli Stati membri trasmettono alla Commissione (Eurostat) le relative informazioni sulla ponderazione.

2. Inoltre, gli Stati membri producono e presentano alla Commissione (Eurostat) ogni mese gli stessi sottoindici calcolati ad aliquote fiscali costanti [(IPCA-CT)]. La Commissione (Eurostat), in stretta cooperazione con gli Stati membri, definisce gli orientamenti di un quadro metodologico per il calcolo dell'indice e dei sottoindici [IPCA-CT]. Ove debitamente giustificato, la Commissione (Eurostat) aggiorna la metodologia di riferimento secondo opportune procedure approvate dal comitato del sistema statistico europeo.

3. Gli indici sono forniti conformemente alle norme e alle procedure per la fornitura di dati e metadati come stabilito dalla Commissione (Eurostat)».

Misure di esecuzione del regolamento n. 2494/95 nella causa T-86/14

14 Il 1º febbraio 2013, la Commissione ha adottato il regolamento (UE) n. 93/2013, recante norme d'applicazione del regolamento n. 2494/95, per quanto riguarda la costruzione di indici dei prezzi delle abitazioni occupate dai proprietari (GU L 33, pag. 14).

15 L'articolo 1 del regolamento n. 93/2013 dispone che quest'ultimo «istituisce gli indici dei prezzi delle abitazioni occupate dai proprietari allo scopo di migliorare la pertinenza e la comparabilità degli (...) IPCA».

16 L'articolo 4 del regolamento n. 93/2013, intitolato «Manuale metodologico», dispone quanto segue:

«1. La Commissione (Eurostat) elabora in stretta collaborazione con gli Stati membri un manuale che definisce il quadro metodologico per gli indici dei prezzi delle abitazioni e gli indici dei prezzi delle abitazioni occupate dai proprietari, costruiti a norma del presente regolamento. In casi debitamente giustificati, la Commissione (Eurostat) aggiorna il manuale conformemente alle disposizioni procedurali approvate dal comitato dell'SSE.

2. Nel costruire gli indici dei prezzi delle abitazioni e gli indici dei prezzi delle abitazioni occupate dai proprietari si applicano i criteri di qualità di cui all'articolo 12, paragrafo 1, del regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio.

3. Gli Stati membri, su richiesta della Commissione (Eurostat), forniscono a quest'ultima le informazioni necessarie a valutare la conformità degli indici dei prezzi delle abitazioni e degli indici dei prezzi delle abitazioni occupate dai proprietari alle disposizioni del presente regolamento».

17 L'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 93/2013 prevede che «[g]li Stati membri costruiscono e trasmettono alla Commissione (Eurostat) gli indici di prezzo per le voci di cui all'articolo 3 conformemente al manuale degli indici dei prezzi delle abitazioni e degli indici dei prezzi delle abitazioni occupate dai proprietari».

Normativa in materia statistica

18 Il regolamento (CE) n. 223/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2009, relativo alle statistiche europee e che abroga il regolamento (CE, Euratom) n. 1101/2008, relativo alla trasmissione all'Istituto statistico delle Comunità europee di dati statistici protetti dal segreto, il regolamento (CE) n. 322/97 del Consiglio, relativo alle statistiche comunitarie, e la decisione 89/382/CEE, Euratom del Consiglio, che istituisce un comitato del programma statistico delle Comunità europee (GU L 87, pag. 164), prevede che è opportuno rafforzare la cooperazione e il coordinamento tra le autorità che contribuiscono allo sviluppo, alla produzione e alla diffusione di statistiche europee (considerando 1) e che, al fine di accrescere la fiducia in tali statistiche, le autorità statistiche nazionali dovrebbero godere in ciascuno Stato membro, così come l'autorità statistica dell'Unione all'interno della Commissione, della necessaria indipendenza professionale e garantire l'imparzialità e un'elevata qualità in sede di produzione di tali statistiche (considerando 20).

19 L'articolo 6 del regolamento n. 223/2009 prevede quanto segue:

«1. Nel presente regolamento l'autorità statistica comunitaria, quale designata dalla Commissione come responsabile dello sviluppo, della produzione e della diffusione delle statistiche europee, è denominata "la Commissione (Eurostat)".

2. A livello comunitario, la Commissione (Eurostat) assicura la produzione di statistiche europee secondo principi statistici e norme stabiliti. A questo riguardo essa è la sola responsabile a decidere in merito ai processi, alle procedure, alle norme e ai metodi statistici, nonché al contenuto e al calendario dei rilasci statistici.

(…)».

20 L'articolo 12 del regolamento n. 223/2009 prevede, segnatamente, che «[p]er garantire la qualità dei risultati, le statistiche europee sono sviluppate, prodotte e diffuse sulla base di norme uniformi e di metodi armonizzati».

21 L'articolo 3 della decisione 2012/504/UE della Commissione, del 17 settembre 2012, su Eurostat (GU L 251, pag. 49), ha istituito Eurostat (ufficio statistico dell'Unione europea) quale autorità statistica dell'Unione di cui all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 223/2009 e lo definisce come un servizio della Commissione, facente capo a un direttore generale. Le sue funzioni comprendono lo sviluppo, la produzione e la diffusione di statistiche europee e l'articolo 6, paragrafo 1, lettera b), della decisione 2012/504 prevede che, a tal fine Eurostat ha in particolare il compito di sviluppare e promuovere norme, procedure e metodi statistici.

22 L'articolo 7, paragrafo 1, della decisione 2012/504 prevede che, «[c]onformemente al programma statistico europeo e al programma di lavoro annuale, nel campo delle statistiche europee il direttore generale di Eurostat è responsabile unico delle decisioni relative a processi, metodi statistici, norme e procedure ovvero al contenuto e al calendario delle diffusioni statistiche». Esso precisa che «[n]ell'adempimento di tali compiti statistici il direttore generale di Eurostat agisce in modo indipendente» e «senza chiedere istruzioni ad istituzioni o organi dell'Unione, a governi degli Stati membri o a qualsiasi altra istituzione, organismo, ufficio o ente, e senza ricevere istruzioni da essi».

Sull'oggetto dei presenti ricorsi

23 Come deriva dal contesto normativo esposto in precedenza, il regolamento n. 2494/95 ha stabilito le basi statistiche necessarie per pervenire al calcolo degli indici comparabili dei prezzi al consumo a livello dell'Unione. Diversi regolamenti sono stati adottati per soddisfare i requisiti di comparabilità degli indici, tra i quali i regolamenti n. 119/2013 e n. 93/2013, oggetto della fattispecie in esame.

24 Il Regno dei Paesi Bassi osserva di essersi opposto all'adozione di tali regolamenti nel corso della loro elaborazione. Esso ha, infatti, lamentato il fatto che l'articolo 1, punto 2, del regolamento n. 119/2013 e l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 93/2013 non hanno previsto che gli orientamenti e il manuale, che forniscono i quadri metodologici applicabili, fossero adottati conformemente alla procedura di regolamentazione con controllo, alla stregua delle misure di attuazione, nonostante il fatto che essi intendevano precisamente, sia per il loro contenuto, sia per il loro obiettivo, garantire la comparabilità degli IPCA nonché preservarne e rafforzarne l'affidabilità e la pertinenza, conformemente all'articolo 4, terzo comma, e all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 2494/95.

25 I regolamenti n. 119/2013 e n. 93/2013 costituiscono, pertanto, l'oggetto dei presenti ricorsi.

Procedimento e conclusioni delle parti

26 Con atti introduttivi depositati rispettivamente il 3 maggio e il 25 aprile 2013, il Regno dei Paesi Bassi ha proposto i presenti ricorsi.

27 Il 5 marzo 2014, la Commissione ha chiesto la riunione delle cause T-261/13 e T-86/14. Il 10 marzo 2014, il Regno dei Paesi Bassi ha dichiarato di non opporsi a tale riunione. Con ordinanza del 10 dicembre 2014, il presidente della Sesta Sezione ampliata del Tribunale ha disposto la riunione delle cause T-261/13 e T-86/14 ai fini della trattazione orale e della sentenza, conformemente all'articolo 50 del regolamento di procedura del 2 maggio 1991.

28 Con misure di organizzazione del procedimento le parti sono state invitate a rispondere per iscritto a taluni quesiti del Tribunale.

29 Le parti hanno svolto le loro difese e risposto ai quesiti orali del Tribunale all'udienza che ha avuto luogo il 27 febbraio 2015.

30 Il Regno dei Paesi Bassi chiede che il Tribunale voglia:

— nell'ambito del ricorso T-261/13, in via principale, annullare il regolamento n. 119/2013 e, in via subordinata, annullare l'articolo 1, punto 2, del regolamento n. 119/2013;

— nell'ambito del ricorso T-86/14, in via principale, annullare il regolamento n. 93/2013 e, in via subordinata, annullare l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 93/2013;

— condannare la Commissione alle spese.

31 La Commissione chiede che il Tribunale voglia:

— respingere il ricorso;

— condannare il Regno dei Paesi Bassi alle spese.

In diritto

32 Il Regno dei Paesi Bassi deduce, in primo luogo, la violazione dell'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 2494/95 e quella dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, in quanto è Eurostat, e non la Commissione, ad essere designato quale ente incaricato di definire e aggiornare gli orientamenti e il manuale, che costituiscono atti giuridicamente vincolanti (primo e secondo motivo nella causa T-261/13 e primo motivo nella causa T-86/14). In secondo luogo, esso deduce in via subordinata la violazione dell'articolo 338, paragrafo 1, TFUE, in quanto per la definizione degli IPCA-CT vengono usati orientamenti anziché gli strumenti giuridici elencati all'articolo 288 TFUE (terzo motivo nella causa T-261/13 e secondo motivo nella causa T-86/14). In terzo luogo, esso invoca, in ulteriore subordine, la violazione dell'articolo 5, paragrafo 3, e dell'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento n. 2494/95, in combinato disposto con l'articolo 5 bis della decisione 1999/468, per il motivo che avrebbe dovuto essere prevista la PRCC (quarto motivo nella causa T-261/13 e terzo motivo nella causa T-86/14). In quarto luogo, in via di estremo subordine, esso invoca la violazione dell'articolo 291 TFUE, in combinato disposto con il regolamento n. 182/2011, per il motivo che, per la definizione e l'aggiornamento degli orientamenti, avrebbe dovuto essere imposta una delle procedure previste dal regolamento n. 182/2011 (quinto motivo nella causa T-261/13 e quarto motivo nella causa T-86/14).

33 La Commissione, dal canto suo, parte dalla premessa secondo la quale i quadri metodologici di cui trattasi non sono atti giuridicamente vincolanti. Essa sostiene che non si tratta di misure di attuazione ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 2494/95, né, più in generale, di misure di esecuzione ai sensi dell'articolo 291 TFUE. A suo avviso, tali documenti rientrano nella cooperazione amministrativa tra l'autorità dell'Unione per la statistica e gli istituti nazionali di statistica e potevano pertanto essere elaborati sotto forma di orientamenti, senza essere adottati secondo la PRCC. Essa conclude per il rigetto di tutti i motivi invocati.

34 In limine. il Tribunale rileva che, in realtà, i motivi sollevati dal Regno dei Paesi Bassi sono diretti all'annullamento dell'articolo 1, punto 2, del regolamento n. 119/2013 e dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 93/2013, secondo i quali Eurostat, in stretta collaborazione con gli Stati membri, è incaricato di stabilire e aggiornare i quadri metodologici per il calcolo degli indici dei prezzi. Il Regno dei Paesi Bassi ha peraltro ammesso in corso d'udienza che il ricorso T-261/13 doveva essere inteso come diretto solo all'annullamento dell'articolo 1, punto 2, del regolamento n. 119/2013 e che il ricorso T-86/14 doveva essere inteso come diretto solo all'annullamento dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 93/2013, circostanza di cui si è dato atto nel verbale. Si deve pertanto constatare che i presenti ricorsi tendono, in realtà, unicamente all'annullamento, rispettivamente, dell'articolo 1, punto 2, del regolamento n. 119/2013 e dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 93/2013.

35 Il Tribunale ritiene che occorra esaminare i motivi relativi alla violazione dell'articolo 5, paragrafo 3, e dell'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento n. 2494/95, in combinato disposto con l'articolo 5 bis della decisione 1999/468, per il motivo che la PRCC avrebbe dovuto essere prevista (quarto motivo nella causa T-261/13 e terzo motivo nella causa T-86/14).

36 A tale proposito, il Regno dei Paesi Bassi fa valere che l'articolo 5, paragrafo 3, e l'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento n. 2494/95 impongono la PRCC per l'adozione di misure di applicazione di tale regolamento nonché per l'adozione di misure che attuano queste ultime. Orbene, a suo avviso,

le disposizioni impugnate, che prevedono che Eurostat definisca i quadri metodologici e ne garantisca l'aggiornamento senza obbligo di seguire la PRCC, pregiudicano «l'equilibrio istituzionale» dell'Unione e devono pertanto essere annullate.

37 Da parte sua, la Commissione sostiene che i quadri metodologici di cui trattasi non costituiscono misure di applicazione giuridicamente vincolanti ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 2494/95 per la cui adozione non era necessario attenersi alla PRCC, che non è infatti appropriata per organizzare il tipo di cooperazione amministrativa necessaria alla definizione di orientamenti. A suo avviso, qualora sia adottato un documento di attuazione non giuridicamente vincolante, non si tratta di una situazione nella quale è necessario che l'atto giuridico sia eseguito a condizioni uniformi. Un atto non vincolante non potrebbe pertanto stabilire condizioni di attuazione uniformi.

38 Il Tribunale ricorda che, ai sensi dell'articolo 4, terzo comma, e dell'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 2494/95 (punti 7 e 8 supra), in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 3, del medesimo regolamento (punto 10 supra), la Commissione adotta, in conformità con la PRCC, le misure di attuazione necessarie per garantire la comparabilità degli IPCA. L'articolo 9 del regolamento n. 2494/95, relativo alla produzione di risultati, prevede altresì l'applicazione della PRCC per quanto riguarda la definizione dei metodi, delle procedure e delle formule che garantiscono il rispetto dei requisiti di comparabilità (punto 9 supra).

39 La Commissione ha adottato, mediante la PRCC, i regolamenti n. 119/2013 e n. 93/2013, che costituiscono misure di esecuzione del regolamento n. 2494/95.

40 Ai sensi dell'articolo 1, punto 2, del regolamento n. 119/2013 e dell'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 93/2013, la Commissione (Eurostat) definisce i quadri metodologici per il calcolo degli indici di cui trattasi, vale a dire gli IPCA-CT e gli indici dei prezzi delle abitazioni occupate dai proprietari (in prosieguo: gli «IPAOP»), in stretta cooperazione con gli Stati membri e, pertanto, senza applicazione della PRCC.

41 I motivi sollevati dal Regno dei Paesi Bassi relativi al mancato ricorso alla PRCC pongono pertanto la questione se il regolamento n. 2494/95 sia stato correttamente eseguito dalla Commissione allorquando, nelle disposizioni impugnate, essa ha affidato a Eurostat il compito di definire e aggiornare i quadri metodologici per il calcolo degli indici senza prevedere l'applicazione della PRCC.

42 A tale proposito, il Tribunale ricorda che l'articolo 291, paragrafo 2, TFUE prevede che, allorché siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, tali atti conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione.

43 Risulta dalla giurisprudenza che, quando alla Commissione è conferito un potere di esecuzione sulla base dell'articolo 291, paragrafo 2, TFUE, quest'ultima è chiamata a precisare il contenuto di un atto legislativo al fine di garantire la sua attuazione a condizioni uniformi in tutti gli Stati membri (sentenze del 18 marzo 2014, Commissione/Parlamento e Consiglio, C-427/12, Racc., EU:C:2014:170, punto 39, e del 15 ottobre 2014, Parlamento/Commissione, C-65/13, Racc., EU:C:2014:2289, punto 43).

44 Inoltre, da una costante giurisprudenza risulta che la Commissione, nell'ambito del suo potere di esecuzione, i cui limiti vanno valutati, segnatamente, con riferimento agli obiettivi generali essenziali della normativa di cui trattasi, è autorizzata ad adottare tutti i provvedimenti esecutivi necessari o utili per l'attuazione della disciplina di base, purché essi non siano contrastanti con quest'ultima (v. sentenza Parlamento/Commissione, punto 43 supra, EU:C:2014:2289, punto 44 e giurisprudenza ivi citata).

45 Pertanto, si deve considerare che la Commissione precisa il contenuto dell'atto legislativo ai sensi della giurisprudenza citata al punto 43 della presente sentenza qualora le disposizioni dell'atto di esecuzione che essa adotta, da un lato, rispettino gli obiettivi generali essenziali perseguiti dall'atto legislativo e, dall'altro, siano necessarie o utili per l'attuazione di quest'ultimo (v., in tal senso, sentenza Parlamento/Commissione, punto 43 supra, EU:C:2014:2289, punto 46).

46 Nella presente fattispecie, riguardo agli obiettivi di interesse generale perseguiti, si deve ricordare che, nell'ambito della realizzazione dell'unione economica e monetaria e ai fini del raggiungimento di un alto grado di stabilità dei prezzi, l'inflazione deve essere calcolata mediante l'indice dei prezzi al consumo su base comparabile, tenendo conto delle differenze nelle definizioni nazionali (primo e secondo considerando del regolamento n. 2494/95). La normativa applicabile persegue pertanto l'obiettivo di istituire le basi statistiche necessarie per pervenire al calcolo di indici dei prezzi al consumo comparabili a livello dell'Unione, così da disporre, ai fini della gestione della politica monetaria, di strumenti di misura dell'inflazione affidabili. Il terzo considerando del regolamento n. 2494/95 ricorda a tale proposito che le autorità finanziarie e monetarie dell'Unione debbono disporre regolarmente e tempestivamente di indici dei prezzi al consumo per comparare i tassi d'inflazione nel contesto macroeconomico e internazionale, distinti da quelli utilizzati per fini nazionali e microeconomici.

47 In tale contesto, le disposizioni impugnate con i presenti ricorsi prevedono l'adozione di quadri metodologici che costituiscono misure necessarie o utili ai fini dell'attuazione, a condizioni uniformi, del regolamento n. 2494/95. Infatti, le disposizioni di tali quadri metodologici sono destinate a stabilire i concetti, i metodi e le pratiche che consentono la comparabilità degli IPCA ai sensi dell'articolo 4, secondo comma, del regolamento n. 2494/95 (punto 7 supra) e fanno pertanto parte delle regole da seguire per ottenere IPCA comparabili come previsto dall'articolo 4, terzo comma, e dall'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 2494/95.

48 Tali quadri metodologici costituiscono pertanto misure di attuazione che devono essere rispettate per attribuire ai regolamenti applicabili il loro effetto utile e garantire la comparabilità degli IPCA. I quadri metodologici di cui trattasi sono, pertanto, in quanto tali, insieme ai regolamenti n. 93/2013 e n. 119/2013, misure di attuazione del regolamento n. 2494/95, necessarie al fine di garantire la comparabilità degli IPCA nonché per preservarne e rafforzarne l'affidabilità e la pertinenza, ai sensi dell'articolo 4, terzo comma, e dell'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 2494/95.

49 Orbene, si deve ricordare a tale proposito che le regole relative alla formazione della volontà delle istituzioni trovano la loro fonte nel Trattato e che non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni. Riconoscere ad un'istituzione la facoltà di porre in essere fondamenti normativi derivati, che vadano nel senso di un aggravio ovvero di una semplificazione delle modalità d'adozione di un atto, significherebbe attribuire alla stessa un potere legislativo che eccede quanto previsto dal Trattato. Ciò significherebbe, del pari, consentirle di arrecare pregiudizio al principio dell'equilibrio istituzionale, che comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni (v., per analogia, sentenza del 6 maggio 2008, Parlamento/Consiglio, C-133/06, Racc., EU:C:2008:257, punti da 54 a 57).

50 Ne deriva che le disposizioni impugnate avrebbero dovuto prevedere l'applicazione della PRCC per adottare le misure di esecuzione necessarie, conformemente a quanto prevede il regolamento n. 2494/95.

51 Gli argomenti della Commissione non inficiano tale constatazione.

52 In primo luogo, la Commissione sostiene che i quadri metodologici di cui trattasi, che non sono atti giuridici ai sensi dell'articolo 288 TFUE, non costituiscono misure di attuazione giuridicamente vincolanti per la cui adozione non era necessario attenersi alla PRCC.

53 Tuttavia, si deve rilevare che tali quadri metodologici sono destinati a precisare e completare i regolamenti esistenti sul piano dei concetti, dei metodi e delle pratiche, al fine di consentire agli indici prodotti di soddisfare i requisiti di comparabilità richiesti dagli articoli 4 e 5 del regolamento n. 2494/95. Essi costituiscono pertanto, in linea di principio, così come i regolamenti n. 93/2013 e n. 119/2013, atti destinati a precisare il contenuto dell'atto legislativo, ovvero il regolamento n. 2494/95, al fine di garantirne l'attuazione a condizioni uniformi in modo da ottenere IPCA comparabili.

54 Tale constatazione è peraltro confermata dalle circostanze del caso di specie. Infatti, per quanto riguarda gli IPCA-CT, il regolamento n. 119/2013 si limita a prevedere il principio su cui si fondano e rinvia, ai fini del loro calcolo e di quello dei sottoindici, al quadro metodologico costituito, nella fattispecie, segnatamente dalla «metodologia di riferimento» stabilita nel 2011. Orbene, si deve constatare che tale «metodologia di riferimento» fornisce indicazioni relative in particolare alle categorie di imposte da prendere o meno in considerazione, alle formule matematiche e ai periodi di riferimento. Tale metodologia fornisce pertanto le precisazioni necessarie affinché gli indici prodotti soddisfino i requisiti di comparabilità richiesti dal regolamento n. 2494/95. A tale proposito, inoltre, dalle precisazioni fornite dalla Commissione durante l'udienza risulta che elementi relativi al periodo di riferimento da prendere in considerazione o alle categorie di imposte da escludere dall'ambito di applicazione del calcolo, definiti dalla «metodologia di riferimento» stabilita nel 2011, costituiscono elementi essenziali per la comparabilità degli indici e avrebbero dovuto figurare nel regolamento n. 119/2013.

55 Parimenti, nell'ambito della causa T-86/14 relativa agli IPAOP, deriva dalla lettera stessa dell'articolo 5, paragrafo 1, del regolamento n. 93/2013 che gli IPAOP sono comunicati «conformemente al manuale degli indici dei prezzi delle abitazioni e degli indici dei prezzi delle abitazioni occupate dai proprietari». Pertanto, il testo stesso del regolamento n. 93/2013 prevede che il quadro metodologico debba essere rispettato dagli Stati membri e, in pratica, dagli istituti nazionali di statistica che forniscono gli indici, in modo da garantire l'attuazione dei regolamenti a condizioni uniformi.

56 Ne deriva che, nel caso di specie, i quadri metodologici ai quali rinviano le disposizioni impugnate costituiscono misure di attuazione del regolamento n. 2494/95 alla stessa stregua dei regolamenti n. 119/2013 e n. 93/2013.

57 Si deve aggiungere che tale constatazione non incide sul fatto che i quadri metodologici di cui trattasi potevano essere elaborati da Eurostat.

58 Infatti, l'articolo 4, terzo comma, del regolamento n. 2494/95 cita espressamente Eurostat. Sebbene l'articolo 5, paragrafo 3, e l'articolo 9 del regolamento n. 2494/95 non abbiano esplicitamente previsto che la Commissione affida ad Eurostat il compito di definire il quadro metodologico, non l'hanno tuttavia vietato.

59 Inoltre, la normativa in materia di statistiche prevede precisamente che l'autorità statistica dell'Unione designata dalla Commissione per lo sviluppo, la produzione e la diffusione delle statistiche europee, è denominata la «Commissione (Eurostat)» e che, a livello dell'Unione, la «Commissione (Eurostat)» assicura la produzione di statistiche europee secondo principi statistici e norme stabiliti. A tale proposito, l'articolo 6 del regolamento n. 223/2009 prevede che la Commissione (Eurostat) è la sola responsabile a decidere in merito ai processi, alle procedure, alle norme e ai metodi statistici, nonché al contenuto e al calendario dei rilasci statistici. In applicazione del regolamento n. 223/2009, la decisione 2012/504 ha istituito Eurostat quale autorità statistica dell'Unione di cui all'articolo 6, paragrafo 1, del regolamento n. 223/2009 e l'ha definito come un servizio della Commissione facente capo ad un direttore generale. Tale autorità statistica ha il compito di elaborare, produrre e diffondere statistiche europee. A tal fine essa ha in particolare il compito di sviluppare e promuovere norme, procedure e metodi statistici.

60 Ne deriva che Eurostat, in quanto Direzione Generale, risulta essere, in seno alla Commissione, il servizio competente per elaborare i quadri metodologici di cui trattasi.

61 Inoltre, non occorre nemmeno rimettere in discussione la rilevanza della cooperazione amministrativa e del coordinamento tra statistici europei e nazionali, aventi effetti non giuridicamente vincolanti, nell'ambito del processo di elaborazione di detti quadri metodologici.

62 Tuttavia, è pur vero che, una volta elaborate da Eurostat nell'ambito di tale cooperazione amministrativa, le regole da seguire e le misure di attuazione che precisano il contenuto dell'atto legislativo, ovvero il regolamento n. 2494/95, al fine di garantirne l'attuazione a condizioni uniformi, e che si rivelano necessarie per garantire la comparabilità degli IPCA, devono essere adottate dalla Commissione in seguito all'applicazione della PRCC, conformemente all'articolo 4, terzo comma, e all'articolo 5, paragrafo 3, del regolamento n. 2494/95, in combinato disposto con l'articolo 14, paragrafo 3, del medesimo regolamento.

63 Orbene, le disposizioni impugnate non prevedono il ricorso ad una procedura del genere.

64 Di conseguenza le disposizioni impugnate dai presenti ricorsi devono essere annullate in quanto prevedono l'adozione di quadri metodologici che costituiscono misure di attuazione ai sensi del regolamento n. 2494/95, senza prevedere, tuttavia, l'applicazione della PRCC, in violazione di detto regolamento.

65 In secondo luogo, la Commissione fa valere che la PRCC non è adeguata al fine di organizzare il tipo di cooperazione amministrativa necessaria alla definizione di quadri metodologici.

66 Tuttavia, in quanto misure di attuazione, tali quadri metodologici avrebbero dovuto essere adottati secondo la procedura prevista dal regolamento n. 2494/95, indipendentemente dalla questione se tale procedura fosse o meno adeguata.

67 A tale proposito, come indica il Regno dei Paesi Bassi, qualora la Commissione consideri inadeguata tale procedura, essa dovrebbe prendere in considerazione l'opportunità di una modifica del regolamento n. 2494/95. La circostanza che una modifica del genere sia stata recentemente l'oggetto di una proposta della Commissione, menzionata in corso d'udienza, è priva di effetto nella presente fattispecie. Inoltre, la lettera dell'articolo 4, paragrafo 4, della proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio relativo agli indici dei prezzi al consumo armonizzati e recante abrogazione del regolamento n. 2494/95 (COM 2014/724 final) risulta chiara. Ai sensi di tale disposizione, al fine di garantire condizioni uniformi, la metodologia appropriata per la produzione di indici armonizzati comparabili è definita mediante atti di esecuzione, adottati secondo la procedura d'esame di cui all'articolo 11, paragrafo 2, che rinvia all'articolo 5 del regolamento n. 182/2011. Tale disposizione è pertanto tale da confermare che i quadri metodologici sono atti di esecuzione che devono essere adottati conformemente alla procedura prevista nella materia.

68 In terzo luogo, secondo la Commissione, qualora sia adottato un documento di attuazione non giuridicamente vincolante, non si tratta di una situazione nella quale è necessario che l'atto giuridico sia eseguito a condizioni uniformi. Un atto non vincolante non può pertanto stabilire condizioni di attuazione uniformi.

69 Tale argomento deve tuttavia essere respinto. Infatti, il requisito della comparabilità degli IPCA e l'effetto utile dei regolamenti applicabili impongono precisamente che i quadri metodologici di cui alle disposizioni impugnate siano rispettati ed eseguiti a condizioni uniformi, in modo da garantire la comparabilità degli IPCA.

70 Alla luce di tutte le suesposte considerazioni occorre accogliere il quarto motivo nella causa T-261/13 e il terzo motivo nella causa T-86/14, vertenti sulla violazione dell'articolo 5, paragrafo 3, e dell'articolo 14, paragrafo 3, del regolamento n. 2494/95, in combinato disposto con l'articolo 5 bis della decisione 1999/468, per il motivo che la PRCC avrebbe dovuto essere prevista per l'adozione dei quadri metodologici di cui trattasi, che costituiscono le misure di applicazione necessarie a garantire la comparabilità degli IPCA.

71 Ne deriva che l'articolo 1, punto 2, del regolamento n. 119/2013 e l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento n. 93/2013 devono essere annullati, senza che sia necessario procedere all'esame degli altri motivi.

Sulle spese

72 Ai sensi dell'articolo 134, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione è risultata soccombente, dev'essere condannata a sopportare le spese del Regno dei Paesi Bassi, conformemente alle conclusioni di quest'ultimo.

Per questi motivi,

IL TRIBUNALE (Sesta Sezione ampliata)

dichiara e statuisce:

1) **Nella causa T-261/13, l'articolo 1, punto 2, del regolamento (UE) n. 119/2013 della Commissione, dell'11 febbraio 2013, che modifica il regolamento (CE) n. 2214/96 relativo agli indici dei prezzi al consumo armonizzati (IPCA): trasmissione e diffusione dei sottoindici dell'IPCA, per quanto riguarda la costituzione di indici armonizzati dei prezzi al consumo ad aliquote fiscali costanti, è annullato.**

2) **Nella causa T-86/14, l'articolo 4, paragrafo 1, del regolamento (UE) n. 93/2013 della Commissione, del 1º febbraio 2013, recante norme d'applicazione del regolamento (CE) n. 2494/95 del Consiglio, relativo agli indici dei prezzi al consumo armonizzati, per quanto riguarda la costruzione di indici dei prezzi delle abitazioni occupate dai proprietari, è annullato.**

3) **La Commissione europea sopporterà le proprie spese nonché quelle sostenute dal Regno dei Paesi Bassi.**

Frimodt Nielsen Dehousse Wiszniewska-Białecka

Collins Ulloa Rubio

Così deciso e pronunciato a Lussemburgo il 23 settembre 2015.

Firme