

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

2 settembre 2021 (*)

«Impugnazione – Diritto delle istituzioni – Politica sociale – Articoli 154 e 155 TFUE – Dialogo sociale tra le parti sociali a livello dell’Unione europea – Informazione e consultazione dei funzionari e dei dipendenti delle amministrazioni dei governi centrali degli Stati membri – Accordo concluso tra le parti sociali – Richiesta congiunta delle parti firmatarie di tale accordo di attuare quest’ultimo a livello dell’Unione – Rifiuto della Commissione europea di presentare al Consiglio dell’Unione europea una proposta di decisione – Livello di controllo giurisdizionale – Obbligo di motivazione della decisione di rifiuto»

Nella causa C-928/19 P,

avente ad oggetto l’impugnazione, ai sensi dell’articolo 56 dello Statuto della Corte di giustizia dell’Unione europea, proposta il 19 dicembre 2019,

European Federation of Public Service Unions (EPSU), con sede in Bruxelles (Belgio), rappresentata da R. Arthur, solicitor, nonché da K. Apps, barrister,

ricorrente,

altre parti nel procedimento:

Jan Willem Goudriaan, residente in Bruxelles (Belgio), rappresentato da R. Arthur, solicitor, nonché da K. Apps, barrister,

ricorrente in primo grado,

Commissione europea, rappresentata da I. Martínez del Peral, M. Kellerbauer e B.-R. Killmann, in qualità di agenti,

convenuta in primo grado,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, R. Silva de Lapuerta, vicepresidente, A. Prechal, M. Vilaras, E. Regan, N. Piçarra e A. Kumin, presidenti di sezione, E. Juhász, M. Safjan, S. Rodin, F. Biltgen, K. Jürimäe, C. Lycourgos, P.G. Xuereb e N. Jääskinen (relatore), giudici,

avvocato generale: P. Pikamäe

cancelliere: M. Longar, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all’udienza del 26 ottobre 2020,

sentite le conclusioni dell’avvocato generale, presentate all’udienza del 20 gennaio 2021,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

1 Con la sua impugnazione, la European Federation of Public Service Unions (EPSU) chiede l’annullamento della sentenza del Tribunale dell’Unione europea del 24 ottobre 2019, EPSU e Goudriaan/Commissione

(T-310/18, EU:T:2019:757; in prosieguo: la «sentenza impugnata»), mediante la quale tale giudice ha respinto il ricorso inteso all'annullamento della decisione della Commissione europea del 5 marzo 2018 (in prosieguo: la «decisione controversa») che aveva rifiutato di presentare al Consiglio dell'Unione europea una proposta di decisione per l'attuazione a livello dell'Unione dell'accordo intitolato «Quadro generale per l'informazione e la consultazione dei funzionari e dei dipendenti delle amministrazioni dei governi centrali [degli Stati membri]», concluso tra la Trade Unions' National and European Administration Delegation [Delegazione sindacale dell'amministrazione nazionale ed europea] (TUNED) e gli European Public Administration Employers [Datori di lavoro della pubblica amministrazione europea] (EUPAE) (in prosieguo: l'«accordo in questione»).

Contesto giuridico

2 L'articolo 151 TFUE così dispone:

«L'Unione [europea] e gli Stati membri, tenuti presenti i diritti sociali fondamentali, quali quelli definiti nella Carta sociale europea firmata a Torino il 18 ottobre 1961 e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori del 1989, hanno come obiettivi la promozione dell'occupazione, il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, che consenta la loro parificazione nel progresso, una protezione sociale adeguata, il dialogo sociale, lo sviluppo delle risorse umane atto a consentire un livello occupazionale elevato e duraturo e la lotta contro l'emarginazione.

A tal fine, l'Unione e gli Stati membri mettono in atto misure che tengono conto della diversità delle prassi nazionali, in particolare nelle relazioni contrattuali, e della necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'Unione.

Essi ritengono che una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato interno, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dalle procedure previste dai trattati e dal ravvicinamento delle disposizioni legislative, regolamentari e amministrative».

3 L'articolo 152, primo comma, TFUE è così formulato:

«L'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto della diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia».

4 L'articolo 153, paragrafo 1, lettera e), TFUE recita:

«1. Per conseguire gli obiettivi previsti all'articolo 151, l'Unione sostiene e completa l'azione degli Stati membri nei seguenti settori:

(...)

e) informazione e consultazione dei lavoratori;

(...))».

5 L'articolo 154 TFUE ha il seguente tenore:

«1. La Commissione ha il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello dell'Unione e prende ogni misura utile per facilitarne il dialogo provvedendo ad un sostegno equilibrato delle parti.

2. A tal fine la Commissione, prima di presentare proposte nel settore della politica sociale, consulta le parti sociali sul possibile orientamento di un'azione dell'Unione.

3. Se, dopo tale consultazione, ritiene opportuna un'azione dell'Unione, la Commissione consulta le parti sociali sul contenuto della proposta prevista. Le parti sociali trasmettono alla Commissione un parere o, se opportuno, una raccomandazione.

4. In occasione delle consultazioni di cui ai paragrafi 2 e 3 le parti sociali possono informare la Commissione della loro volontà di avviare il processo previsto dall'articolo 155. La durata di tale processo non supera nove mesi, salvo proroga decisa in comune dalle parti sociali interessate e dalla Commissione».

6 L'articolo 155 TFUE recita:

«1. Il dialogo fra le parti sociali a livello dell'Unione può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi.

2. Gli accordi conclusi a livello dell'Unione sono attuati secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri o, nell'ambito dei settori contemplati dall'articolo 153, e a richiesta congiunta delle parti firmatarie, in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione. Il Parlamento europeo è informato.

Il Consiglio delibera all'unanimità allorché l'accordo in questione contiene una o più disposizioni relative ad uno dei settori per i quali è richiesta l'unanimità a norma dell'articolo 153, paragrafo 2».

Fatti all'origine della lite e decisione controversa

7 I fatti all'origine della lite sono esposti ai punti da 1 a 6 della sentenza impugnata e possono, per le esigenze del presente procedimento, essere riassunti come segue.

8 Mediante il documento di consultazione C(2015) 2303 final, del 10 aprile 2015, intitolato «Prima fase di consultazione delle parti sociali a titolo dell'articolo [154 TFUE] in merito ad un consolidamento delle direttive dell'Unione sull'informazione e sulla consultazione dei lavoratori», la Commissione ha invitato le parti sociali, sul fondamento dell'articolo 154, paragrafo 2, TFUE, a pronunciarsi sul possibile orientamento di un'azione dell'Unione riguardante un consolidamento della direttiva 98/59/CE del Consiglio, del 20 luglio 1998, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi (GU 1998, L 225, pag. 16), della direttiva 2001/23/CE del Consiglio, del 12 marzo 2001, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti (GU 2001, L 82, pag. 16), e della direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nella Comunità europea – Dichiarazione congiunta del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione sulla rappresentanza dei lavoratori (GU 2002, L 80, pag. 29) (in prosieguo, congiuntamente: le «direttive sull'informazione e sulla consultazione dei lavoratori»). Tale consultazione aveva ad oggetto segnatamente l'eventuale estensione dell'ambito di applicazione delle direttive sull'informazione e sulla consultazione dei lavoratori ai funzionari e ai dipendenti delle amministrazioni dei governi centrali degli Stati membri.

9 Il 2 giugno 2015, le parti sociali che siedono nel Comitato di dialogo sociale per le amministrazioni dei governi centrali (SDC CGA), ossia, da un lato, la TUNED e, dall'altro, gli EUPAE, hanno informato la Commissione, ai sensi dell'articolo 154, paragrafo 4, TFUE, della loro volontà di negoziare e di concludere un accordo sulla base dell'articolo 155, paragrafo 1, TFUE.

10 Il 21 dicembre 2015, la TUNED e gli EUPAE hanno sottoscritto l'accordo in questione.

11 Con lettera del 1° febbraio 2016, la TUNED e gli EUPAE hanno chiesto congiuntamente alla Commissione di presentare al Consiglio una proposta di decisione per l'attuazione dell'accordo in questione a livello dell'Unione, sulla base dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE.

12 Il 5 marzo 2018, la Commissione ha adottato la decisione controversa, mediante la quale essa ha rifiutato di presentare al Consiglio la suddetta proposta di decisione.

13 Nella decisione controversa, in primo luogo, la Commissione ha indicato, in sostanza, che le amministrazioni dei governi centrali degli Stati membri erano poste sotto l'autorità di tali governi, che esse esercitavano pubblici poteri e che la loro struttura, la loro organizzazione e il loro funzionamento rientravano

integralmente nella competenza degli Stati membri. In secondo luogo, la Commissione ha rilevato che talune disposizioni che garantiscono un certo grado di informazione e di consultazione dei funzionari e dei dipendenti delle suddette amministrazioni esistevano già in numerosi Stati membri. In terzo luogo, la Commissione ha affermato che l'importanza di dette amministrazioni dipendeva dal grado di centralizzazione o di decentralizzazione degli Stati membri, sicché, in caso di attuazione dell'accordo in questione mediante una decisione del Consiglio, il livello di tutela dei funzionari e dei dipendenti interessati sarebbe variato in maniera significativa a seconda degli Stati membri.

Procedimento dinanzi al Tribunale e sentenza impugnata

- 14 Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria del Tribunale il 15 maggio 2018, l'EPSU, associazione che raggruppa alcune organizzazioni sindacali europee rappresentative dei lavoratori del settore pubblico e che ha creato la TUNED insieme alla European Confederation of Independent Trade Unions [Confederazione europea dei sindacati indipendenti] (CESI), e il sig. Jan Willem Goudriaan, segretario generale dell'EPSU (in prosieguo, congiuntamente: i «ricorrenti in primo grado»), hanno chiesto l'annullamento della decisione controversa.
- 15 A sostegno del loro ricorso, i ricorrenti in primo grado hanno dedotto due motivi. Con il loro primo motivo, relativo ad un errore di diritto riguardo all'estensione dei poteri della Commissione, essi hanno fatto valere, in sostanza, che, a norma dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, la Commissione non poteva rifiutarsi di presentare al Consiglio una proposta di decisione per l'attuazione dell'accordo in questione a livello dell'Unione. Il loro secondo motivo riguardava l'insufficienza e la manifesta erroneità della motivazione della decisione controversa.
- 16 Con la sentenza impugnata, il Tribunale ha integralmente respinto il ricorso dei ricorrenti in primo grado ed ha condannato questi ultimi alle spese.
- 17 In particolare, per quanto riguarda l'esame della fondatezza del suddetto ricorso, il Tribunale ha respinto il primo motivo, procedendo segnatamente, ai punti da 49 a 90 della sentenza impugnata, ad una interpretazione letterale, sistematica e teleologica dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, per infine concludere che le istituzioni dell'Unione non sono tenute a dar seguito ad una richiesta congiunta presentata dalle parti firmatarie di un accordo e intesa a dare attuazione a tale accordo a livello dell'Unione. Esso ha poi esaminato, ai punti da 91 a 102 della suddetta sentenza, le norme, i principi e gli obiettivi dell'Unione invocati dai ricorrenti in primo grado a sostegno della loro interpretazione della disposizione di cui sopra. Il Tribunale ha concluso, al punto 104 della sua pronuncia, che, rifiutandosi di presentare al Consiglio una proposta di decisione per l'attuazione dell'accordo in questione a livello dell'Unione, la Commissione non era incorsa in alcun errore di diritto relativamente all'estensione dei propri poteri.
- 18 Per quanto riguarda il secondo motivo, il Tribunale ha verificato, ai punti da 106 a 140 della sentenza impugnata, il rispetto da parte della Commissione, nella decisione controversa, dell'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE e la fondatezza delle ragioni addotte in tale decisione. Dopo aver considerato che la decisione controversa doveva costituire l'oggetto di un controllo limitato, il Tribunale ha ritenuto che tale decisione soddisfacesse l'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE e che le tre ragioni della decisione suddetta oggetto di contestazione fossero realmente fondate.

Conclusioni delle parti dinanzi alla Corte

- 19 Con la sua impugnazione, l'EPSU chiede che la Corte voglia:
 - annullare la sentenza impugnata;
 - annullare la decisione controversa, e
 - condannare la Commissione alle spese afferenti al procedimento di primo grado nonché al procedimento di impugnazione.

- 20 La Commissione chiede che la Corte voglia:
- rigettare l'impugnazione e
 - condannare l'EPSU alle spese.
- 21 Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 2 marzo 2020, il sig. Goudriaan ha comunicato alla Corte che non desiderava essere parte nel procedimento di impugnazione.

Sull'impugnazione

- 22 A sostegno dell'impugnazione, l'EPSU deduce quattro motivi.
- 23 Occorre esaminare, nell'ordine, il secondo, il primo, il terzo e il quarto motivo di impugnazione.

Sul secondo motivo di impugnazione, relativo ad un errore di diritto nell'interpretazione degli articoli 154 e 155 TFUE

Argomentazione delle parti

- 24 Con il secondo motivo di impugnazione, l'EPSU fa valere che le interpretazioni letterale, sistematica e teleologica degli articoli 154 e 155 TFUE effettuate dal Tribunale sono viziate da errori di diritto per quanto riguarda, segnatamente, i poteri conferiti alla Commissione nell'ambito della procedura relativa all'attuazione degli accordi conclusi tra parti sociali a livello dell'Unione in applicazione dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE. A questo proposito, l'EPSU sostiene, in sostanza, che, in virtù di quest'ultima disposizione, la Commissione, a meno che non rilevi una insufficiente rappresentatività delle parti firmatarie di un accordo ovvero l'illegittimità delle clausole di tale accordo, è tenuta ad accogliere una richiesta congiunta delle parti firmatarie suddette intesa all'attuazione dell'accordo stesso a livello dell'Unione e a presentare a questo scopo una proposta di decisione al Consiglio.
- 25 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'interpretazione letterale dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, l'EPSU sostiene che il Tribunale è incorso in un errore di diritto ai punti da 49 a 63 della sentenza impugnata. A questo proposito, essa fa valere che i termini «shall be implemented», utilizzati nella versione in lingua inglese della disposizione suddetta, esprimono l'obbligo per la Commissione di presentare al Consiglio una proposta di decisione per attuare a livello dell'Unione l'accordo concluso tra le parti sociali interessate. L'EPSU sostiene altresì che il fatto che i due metodi di attuazione di un accordo tra parti sociali ai sensi dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE siano stati raggruppati nella medesima frase non attenua il carattere vincolante degli obblighi delle istituzioni a titolo della seconda delle procedure previste, tenendo presente che la scelta del metodo da adottare spetta alle parti sociali e non alle istituzioni.
- 26 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'interpretazione sistematica e quella teleologica dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, l'EPSU fa valere che il Tribunale ha commesso degli errori di diritto ai punti 34, 62, 63, da 69 a 82, 87, 89, da 93 a 100 e 109 della sentenza impugnata.
- 27 Anzitutto, l'EPSU sostiene, in sostanza, che il Tribunale ha erroneamente ingrandito il ruolo della Commissione a discapito di quello delle parti sociali e di quello del Consiglio nell'ambito della procedura prevista dagli articoli 154 e 155 TFUE.
- 28 Poi, l'EPSU contesta l'interpretazione effettuata dal Tribunale, ai punti da 74 a 77, 87 e 96 della sentenza impugnata, riguardante lo svolgimento della procedura prevista dagli articoli 154 e 155 TFUE.
- 29 Oltre a ciò, l'EPSU asserisce che il Tribunale, ai punti da 74 a 76 della sentenza impugnata, ha erroneamente interpretato il punto 84 della sentenza del 17 giugno 1998, UEAPME/Consiglio (T-135/96, EU:T:1998:128), da cui risulterebbe che i poteri della Commissione nell'ambito della procedura prevista dagli articoli 154 e 155 TFUE sono limitati al controllo della rappresentatività delle parti sociali firmatarie dell'accordo in

questione e alla verifica della legittimità delle clausole di tale accordo, quando invece nella sentenza sopra citata non si farebbe alcuna menzione di una verifica dell'opportunità di presentare al Consiglio una proposta di decisione per l'attuazione di tale accordo a livello dell'Unione.

- 30 Infine, l'EPSU fa valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto, ai punti 82 e da 94 a 98 della sentenza impugnata, nella sua definizione del ruolo del Parlamento nell'ambito della procedura prevista dagli articoli 154 e 155 TFUE rispetto a quello riservato alle parti sociali. A questo proposito l'EPSU, fondandosi, segnatamente, sul punto 89 della sentenza del 17 giugno 1998, UEAPME/Consiglio (T-135/96, EU:T:1998:128), sostiene che i poteri del Parlamento e delle parti sociali sono differenti e complementari.
- 31 La Commissione respinge le allegazioni dell'EPSU e aderisce all'interpretazione degli articoli 154 e 155 TFUE nonché della sentenza del 17 giugno 1998, UEAPME/Consiglio (T-135/96, EU:T:1998:128), adottata dal Tribunale.

Giudizio della Corte

- 32 In primo luogo, per quanto riguarda le allegazioni dell'EPSU relative ad un'erronea interpretazione letterale dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE commessa dal Tribunale, occorre rilevare come risulti dal testo di tale disposizione che l'attuazione degli accordi conclusi tra parti sociali a livello dell'Unione ha luogo o secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri, o, nell'ambito dei settori contemplati dall'articolo 153, a richiesta congiunta delle parti firmatarie di detti accordi, in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione.
- 33 Infatti, come giustamente osservato dal Tribunale al punto 59 della sentenza impugnata, l'utilizzazione delle formulazioni imperative «intervient», nella versione in lingua francese dell'articolo 155, paragrafo 2, primo comma, TFUE, o «shall be implemented», nella versione in lingua inglese di questa medesima disposizione, può avere il compito di precisare che un accordo concluso a livello dell'Unione tra le parti sociali deve essere obbligatoriamente attuato mediante una delle due procedure alternative, vale a dire o secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri o, nell'ambito dei settori contemplati dall'articolo 153 TFUE, secondo una specifica procedura che porta all'adozione di un atto dell'Unione.
- 34 In particolare, per quanto riguarda l'attuazione di un accordo siffatto a livello dell'Unione, occorre rilevare che l'articolo 155, paragrafo 2, primo comma, TFUE si limita a disporre che tale attuazione può prendere la forma dell'adozione di una decisione del Consiglio assunta su richiesta congiunta delle parti firmatarie dell'accordo in questione e su proposta della Commissione, senza indicare se quest'ultima sia tenuta a presentare tale proposta al Consiglio.
- 35 Ne consegue che non si può addebitare al Tribunale di aver statuito, al punto 60 della sentenza impugnata, che le formulazioni imperative utilizzate nella versione in lingua francese dell'articolo 155, paragrafo 2, primo comma, TFUE «intervient» e nella versione in lingua inglese della medesima disposizione «shall be implemented» non permettono, di per sé sole, di concludere che la Commissione sia obbligata a presentare al Consiglio una proposta di decisione allorché a detta istituzione viene presentata una richiesta congiunta in tal senso dalle parti firmatarie di un accordo.
- 36 Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dall'argomentazione – peraltro non suffragata da alcun elemento – svolta dall'EPSU, secondo cui il fatto che, all'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, vengano menzionate nella stessa frase le due procedure previste ai fini dell'attuazione di un accordo tra parti sociali non è idoneo ad attenuare il carattere vincolante degli obblighi delle istituzioni dell'Unione a titolo della seconda delle procedure suddette. A questo proposito occorre rilevare, in particolare, che l'EPSU non indica le ragioni per le quali dal fatto che la scelta iniziale tra le procedure alternative menzionate nella frase di cui sopra spetta alle parti sociali risulterebbe che le formulazioni imperative in questione hanno specificamente ad oggetto la seconda procedura, sicché la Commissione sarebbe obbligata a presentare una siffatta proposta al Consiglio.
- 37 Inoltre, giustamente il Tribunale ha dichiarato, al punto 62 della sentenza impugnata, che l'interpretazione letterale dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE propugnata dai ricorrenti in primo grado implicherebbe, oltre all'obbligo per la Commissione, in qualsiasi circostanza, di presentare al Consiglio una proposta di decisione

per l'attuazione a livello dell'Unione dell'accordo concluso tra le parti sociali, l'obbligo per il Consiglio di attuare tale accordo e di adottare la decisione in questione.

- 38 Orbene, occorre rilevare che l'EPSU riconosce che la Commissione è legittimata a non presentare una proposta siffatta al Consiglio in determinate circostanze, in caso di mancanza di rappresentatività delle parti sociali firmatarie dell'accordo in questione o di illegittimità delle clausole di tale accordo. In particolare, per quanto riguarda il Consiglio, ammettere l'interpretazione letterale propugnata dai ricorrenti in primo grado priverebbe di effetto utile il secondo comma dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, il quale prevede che il Consiglio decida all'unanimità sulla proposta della Commissione allorquando l'accordo di cui trattasi contiene disposizioni relative ad alcuni settori, il che non avrebbe alcun senso se il Consiglio fosse tenuto ad adottare la decisione proposta dalla Commissione.
- 39 Infine, occorre rilevare che, al punto 63 della sentenza impugnata, il Tribunale ha giudicato che l'interpretazione difesa dai ricorrenti in primo grado implicherebbe che, qualora le parti sociali non presentino una richiesta congiunta diretta all'attuazione di un accordo a livello dell'Unione, le parti sociali e gli Stati membri sono tenuti ad attuare tale accordo al loro livello secondo le loro procedure e le loro prassi, il che sarebbe contrario all'intenzione degli undici Stati membri firmatari dell'Accordo sulla politica sociale concluso tra gli Stati membri della Comunità europea ad eccezione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (GU 1992, C 191, pag. 91). Orbene, se l'EPSU afferma, nel ricorso di impugnazione, che il Tribunale ha compiuto un'erronea interpretazione di quanto gli EUPAE hanno concordato nei fatti, è giocoforza constatare che tale argomento non è suffragato da alcun elemento e non rimette in discussione neppure la constatazione effettuata dal Tribunale, al medesimo punto sopra citato della sentenza impugnata, relativa alla dichiarazione n. 2 allegata a tale accordo.
- 40 Il Tribunale non ha dunque commesso alcun errore di diritto nell'ambito dell'interpretazione letterale dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, la quale mette in evidenza che le formulazioni imperative utilizzate nelle versioni in lingua francese e in lingua inglese mirano unicamente ad esprimere il carattere esclusivo delle due procedure alternative previste da tale disposizione, ciò che peraltro è corroborato da varie altre versioni linguistiche di detta disposizione, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 49 delle sue conclusioni.
- 41 In secondo luogo, per quanto concerne le allegazioni dell'EPSU relative ad un'erronea interpretazione sistematica e teleologica dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE commessa dal Tribunale, l'EPSU sostiene – quale primo profilo di doglianza – che il Tribunale ha commesso un errore di diritto, ai punti 34, da 63 a 81 e 93 della sentenza impugnata, nella sua interpretazione dell'articolo 17, paragrafi 1 e 2, TUE, a motivo del fatto che tale disposizione generale non può ampliare le competenze della Commissione al di là dei limiti stabiliti dagli articoli 154 e 155 TFUE, i quali costituirebbero una *lex specialis*.
- 42 Orbene, occorre rilevare che l'EPSU non chiarisce le ragioni per le quali gli articoli 154 e 155 TFUE dovrebbero essere considerati come costituenti una *lex specialis* rispetto all'articolo 17, paragrafi 1 e 2, TUE. Essa si limita ad affermare che l'articolo 17 TUE non può prevalere sugli articoli 154 e 155 TFUE.
- 43 Inoltre, dai suddetti punti della sentenza impugnata non risulta neppure che il Tribunale si sia discostato dagli articoli 154 e 155 TFUE per applicare l'articolo 17 TUE al posto di queste disposizioni. Al contrario, il Tribunale ha giustamente considerato, al punto 93 della sentenza impugnata, che, «valutando l'opportunità di attuare, a livello dell'Unione, un accordo concluso dalle parti sociali, la Commissione si limita ad esercitare le prerogative conferitele dall'articolo 155, paragrafo 2, primo comma, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 17, paragrafi da 1 a 3, TUE».
- 44 Per il resto, occorre rilevare che il potere di proporre l'attuazione, a livello dell'Unione, di un accordo concluso tra parti sociali, ai sensi dell'articolo 155, paragrafo 2, primo comma, TFUE, si iscrive nel quadro dei poteri conferiti dai Trattati alla Commissione, segnatamente all'articolo 17 TUE.
- 45 A questo proposito, i poteri conferiti dai Trattati alla Commissione consistono, segnatamente, nel promuovere, a norma dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, l'interesse generale dell'Unione e nell'assumere, se del caso, le iniziative appropriate a questo scopo.

- 46 Nel particolare settore della politica sociale, il titolo X della Parte terza del Trattato FUE ha segnatamente per scopo, come ricordato dall'avvocato generale al paragrafo 73 delle sue conclusioni, di promuovere il ruolo delle parti sociali e di facilitare il dialogo tra esse, nel rispetto della loro autonomia, e l'articolo 154, paragrafo 1, TFUE stabilisce che la Commissione ha segnatamente il compito di promuovere la consultazione delle parti sociali a livello dell'Unione. D'altronde, nel contesto particolare dell'attuazione di accordi conclusi tra parti sociali a livello dell'Unione, l'articolo 155, paragrafo 2, TFUE ha conferito alle parti sociali un diritto paragonabile a quello di cui dispongono in modo più generale, in virtù, rispettivamente, degli articoli 225 e 241 TFUE, il Parlamento e il Consiglio di chiedere alla Commissione di presentare proposte adeguate ai fini dell'attuazione dei Trattati.
- 47 Tuttavia, mediante i termini «su proposta della Commissione», l'articolo 155, paragrafo 2, TFUE conferisce a tale istituzione una competenza specifica che, pur potendo essere esercitata soltanto a seguito di una richiesta congiunta delle parti sociali, si avvicina, una volta che tale richiesta sia stata presentata, al potere di iniziativa generale previsto dall'articolo 17, paragrafo 2, TUE per l'adozione degli atti legislativi, in quanto l'esistenza di una proposta della Commissione è una condizione preliminare all'adozione di una decisione da parte del Consiglio a titolo della disposizione di cui sopra. Tale competenza si iscrive nell'ambito del ruolo che è assegnato alla Commissione dall'articolo 17, paragrafo 1, TUE, il quale consiste nel presente contesto nel valutare, alla luce dell'interesse generale dell'Unione, l'opportunità di presentare una proposta al Consiglio sulla base di un accordo concluso tra parti sociali ai fini della sua attuazione a livello dell'Unione.
- 48 In proposito, occorre inoltre ricordare che, a norma dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, ciascuna istituzione dell'Unione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati, secondo le procedure, le condizioni e le finalità da questi previste. Tale disposizione traduce il principio dell'equilibrio istituzionale, caratteristico della struttura istituzionale dell'Unione, il quale implica che ciascuna delle istituzioni eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni (sentenza del 14 aprile 2015, Consiglio/Commissione, C-409/13, EU:C:2015:217, punto 64 e la giurisprudenza ivi citata). Orbene, il potere di iniziativa della Commissione contemplato all'articolo 17, paragrafo 2, TUE costituisce una delle espressioni di detto principio (sentenza del 19 dicembre 2019, Puppinck e a./Commissione, C-418/18 P, EU:C:2019:1113, punto 60). Lo stesso vale, nel particolare contesto dell'attuazione di accordi conclusi tra parti sociali a livello dell'Unione, per la specifica competenza conferita alla Commissione dall'articolo 155, paragrafo 2, TFUE.
- 49 Così, l'interpretazione dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE propugnata dall'EPSU rimetterebbe in discussione il suddetto equilibrio e rischierebbe di ostacolare il perseguimento, da parte della Commissione, della propria missione, ricordata al punto 45 della presente sentenza, consistente nel promuovere l'interesse generale dell'Unione, in conformità dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE. Infatti, tale interpretazione avrebbe come risultato di far prevalere gli interessi delle sole parti sociali firmatarie di un accordo sulla funzione di promozione dell'interesse generale dell'Unione di cui la Commissione è investita.
- 50 Infine, occorre ricordare che, a tenore dell'articolo 17, paragrafo 3, terzo comma, TUE, «[l]a Commissione esercita le sue responsabilità in piena indipendenza», tenendo presente che «i membri della Commissione non sollecitano né accettano istruzioni da alcun governo, istituzione, organo o organismo». Orbene, come è stato giustamente affermato dal Tribunale al punto 78 della sentenza impugnata, un'interpretazione dell'articolo 155, paragrafo 2, TUE secondo cui la Commissione sarebbe obbligata, nell'esercizio del suo potere di iniziativa, a presentare al Consiglio una proposta di decisione per l'attuazione, a livello dell'Unione, dell'accordo concluso tra le parti sociali, sarebbe contraria al principio di indipendenza della Commissione nell'esercizio delle sue responsabilità, quale sancito all'articolo 17, paragrafo 3, terzo comma, TUE.
- 51 Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dall'argomentazione dell'EPSU secondo cui l'indipendenza della Commissione sarebbe preservata in quanto tale istituzione sarebbe, in ogni caso, in grado di presentare al Consiglio la propria posizione mediante un'«esposizione di motivi». Infatti, l'esposizione di motivi che accompagna una proposta della Commissione deve indicare soltanto le ragioni che giustificano tale proposta.
- 52 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, occorre rilevare che il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto, ai punti 34, da 63 a 81 e 93 della sentenza impugnata, nella sua interpretazione dell'articolo 17, paragrafi da 1 a 3, TUE. Infatti, il Tribunale non ha ampliato il ruolo della Commissione a

discapito di quello delle parti sociali e di quello del Consiglio nell'ambito della procedura prevista dagli articoli 154 e 155 TFUE.

- 53 Poi – venendo al secondo profilo di doglianza –, per quanto riguarda l'argomentazione dell'EPSU secondo cui il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto ai punti da 74 a 77 e 87 della sentenza impugnata, affermando che, una volta che le parti sociali hanno concluso un accordo, la Commissione «riacquista il controllo della procedura» al fine di valutare l'opportunità di presentare al Consiglio una proposta di decisione per l'attuazione, a livello dell'Unione, di un accordo siffatto, occorre rilevare che l'EPSU si limita ad imputare al Tribunale di aver effettuato un'interpretazione siffatta alla luce soltanto del tenore letterale dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, senza prendere in considerazione la finalità e il contesto degli articoli 154 e 155 TFUE.
- 54 A questo proposito, occorre osservare che le considerazioni formulate dal Tribunale al punto 74 della sentenza impugnata risultano per l'appunto dall'analisi effettuata da quest'ultimo, ai punti da 71 a 73 di tale pronuncia, per quanto riguarda il rispettivo ruolo delle istituzioni e delle parti sociali nell'ambito delle distinte fasi, previste agli articoli 154 e 155 TFUE, di consultazione, di negoziazione e di attuazione a livello dell'Unione degli accordi conclusi nel settore della politica sociale.
- 55 Così, il Tribunale ha giustamente rilevato che, durante la fase di consultazione avviata dalla Commissione e disciplinata dall'articolo 154, paragrafi 2 e 3, TFUE, le parti sociali possono informare detta istituzione della loro volontà di avviare il processo previsto dall'articolo 155 TFUE. Poi, in occasione della fase di negoziazione, tali parti sociali possono, come previsto dall'articolo 155, paragrafo 1, TFUE, stabilire relazioni contrattuali, anche mediante la conclusione di un accordo. Infine, si apre la fase di attuazione dell'accordo secondo l'una o l'altra delle due procedure previste dall'articolo 155, paragrafo 2, TFUE. In particolare, per quanto riguarda la procedura che permette l'attuazione dell'accordo a livello dell'Unione, tale disposizione prevede espressamente che la decisione del Consiglio venga adottata «su proposta della Commissione» e concretizza, nel quadro della procedura non legislativa che istituisce, il potere di iniziativa della Commissione secondo quanto previsto dall'articolo 17, paragrafo 2, TUE.
- 56 Ne consegue che, per giungere alla conclusione contemplata, al punto 74 della sentenza impugnata, il Tribunale, ai punti da 71 a 73 di tale pronuncia, non si è fondato esclusivamente sul tenore letterale dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, ma ha altresì preso in considerazione il contesto formato dagli articoli 154 e 155 TFUE e dall'articolo 17, paragrafo 2, TUE, presi nel loro insieme, là dove tale contesto conferma, come si è constatato ai punti da 45 a 49 della presente sentenza, che, se invero l'iniziativa della fase di negoziazione nonché la conclusione di un accordo incombono esclusivamente alle parti sociali interessate, nell'ambito della fase di attuazione di tale accordo, sul fondamento dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, spetta alla Commissione verificare se vi siano per essa i presupposti per presentare al Consiglio una proposta di decisione per l'attuazione dell'accordo in questione a livello dell'Unione, così che la Commissione riacquista il controllo della procedura.
- 57 Di conseguenza, occorre respingere l'argomentazione dell'EPSU secondo cui il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto nella sentenza impugnata affermando che, una volta che le parti sociali hanno concluso un accordo e hanno chiesto l'attuazione di quest'ultimo a livello dell'Unione, la Commissione «riacquista il controllo della procedura».
- 58 Quanto al terzo profilo di doglianza, l'EPSU fa valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto nella sentenza impugnata, nella misura in cui un'interpretazione secondo la quale la Commissione esercita un potere discrezionale di natura «politica» per quanto riguarda l'opportunità di presentare al Consiglio una proposta di decisione per l'attuazione a livello dell'Unione degli accordi conclusi tra parti sociali, finirebbe per pregiudicare l'autonomia di queste ultime e per modificare la natura del processo previsto dall'articolo 155 TFUE, in violazione dei diritti fondamentali riconosciuti alle parti sociali. La Commissione occuperebbe dunque una «terza sedia al tavolo dei negoziati» e il Consiglio sarebbe privato della possibilità di esercitare il proprio potere di adottare o meno il testo dell'accordo concluso tra le parti sociali la cui attuazione a livello dell'Unione è contemplata a titolo dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE.

- 59 Neanche un'argomentazione siffatta può trovare accoglimento, in quanto l'EPSU compie un'interpretazione erronea della disposizione di cui sopra per quanto riguarda la concatenazione tra la fase di negoziazione e la fase di attuazione degli accordi negoziati e conclusi dalle parti sociali a livello dell'Unione.
- 60 Invero, l'articolo 151, primo comma, TFUE stabilisce che il «dialogo sociale» costituisce uno degli obiettivi dell'Unione. Inoltre, come si è rilevato al punto 46 della presente sentenza, le disposizioni del titolo X della Parte terza del Trattato FUE, relative alla «politica sociale», hanno l'obiettivo di promuovere il ruolo delle parti sociali e di facilitare il dialogo tra queste ultime, nel rispetto della loro autonomia.
- 61 Questa autonomia, sancita dall'articolo 152, primo comma, TFUE, implica, come giustamente rilevato dal Tribunale al punto 86 della sentenza impugnata, che, in occasione della fase di negoziazione di un accordo tra le parti sociali, la quale «riguarda esclusivamente» queste ultime, tali parti sociali possano dialogare e agire liberamente, senza ricevere ordini o istruzioni da chicchessia, e segnatamente da Stati membri o da istituzioni dell'Unione.
- 62 Orbene, l'esistenza di questa autonomia, caratterizzante la fase di negoziazione di un eventuale accordo tra parti sociali, non significa che la Commissione debba presentare automaticamente al Consiglio una proposta di decisione per l'attuazione a livello dell'Unione di un accordo siffatto su richiesta congiunta delle parti suddette, poiché ciò equivarrebbe a riconoscere alle parti sociali un potere di iniziativa proprio ad esse non spettante.
- 63 Infatti, come risulta da quanto statuito ai punti da 47 a 49 della presente sentenza, se questa fosse la conseguenza dell'esistenza dell'autonomia summenzionata, verrebbe modificato l'equilibrio istituzionale risultante dagli articoli 154 e 155 TFUE, riconoscendo alle parti sociali un potere nei confronti della Commissione, di cui né il Parlamento né il Consiglio dispongono.
- 64 Così, il Tribunale ha giustamente dichiarato, al punto 87 della sentenza impugnata, che, una volta che delle parti sociali hanno liberamente negoziato e concluso un accordo e che le parti firmatarie di tale accordo hanno chiesto congiuntamente l'attuazione di quest'ultimo a livello dell'Unione, la Commissione «dispone nuovamente del diritto ad intervenire e riacquista il controllo della procedura», a titolo dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE.
- 65 Ammettere l'interpretazione dell'EPSU finirebbe dunque per confondere la fase di negoziazione dell'accordo in questione, nell'ambito della quale le parti sociali beneficiano di una totale autonomia, che, nel caso di specie, è stata rispettata, con la fase di attuazione di tale accordo a livello dell'Unione, nell'ambito della quale dette parti non sono più protagoniste, in quanto, come ricordato dal Tribunale al punto 74 della sentenza impugnata, in virtù dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, «il Consiglio agisce su proposta della Commissione».
- 66 Ne consegue che il Tribunale ha correttamente dichiarato, al punto 90 della sentenza impugnata, che l'obiettivo, previsto dal Trattato FUE, di promuovere il ruolo delle parti sociali e il dialogo tra queste ultime, nel rispetto della loro autonomia, non implica che la Commissione sia tenuta a dare seguito ad una richiesta congiunta presentata dalle parti firmatarie di un accordo e diretta all'attuazione di tale accordo a livello dell'Unione a titolo dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE.
- 67 Inoltre, occorre ricordare l'importanza basilare, nel diritto dell'Unione, del diritto di negoziare e di concludere accordi collettivi, il quale è sancito dall'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea (v., in tal senso, sentenza del 15 luglio 2010, Commissione/Germania, C-271/08, EU:C:2010:426, punto 37). Nel caso di specie, tale diritto fondamentale è stato rispettato nell'ambito della fase di negoziazione dell'accordo in questione ad opera delle parti sociali. Di conseguenza, l'EPSU non può asserire che l'interpretazione adottata dal Tribunale riguardo all'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, che riconosce l'esistenza di un potere decisionale in capo alla Commissione nella fase dell'attuazione dell'accordo in questione, nella situazione in cui le parti sociali scelgono di sottoporre a tale istituzione una richiesta intesa a realizzare tale attuazione a livello dell'Unione, violi i diritti fondamentali di dette parti sociali.

- 68 Che tale tesi non possa essere accolta consegue a maggior ragione dal fatto che, in virtù dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, l'attuazione degli accordi conclusi a livello dell'Unione può comunque avvenire secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri.
- 69 In ogni caso, occorre constatare come l'argomentazione mediante la quale l'EPSU imputa al Tribunale di essersi discostato ingiustamente dalla propria giurisprudenza risultante dalla sentenza del 17 giugno 1998, UEAPME/Consiglio (T-135/96, EU:T:1998:128) – in quanto risulterebbe da tale pronuncia che i poteri della Commissione nell'ambito della fase di attuazione di un accordo concluso tra parti sociali a livello dell'Unione, sul fondamento dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, sono limitati al controllo della rappresentatività delle parti sociali firmatarie di tale accordo nonché alla verifica della legittimità di quest'ultimo, ma non si estendono al controllo dell'opportunità di presentare al Consiglio una proposta di decisione per l'attuazione di tale accordo – si basi su un'erronea lettura di detta sentenza e sia dunque infondata.
- 70 Infatti, nella sentenza del 17 giugno 1998, UEAPME/Consiglio (T-135/96, EU:T:1998:128), il Tribunale, dopo aver rilevato al punto 84 della stessa che la Commissione, dopo una richiesta congiunta delle parti sociali di attuazione di un accordo a livello dell'Unione, riacquista il controllo della procedura, ha statuito espressamente, al punto 85 di tale sentenza, che la Commissione, nel momento in cui dispone nuovamente del diritto di intervenire nello svolgimento della procedura, deve «in particolare» esaminare la rappresentatività dei firmatari dell'accordo, così che il Tribunale non ha dunque in alcun modo escluso che la Commissione disponesse di ulteriori attribuzioni. Peraltro, poiché la questione dell'esame, da parte di tale istituzione, dell'opportunità dell'attuazione dell'accordo a livello dell'Unione non si era posta nella causa decisa dalla sopra citata sentenza, il Tribunale non era tenuto ad affrontare tale aspetto.
- 71 Ne consegue che, contrariamente a quanto afferma l'EPSU, l'espressione «se occorra» utilizzata al punto 84 della sentenza del 17 giugno 1998, UEAPME/Consiglio (T-135/96, EU:T:1998:128), non può essere interpretata nel senso che limiti i poteri conferiti alla Commissione nell'ambito della fase di attuazione di un accordo a livello dell'Unione al solo controllo della rappresentatività delle parti sociali e della legittimità delle clausole dell'accordo.
- 72 Infine – quarto profilo di doglianza da esaminare –, riguardo all'argomentazione dell'EPSU secondo cui il Tribunale ha commesso un errore di diritto ai punti 82 e da 94 a 98 della sentenza impugnata, per quanto riguarda la definizione del ruolo del Parlamento nell'ambito della procedura prevista dagli articoli 154 e 155 TFUE in rapporto a quello riservato alle parti sociali, occorre rilevare che, mediante tale argomentazione, l'EPSU contesta in realtà le considerazioni del Tribunale esposte al punto 82 della sentenza impugnata, senza formulare la benché minima censura per quanto riguarda quelle che vengono sviluppate ai punti da 94 a 98 di detta sentenza, relative al principio di democrazia, sancito all'articolo 10, paragrafi 1 e 2, TUE, e al presunto principio di «sussidiarietà orizzontale».
- 73 Per quanto riguarda il punto 82 della sentenza impugnata, nella misura in cui i ricorrenti in primo grado facevano valere che le parti sociali hanno il potere di costringere la Commissione a presentare al Consiglio una proposta di decisione per l'attuazione dei loro accordi a livello dell'Unione, il Tribunale ha rilevato correttamente che, ove fosse accolta un'interpretazione siffatta, le parti sociali eserciterebbero un'influenza sul contenuto degli atti giuridici adottati in materia di politica sociale sulla base degli articoli 154 e 155 TFUE più rilevante di quella che può essere esercitata dal Parlamento, il quale deve, in applicazione dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, essere semplicemente informato prima che vengano adottati degli atti giuridici.
- 74 Inoltre, il Tribunale ha giustamente considerato che l'interpretazione sostenuta dai ricorrenti in primo grado avrebbe come risultato che le parti sociali avrebbero il potere di costringere la Commissione ad agire nel settore della politica sociale, quando invece l'articolo 225 TFUE conferisce al Parlamento semplicemente il diritto di chiedere alla Commissione di presentare al Consiglio «adeguate proposte sulle questioni per le quali reputa necessaria l'elaborazione di un atto dell'Unione ai fini dell'attuazione dei trattati» e, qualora la Commissione non presenti alcuna proposta, il diritto a che essa gliene comunichi le ragioni. Allo stesso modo, in virtù dell'articolo 241 TFUE, il Consiglio può semplicemente chiedere alla Commissione di procedere a tutti gli studi che esso ritiene opportuni ai fini del raggiungimento degli obiettivi comuni e di sottoporgli tutte le proposte del caso, ed esso ha il diritto, qualora la Commissione non presenti alcuna proposta, a che quest'ultima gliene comunichi le ragioni. Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dall'argomentazione dell'EPSU secondo cui le parti sociali negoziano, redigono e approvano il

testo dell'accordo in questione in maniera autonoma e il Parlamento partecipa sempre a tale processo in quanto la Commissione è tenuta a informarlo.

- 75 Risulta dall'insieme delle considerazioni che precedono che il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto per quanto riguarda le interpretazioni letterale, sistematica e teleologica dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE e non ha neanche modificato l'equilibrio istituzionale risultante dagli articoli 154 e 155 TFUE, contrariamente a quanto sostenuto dall'EPSU.
- 76 Tale conclusione non può essere rimessa in discussione dall'argomentazione generica dell'EPSU secondo cui il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto non applicando i principi enunciati al punto 70 della sentenza del 14 aprile 2015, Consiglio/Commissione (C-409/13, EU:C:2015:217).
- 77 A questo proposito, occorre ricordare che, al punto 70 della sentenza del 14 aprile 2015, Consiglio/Commissione (C-409/13, EU:C:2015:217), la Corte ha statuito che il potere di iniziativa legislativa riconosciuto alla Commissione dall'articolo 17, paragrafo 2, TUE e dall'articolo 289 TFUE implica che spetta a tale istituzione decidere se presentare, o meno, una proposta di atto legislativo, tranne nel caso in cui essa vi sia tenuta, in forza del diritto dell'Unione.
- 78 Invero, discende dalla sentenza del 14 aprile 2015, Consiglio/Commissione (C-409/13, EU:C:2015:217), che esistono ipotesi previste dai Trattati nelle quali la Commissione è tenuta a presentare una proposta legislativa.
- 79 Tuttavia, l'EPSU non offre elementi a sostegno della sua argomentazione secondo cui, in virtù della giurisprudenza risultante da detta sentenza, l'attuazione a livello dell'Unione di un accordo concluso tra le parti sociali a titolo dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE costituisce un'ipotesi siffatta. Infatti, l'EPSU si limita ad affermare che, in virtù di tale disposizione, la Commissione è tenuta a presentare una proposta siffatta e che spetta al Consiglio decidere, alla luce del testo dell'accordo concluso tra le parti sociali di cui si prevede l'attuazione a livello dell'Unione, se occorre adottare tale proposta. Questa argomentazione deve dunque essere respinta.
- 80 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, il secondo motivo di impugnazione deve essere integralmente respinto.

Sul primo motivo di impugnazione, relativo ad un errore di diritto per quanto riguarda la natura legislativa degli atti giuridici adottati sul fondamento dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE

Argomentazione delle parti

- 81 Con il primo motivo di impugnazione, l'EPSU sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto ai punti 69, 73, 89, 96 e 100 della sentenza impugnata giudicando che gli atti giuridici adottati tramite decisione del Consiglio, a titolo dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, non hanno natura legislativa.
- 82 A questo proposito, in primo luogo, l'EPSU fa valere che le «conseguenze» delle direttive adottate mediante decisione del Consiglio a titolo dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE non sono diverse da quelle delle direttive adottate a titolo dell'articolo 153 TFUE.
- 83 In secondo luogo, l'EPSU sostiene che, ai punti 69 e 89 della sentenza impugnata, il Tribunale ha posto l'accento sulla natura della fase di attuazione dell'accordo in questione, sulla base dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, e sulla qualificazione dell'atto adottato a titolo di tale disposizione, piuttosto che sulle «conseguenze sostanziali» di quest'ultimo. Inoltre, essa sostiene che la conclusione del Tribunale, formulata al punto 96 della sentenza impugnata, è incompatibile, da un lato, con le misure adottate a norma dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, che conservano la loro natura legislativa, e, dall'altro, con la giurisprudenza della Corte relativa alle direttive adottate nel settore della politica sociale.
- 84 In terzo luogo, l'EPSU fa valere che la fase di attuazione di un accordo concluso tra parti sociali a livello dell'Unione sul fondamento dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE costituisce una «procedura legislativa

speciale», ai sensi dell'articolo 289, paragrafo 2, TFUE. A suo avviso, il riferimento alla sentenza del 6 settembre 2017, Slovacchia e Ungheria/Consiglio (C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631), compiuto dal Tribunale al punto 69 della sentenza impugnata, non è pertinente e non può far perdere alle misure adottate in applicazione dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE la loro natura «essenzialmente legislativa».

- 85 La Commissione sostiene che il primo motivo di impugnazione deve essere respinto perché inoperante e, comunque, perché infondato.

Giudizio della Corte

- 86 In via preliminare, occorre ricordare che, al punto 69 della sentenza impugnata, il Tribunale ha rilevato, nell'ambito della sua interpretazione sistematica dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, che, poiché tale disposizione non contiene alcun espresso riferimento alla «procedura legislativa ordinaria» o alla «procedura legislativa speciale», ai sensi dell'articolo 289, paragrafi 1 e 2, TFUE, la fase di attuazione, a livello dell'Unione, degli accordi conclusi tra parti sociali non costituisce una «procedura legislativa», ai sensi di quest'ultima disposizione, e che le misure adottate al termine di questa fase non costituiscono «atti legislativi», ai sensi dell'articolo 289, paragrafo 3, TFUE.

- 87 A questo proposito, occorre rilevare che la questione della natura legislativa degli atti giuridici adottati in virtù dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE è distinta da quella del potere di cui la Commissione dispone per decidere sull'opportunità di presentare al Consiglio una proposta per l'attuazione a livello dell'Unione degli accordi conclusi tra parti sociali.

- 88 Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 72 delle sue conclusioni, l'ampiezza di questo potere è la stessa indipendentemente dal fatto che l'atto di cui viene presentata la proposta al Consiglio ai fini della sua adozione abbia natura legislativa o meno.

- 89 Ne consegue che il primo motivo di impugnazione deve essere respinto.

Sul terzo motivo di impugnazione, relativo ad un errore di diritto commesso dal Tribunale nel valutare il livello del suo controllo giurisdizionale

Argomentazione delle parti

- 90 Con il terzo motivo di impugnazione, l'EPSU sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto, ai punti da 31 a 33, 78, 79, da 109 a 112, 122 e 133 della sentenza impugnata, limitando l'intensità del controllo giurisdizionale esercitato sulla decisione controversa in ragione, da un lato, della natura politica di quest'ultima e, dall'altro, del rischio di compromettere l'indipendenza della Commissione.

- 91 A questo proposito, l'EPSU fa osservare che l'interpretazione del Tribunale secondo cui la Commissione dispone di un ampio potere discrezionale di natura politica per decidere di presentare al Consiglio una proposta di decisione per l'attuazione a livello dell'Unione dell'accordo concluso tra parti sociali si basa su un'erronea interpretazione delle disposizioni del Trattato FUE, del contesto e della finalità di queste ultime, nonché della sentenza del 17 giugno 1998, UEAPME/Consiglio (T-135/96, EU:T:1998:128). Secondo l'EPSU, prima che la Commissione presenti al Consiglio la proposta di decisione per l'attuazione di tale accordo a livello dell'Unione, il ruolo di detta istituzione non è in effetti politico, bensì «essenzialmente giuridico».

- 92 Inoltre, l'EPSU sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto, al punto 112 della sentenza impugnata, «istituendo dei paralleli» con la sentenza del 23 aprile 2018, One of Us e a./Commissione (T-561/14, EU:T:2018:210), pronunciata in materia di iniziativa dei cittadini europei. A suo avviso, la procedura prevista dagli articoli 154 e 155 TFUE non assomiglia alla procedura di iniziativa dei cittadini europei, considerato che, da un lato, quest'ultima non costituisce né un processo di negoziazione collettiva né l'esercizio di un diritto fondamentale sancito dall'articolo 28 della Carta dei diritti fondamentali, e che, dall'altro, coloro che sono all'origine di una procedura siffatta non partecipano all'elaborazione del testo di proposta legislativa.

- 93 La Commissione respinge l'argomentazione dell'EPSU. In particolare, essa sostiene che il Tribunale ha giustamente considerato che l'intensità del suo controllo giurisdizionale sulla decisione controversa era limitata, in applicazione di una consolidata giurisprudenza della Corte.

Giudizio della Corte

- 94 Nell'ambito del terzo motivo di impugnazione, l'EPSU imputa, in sostanza, al Tribunale di aver commesso un errore di diritto per quanto riguarda l'intensità del suo controllo giurisdizionale sulla decisione controversa e prende di mira i punti da 31 a 33, 78, 79, da 109 a 112, 122 e 133 della sentenza impugnata.
- 95 A questo proposito, risulta, in sostanza, dai punti 62 e 64 della presente sentenza che la Commissione non è tenuta a presentare al Consiglio una proposta di decisione per l'attuazione a livello dell'Unione dell'accordo concluso tra parti sociali, a titolo dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE, dato che detta istituzione dispone di un margine di discrezionalità per decidere in merito all'opportunità di presentare al Consiglio una proposta siffatta.
- 96 Orbene, come giustamente rilevato dal Tribunale ai punti 110 e 111 della sentenza impugnata, risulta da una consolidata giurisprudenza che, quando un'istituzione deve effettuare valutazioni complesse, il controllo giurisdizionale è limitato, in linea di principio, alla verifica del rispetto delle regole procedurali e di motivazione, nonché al controllo dell'esattezza materiale dei fatti posti a fondamento ed al controllo dell'assenza di errori di diritto, di errori manifesti nella valutazione dei fatti o di sviamenti di potere (v. sentenza del 1° luglio 2008, Chronopost e La Poste/UFEX e a., C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, punto 143 nonché la giurisprudenza ivi citata). Tale limitazione del controllo giurisdizionale si impone in particolare qualora le istituzioni dell'Unione si trovino, come nel caso di specie, da un lato, a tener conto di interessi potenzialmente divergenti, quali segnatamente l'interesse generale dell'Unione nonché quello delle parti sociali, e, dall'altro, a prendere decisioni che implicano scelte politiche (v., in tal senso, sentenze del 5 ottobre 1994, Germania/Consiglio, C-280/93, EU:C:1994:367, punto 91, e del 14 luglio 2005, Rica Foods/Commissione, C-40/03 P, EU:C:2005:455, punto 55 e la giurisprudenza ivi citata).
- 97 L'argomentazione dell'EPSU non è in grado di infirmare le valutazioni del Tribunale riguardanti l'intensità del suo controllo giurisdizionale sulla decisione controversa.
- 98 Per quanto riguarda, in primo luogo, l'argomentazione dell'EPSU secondo cui il potere discrezionale di cui dispone la Commissione per decidere di presentare al Consiglio una proposta di decisione per l'attuazione di un accordo concluso tra parti sociali a livello dell'Unione non è di natura politica, bensì «essenzialmente giuridica», occorre rilevare che, indubbiamente, la Commissione effettua una valutazione giuridica quando si trova ad esaminare la rappresentatività delle parti firmatarie di tale accordo e la legittimità delle clausole di quest'ultimo, conformemente all'articolo 155, paragrafo 2, TFUE. Tuttavia, come è stato giustamente rilevato dal Tribunale al punto 79 della sentenza impugnata, la Commissione, quando riceve dalle parti sociali interessate una richiesta per l'attuazione, a livello dell'Unione, di un accordo siffatto, deve valutare anche l'opportunità, alla luce segnatamente di considerazioni di ordine politico, economico e sociale, dell'eventuale attuazione di tale accordo a livello dell'Unione.
- 99 In secondo luogo, l'argomentazione dell'EPSU, secondo cui il Tribunale avrebbe commesso un errore di diritto, al punto 112 della sentenza impugnata, «istituendo dei paralleli» con la sentenza del 23 aprile 2018, One of Us e a./Commissione (T-561/14, EU:T:2018:210), pronunciata in materia di iniziativa dei cittadini europei, non può essere idonea a comportare l'annullamento della sentenza impugnata, dal momento che, come risulta dalle motivazioni che precedono, nessun errore di diritto ha commesso il Tribunale limitando il proprio controllo di legittimità della decisione controversa.
- 100 Alla luce delle considerazioni sopra esposte, occorre concludere che il Tribunale non ha commesso alcun errore di diritto giudicando che l'intensità del proprio controllo giurisdizionale sulla decisione controversa era limitata nel caso di specie.
- 101 Il terzo motivo di impugnazione deve dunque essere respinto.

Sul quarto motivo di impugnazione, relativo ad un errore di diritto per quanto riguarda la legittimità delle motivazioni della decisione controversa

Argomentazione delle parti

- 102 Con il quarto motivo di impugnazione, l'EPSU sostiene che il Tribunale ha commesso un errore di diritto, ai punti da 116 a 140 della sentenza impugnata, considerando che le motivazioni sulle quali la decisione controversa si fonda non erano «erronee, infondate e insufficienti».
- 103 In primo luogo, l'EPSU fa valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto, al punto 118 della sentenza impugnata, affermando che la motivazione della decisione controversa era sufficiente, ai sensi dell'articolo 296 TFUE, per permettere di conoscere le giustificazioni sottese alla valutazione della Commissione. A questo proposito, l'EPSU sostiene che le ragioni esposte nella decisione controversa sono errate e che tali giustificazioni non corrispondono a quelle invocate nel corso del procedimento che ha preceduto l'adozione di tale decisione.
- 104 In secondo luogo, l'EPSU sostiene che il Tribunale ha commesso vari errori nell'analisi delle motivazioni ai punti 130, 131, 133 e 136 della sentenza impugnata, quando invece tali motivazioni sono «materialmente inesatte e/o non pertinenti». Inoltre, il Tribunale non avrebbe tenuto conto, ai punti 136 e 138 della sentenza impugnata, del fatto che la Commissione non aveva indicato nella decisione controversa, da un lato, le ragioni per le quali essa non aveva realizzato una «analisi di incidenza», contrariamente a quanto essa avrebbe annunciato nella sua corrispondenza con l'EPSU, e, dall'altro, le ragioni che giustificavano il discostamento dalle comunicazioni che essa aveva pubblicato in materia. In particolare, l'EPSU addebita al Tribunale di aver statuito, al punto 138 della sentenza impugnata, che i ricorrenti in primo grado non avevano precisato in virtù di quale disposizione la Commissione sarebbe stata tenuta a procedere ad una siffatta «analisi di incidenza» prima di rifiutare di far uso del proprio potere di iniziativa, malgrado che le suddette comunicazioni avessero creato una «legittima aspettativa» in capo ai ricorrenti in primo grado che rendeva obbligatoria la realizzazione di un «controllo giuridico» e di una «analisi di incidenza».
- 105 In terzo luogo, l'EPSU contesta l'interpretazione effettuata dal Tribunale, ai punti 131 e 132 della sentenza impugnata, in merito alla giurisprudenza della Corte relativa alle direttive sull'informazione e sulla consultazione dei lavoratori.
- 106 La Commissione sostiene che il quarto motivo di impugnazione deve essere respinto.

Giudizio della Corte

- 107 Il quarto motivo di impugnazione è suddiviso, in sostanza, in due parti, relative, la prima, ad un errore di diritto commesso dal Tribunale per quanto riguarda il rispetto, da parte della Commissione, dell'obbligo di motivazione della decisione controversa e, la seconda, ad un errore di diritto commesso dal Tribunale per quanto riguarda la fondatezza di tale motivazione.
- *Sulla prima parte del quarto motivo di impugnazione, relativa ad un errore di diritto per quanto riguarda il rispetto, da parte della Commissione, dell'obbligo di motivazione*
- 108 Anzitutto, occorre ricordare che, secondo una consolidata giurisprudenza, l'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE costituisce una formalità sostanziale che deve essere distinta dalla questione della fondatezza della motivazione, posto che quest'ultima attiene alla legittimità nel merito dell'atto controverso. In questa prospettiva, la motivazione richiesta dall'articolo 296 TFUE deve essere adattata alla natura dell'atto in questione e deve far apparire in modo chiaro e inequivoco il ragionamento seguito dall'istituzione, autrice di tale atto, in modo da permettere agli interessati di conoscere le giustificazioni della misura adottata e al giudice competente di esercitare il proprio controllo (v. sentenza del 14 ottobre 2010, Deutsche Telekom/Commissione, C-280/08 P, EU:C:2010:603, punto 130 e la giurisprudenza ivi citata).
- 109 Poi, secondo una giurisprudenza della Corte ugualmente consolidata, ricordata dal Tribunale al punto 115 della sentenza impugnata, l'esigenza di motivazione deve essere valutata in funzione delle circostanze del caso di specie, e segnatamente tenendo conto del contenuto dell'atto controverso, della natura delle ragioni

addotte e dell'interesse che i destinatari o altri soggetti direttamente e individualmente riguardati da tale atto possono avere a ricevere chiarimenti. La motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto la questione se la motivazione di un atto soddisfi i requisiti dell'articolo 296 TFUE deve essere valutata alla luce non solo del suo tenore letterale, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi (sentenza del 1° luglio 2008, Chronopost e La Poste/UFEX e a., C-341/06 P e C-342/06 P, EU:C:2008:375, punto 88 e la giurisprudenza ivi citata).

- 110 A questo proposito, l'EPSU fa valere che il Tribunale ha commesso un errore di diritto al punto 118 della sentenza impugnata affermando che i destinatari della decisione controversa, ossia la TUNED e gli EUPAE, avevano potuto conoscere le giustificazioni di tale decisione.
- 111 Nel caso di specie, il Tribunale ha ricordato, al punto 116 della sentenza impugnata, le tre ragioni sulle quali la decisione controversa si fondava e che sono riportate al punto 13 della presente sentenza. Al punto 117 della sentenza impugnata, il Tribunale ha ricordato il contesto nel quale tale decisione era stata adottata. Il Tribunale ha rilevato che la Commissione aveva consultato le parti sociali interessate in merito all'opportunità di un'azione dell'Unione relativa all'informazione nonché alla consultazione dei funzionari e dei dipendenti delle amministrazioni dei governi centrali e che era stato proprio a seguito di una siffatta consultazione che dette parti sociali avevano negoziato e firmato l'accordo in questione. Così, tenuto conto delle motivazioni della decisione controversa e del contesto nel quale tale decisione è stata adottata, nessun errore di diritto ha commesso il Tribunale affermando, al punto 118 della sentenza impugnata, che la decisione di cui sopra era stata sufficientemente motivata alla luce dell'articolo 296 TFUE, sicché, da un lato, i destinatari di quest'ultima, vale a dire la TUNED e gli EUPAE, avevano potuto conoscere le tre giustificazioni sulle quali si fondava la valutazione della Commissione e contestarle e, dall'altro, il Tribunale ha potuto effettuare il controllo di tali giustificazioni.
- 112 Infatti, come rilevato dall'avvocato generale al paragrafo 104 delle sue conclusioni, la decisione controversa è destinata alle parti sociali che hanno concluso l'accordo in questione, le quali, sia in ragione della loro posizione sia in virtù degli scambi e delle consultazioni preliminari condotte dalla Commissione, erano già a conoscenza del contesto nel quale tale decisione di rifiuto era stata adottata.
- 113 Alla luce di tali circostanze, l'argomentazione secondo cui il Tribunale ha erroneamente considerato che la motivazione della decisione controversa era sufficiente e che i destinatari di tale decisione potevano dunque conoscere le giustificazioni di quest'ultima, deve essere respinta.
- 114 Ne consegue che il Tribunale ha giustamente statuito, al punto 119 della sentenza impugnata, che la decisione controversa soddisfaceva l'obbligo di motivazione previsto dall'articolo 296 TFUE.
- 115 La prima parte del quarto motivo di impugnazione deve dunque essere respinta.
- *Sulla seconda parte del quarto motivo di impugnazione, relativa ad un errore di diritto commesso dal Tribunale per quanto riguarda la fondatezza della motivazione della decisione controversa*
- 116 Per quanto riguarda la fondatezza della motivazione della decisione controversa, l'EPSU afferma che le ragioni addotte in tale decisione sono materialmente inesatte e/o non pertinenti.
- 117 In primo luogo, l'EPSU fa valere, per quanto riguarda i punti 130 e 136 della sentenza impugnata concernenti la prima delle ragioni sopra indicate, che il ragionamento del Tribunale è inesatto in fatto e in diritto, in quanto numerose direttive si applicano già ai funzionari e ai dipendenti delle amministrazioni dei governi centrali degli Stati membri e che nulla permetteva alla Commissione di suggerire che l'adozione, da parte del Consiglio, della decisione che attuava l'accordo in questione a livello dell'Unione sarebbe stata idonea a modificare la struttura, l'organizzazione e il funzionamento di dette amministrazioni senza aver realizzato una «analisi di incidenza».
- 118 A questo proposito, occorre rilevare anzitutto che, nella misura in cui l'EPSU cerca di rimettere in discussione le constatazioni in punto di fatto compiute dal Tribunale in quanto tali, senza dedurre uno snaturamento dei

fatti al riguardo, tale censura è irricevibile (v., in tal senso, sentenza del 16 dicembre 2020, Consiglio e a./K. Chrysostomides & Co. e a., C-597/18 P, C-598/18 P, C-603/18 P e C-604/18 P, EU:C:2020:1028, punto 128 e la giurisprudenza ivi citata).

- 119 Per il resto, per quanto riguarda l'argomentazione secondo cui non sarebbe stata realizzata alcuna «analisi di incidenza» dell'accordo in questione, occorre rilevare come l'EPSU non chiarisca per quale ragione una siffatta «analisi di incidenza» sarebbe stata necessaria per stabilire se l'attuazione dell'accordo in questione a livello dell'Unione fosse idonea ad avere un impatto sul funzionamento delle amministrazioni dei governi centrali degli Stati membri, e pertanto non ha identificato un errore di diritto commesso dal Tribunale.
- 120 Per quanto riguarda la seconda ragione addotta a sostegno della decisione controversa, l'EPSU fa valere che il Tribunale non ha preso in considerazione il fatto che l'accordo in questione conteneva una clausola cosiddetta di «non regressione» che conferiva agli interessati diritti più ampi di quelli già riconosciuti in alcuni Stati membri e che impediva la revoca di questi diritti in caso di cambio di governo.
- 121 A questo proposito, da un lato, l'EPSU omette di chiarire perché la mancata presa in considerazione del fatto che l'accordo in questione conteneva una siffatta clausola di «non regressione» implicherebbe che il Tribunale abbia commesso un errore di diritto al punto 131 della sentenza impugnata. Dall'altro lato, e in ogni caso, occorre rilevare come l'EPSU non deduca un qualsivoglia snaturamento della constatazione compiuta dal Tribunale al citato punto 131, riguardante l'affermazione della Commissione secondo cui 22 Stati membri disponevano già, nel 2014, di norme relative all'informazione e alla consultazione dei funzionari e dei dipendenti delle amministrazioni dei governi centrali.
- 122 Per quanto riguarda la terza ragione posta a fondamento della decisione controversa, l'EPSU sostiene che, al punto 133 della sentenza impugnata, il Tribunale non ha tenuto conto della natura settoriale dell'accordo in questione e neppure della rappresentatività delle parti sociali interessate. Secondo l'EPSU, gli EUPAE sarebbero la parte sociale delle amministrazioni dei governi centrali degli Stati membri, sicché l'accordo in questione riguardava i governi centrali e non i governi locali di tali Stati. Per giunta, l'accordo in questione non inciderebbe sulla struttura delle amministrazioni dei governi centrali degli Stati membri, dato che esso verte soltanto sui diritti all'informazione e alla consultazione dei funzionari e dei dipendenti di dette amministrazioni.
- 123 Occorre rilevare che non è il punto 133 della sentenza impugnata bensì il punto 132 di quest'ultima che riguarda specificamente l'esame della terza ragione addotta a fondamento della decisione controversa. Orbene, al citato punto 132, il Tribunale ha compiuto una valutazione in punto di fatto, secondo la quale l'attuazione dell'accordo in questione a livello dell'Unione avrebbe inciso in maniera assai variabile sugli Stati membri, in funzione del loro grado di centralizzazione o di decentralizzazione. Tale constatazione ha permesso al Tribunale di rilevare che nulla vietava alla Commissione di prendere in considerazione quest'ultima circostanza per ritenere che l'attuazione dell'accordo in questione a livello dell'Unione non fosse auspicabile. Poiché l'EPSU non ha dedotto alcuno snaturamento dei fatti presi in considerazione ai fini di tale valutazione in punto di fatto, la sua argomentazione relativa alla terza ragione fondante la decisione controversa non può essere esaminata dalla Corte.
- 124 Risulta dalle considerazioni che precedono che l'argomentazione dell'EPSU relativa al fatto che le ragioni invocate nella decisione controversa sono inesatte o non pertinenti deve essere respinta.
- 125 Per quanto riguarda, in secondo luogo, l'argomentazione dell'EPSU, secondo cui il Tribunale non avrebbe tenuto conto, nella sentenza impugnata, del fatto che la Commissione, avendo annunciato nella sua corrispondenza che una «analisi di incidenza» sarebbe stata realizzata, o che questa era persino in corso, non aveva indicato nella decisione controversa le ragioni per le quali essa non aveva compiuto tale analisi, occorre rilevare che il Tribunale ha dichiarato, al punto 138 della sentenza impugnata, che i ricorrenti in primo grado non avevano precisato in virtù di quale disposizione la Commissione sarebbe stata tenuta a procedere ad una siffatta «analisi di incidenza» prima di rifiutarsi di esercitare il proprio potere di iniziativa, ed ha pertanto respinto l'argomentazione di detti ricorrenti in quanto infondata. L'EPSU non può dunque asserire che il Tribunale ha ommesso di tener conto di considerazioni siffatte nella sentenza impugnata. D'altronde, nella misura in cui l'EPSU non ha dedotto in primo grado una presunta violazione del proprio legittimo affidamento in ragione delle considerazioni suddette, come osservato dall'avvocato generale al

paragrafo 107 delle sue conclusioni, essa non può avvalersi di un'argomentazione siffatta per la prima volta nell'ambito del presente giudizio di impugnazione, motivo per cui essa è irricevibile.

- 126 In terzo luogo, l'EPSU addebita al Tribunale di aver statuito, al punto 138 della sentenza impugnata, che le comunicazioni pubblicate in materia di politica sociale dalla Commissione non avevano fatto sorgere una «legittima aspettativa» in capo ai ricorrenti in primo grado, che rendeva in particolare obbligatoria la realizzazione di un «controllo giuridico» e di una «analisi di incidenza», e di non aver giustificato il fatto che detta istituzione si fosse discostata da tali comunicazioni malgrado che l'EPSU si attendesse legittimamente che la Commissione le seguisse. A questo proposito, occorre rilevare che tale punto della sentenza impugnata non riguarda le comunicazioni pubblicate dalla Commissione nel settore della politica sociale, bensì l'«analisi di incidenza» che tale istituzione avrebbe annunciato nella sua corrispondenza.
- 127 Nella misura in cui l'EPSU cerca, mediante questa argomentazione, di far valere una presunta violazione del suo legittimo affidamento che il Tribunale avrebbe dovuto constatare, a motivo del fatto che la Commissione si sarebbe discostata dalle suddette comunicazioni, occorre rilevare che l'EPSU ha ricavato vari argomenti specifici da queste ultime nell'ambito del suo primo motivo di ricorso in primo grado, relativo ad una presunta violazione dell'articolo 155, paragrafo 2, TFUE e a un difetto di competenza, partendo dunque dalla premessa secondo cui la Commissione era tenuta a rispettare tali comunicazioni. Pertanto, facendo valere dinanzi alla Corte una violazione del suo legittimo affidamento quanto al fatto che la Commissione avrebbe rispettato gli impegni presi nelle proprie comunicazioni, l'EPSU ha sviluppato l'argomentazione che essa aveva già presentato in primo grado.
- 128 Invero, adottando regole di condotta e annunciando mediante la loro pubblicazione che essa d'ora in poi le applicherà ai casi oggetto delle regole stesse, un'istituzione si autolimita nell'esercizio del proprio potere discrezionale e non può discostarsi da tali regole a pena di vedersi sanzionare, eventualmente, a titolo di una violazione di principi generali del diritto, come la parità di trattamento o la tutela del legittimo affidamento.
- 129 Tuttavia, per quanto riguarda, come nella specie, l'esercizio di una competenza, conferita alla Commissione da una disposizione di diritto primario, consistente nella facoltà di presentare o no al Consiglio una proposta che costituisce una condizione preliminare all'adozione di una decisione da parte di quest'ultima istituzione, non si può ritenere in assenza di un impegno esplicito e univoco da parte sua, alla luce segnatamente dell'importanza dell'equilibrio istituzionale in cui detta competenza rientra, ricordata al punto 48 della presente sentenza, che la Commissione si sia autolimitata nell'esercizio della competenza in questione, impegnandosi ad esaminare esclusivamente alcune considerazioni specifiche prima di presentare la propria proposta, trasformando così questa competenza discrezionale in competenza vincolata una volta che siano soddisfatte determinate condizioni. Orbene, non risulta dagli argomenti addotti dall'EPSU nel caso di specie che la Commissione abbia assunto un impegno siffatto, nelle comunicazioni fatte valere, per quanto riguarda l'esercizio della competenza ad essa attribuita dall'articolo 155, paragrafo 2, TFUE.
- 130 In quarto luogo, per quanto riguarda l'argomentazione dell'EPSU secondo cui il Tribunale avrebbe effettuato, ai punti 131 e 132 della sentenza impugnata, un'interpretazione erronea della giurisprudenza della Corte relativa alle direttive sull'informazione e sulla consultazione dei lavoratori a motivo del fatto che «esiste già una disparità tra governo locale e governo centrale», essa va respinta perché manifestamente irricevibile, nella misura in cui non è diretta specificamente contro l'errore di diritto da cui sarebbero viziati i citati punti della sentenza impugnata (v., in tal senso, sentenza del 23 gennaio 2019, Deza/ECHA, C-419/17 P, EU:C:2019:52, punto 94).
- 131 La seconda parte del quarto motivo di impugnazione deve dunque essere respinta, così come il quarto motivo di impugnazione nella sua interezza.
- 132 Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, l'impugnazione deve essere integralmente respinta.

Sulle spese

- 133 A norma dell'articolo 184, paragrafo 2, del regolamento di procedura, quando l'impugnazione è respinta, la Corte statuisce sulle spese.
- 134 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, applicabile al procedimento di impugnazione in virtù dell'articolo 184, paragrafo 1, di detto regolamento, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda.
- 135 Poiché l'EPSU è rimasta soccombente, occorre condannarla a sopportare, oltre alle proprie spese, anche quelle sostenute dalla Commissione, in conformità delle conclusioni formulate da quest'ultima.

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

- 1) **L'impugnazione è respinta.**
- 2) **La European Federation of Public Service Unions (EPSU) è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, anche quelle sostenute dalla Commissione europea.**

Firme