Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
HENRIK SAUGMANDSGAARD ØE
presentate il 7 settembre 2017 [1]

Causa C-687/15

Commissione europea
contro

Consiglio dell'Unione europea

«Ricorso di annullamento – Azione esterna dell'Unione europea – Articolo 218, paragrafo 9, TFUE – Definizione delle posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo internazionale – Competenza esterna dell'Unione europea – Forma giuridica inadeguata dell'atto che stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione – Conclusioni del Consiglio sulla conferenza mondiale delle radiocomunicazioni 2015 dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni»

I. Introduzione

1. Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede alla Corte di annullare le conclusioni del Consiglio dell'Unione europea, adottate il 26 ottobre 2015, sulla conferenza mondiale delle radiocomunicazioni 2015 (WRC-15) dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT), per il motivo che il Consiglio avrebbe violato l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE stabilendo le posizioni da adottare a nome dell'Unione, ai sensi della suddetta disposizione, sotto forma di conclusioni anziché di decisione, come proposto dalla Commissione.

2. Nelle presenti conclusioni, illustrerò i motivi per cui ritengo che la domanda della Commissione debba essere accolta e le conclusioni del Consiglio del 26 ottobre 2015 debbano essere annullate.

II. Contesto normativo

A. Diritto internazionale

3. L'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT) è un'istituzione specializzata delle Nazioni Unite, incaricata delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Nell'ambito dell'UIT sono assegnati lo spettro radio e le orbite dei satelliti su scala mondiale e sono elaborate norme tecniche al fine di garantire l'interconnessione delle reti e delle tecnologie [2].

1 Lingua originale: il francese.

2 V., relativamente all'oggetto dell'UIT, l'articolo 1 della costituzione di quest'ultima, adottata dalla conferenza addizionale dei plenipotenziari a Ginevra (Svizzera) nel 1992, come modificata dalle conferenze di plenipotenziari di Kyoto (Giappone) nel 1994, di Minneapolis (Stati Uniti) nel 1998, di Marrakech (Marocco) nel 2002, di Antalya (Turchia) nel 2006 e di Guadalajara (Messico) nel 2010 (in prosieguo: la «costituzione dell'UIT»).

4. L'UIT, ai sensi della sua costituzione, è composta dagli Stati membri dell'UIT e dai membri settoriali dell'UIT. Attualmente, sono membri dell'UIT 193 Stati, tra cui tutti gli Stati membri dell'Unione. L'UIT conta altresì circa 800 membri settoriali, principalmente entità del settore privato o istituti universitari. L'Unione europea è un membro settoriale dell'UIT. Dall'articolo 3, paragrafi 2 e 3, della costituzione dell'UIT emerge che, a differenza degli Stati membri dell'UIT, i membri settoriali dell'UIT non hanno segnatamente alcun diritto di voto nell'ambito delle conferenze mondiali dell'UIT [3].

5. L'articolo 4 della costituzione dell'UIT, intitolato «Strumenti dell'Unione», ai paragrafi 1 e 3 prevede quanto segue:

«1. Gli strumenti dell'Unione sono:

– la presente [c]ostituzione dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni;

– la [c]onvenzione dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni; e

– i [r]egolamenti amministrativi.

(…)

3. Le disposizioni della presente [c]ostituzione e della [c]onvenzione sono inoltre completate da quelle dei [r]egolamenti amministrativi enumerati qui di seguito, che regolamentano l'utilizzazione delle telecomunicazioni e vincolano tutti i membri:

(…)

– il [r]egolamento delle radiocomunicazioni».

6. L'articolo 13 della costituzione dell'UIT, intitolato «Conferenze delle radiocomunicazioni e assemblee delle radiocomunicazioni», ai paragrafi 1 e 2 prevede quanto segue:

«1. Una conferenza mondiale delle radiocomunicazioni può procedere ad una revisione parziale o, a titolo eccezionale, totale del [r]egolamento delle radiocomunicazioni e trattare ogni altra questione a carattere mondiale di sua competenza e relativa al suo ordine del giorno. Le altre funzioni di questa conferenza sono enunciate nella [c]onvenzione.

2. Le conferenze mondiali delle radiocomunicazioni sono convocate di regola ogni due anni; tuttavia, in conformità con le disposizioni pertinenti della [c]onvenzione, questa conferenza può non essere convocata, oppure può essere convocata una conferenza addizionale».

3 Secondo la Commissione, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, della costituzione dell'UIT, a differenza della piena adesione, la partecipazione come membro settoriale non consente all'Unione europea di presentare posizioni durante le conferenze e le riunioni dell'UIT, e neppure in occasione di conferenze in cui atti giuridicamente vincolanti sono oggetto di negoziazione.

B. Diritto dell'Unione

7. L'articolo 10 della decisione n. 243/2012/UE [4], intitolato «Negoziati internazionali», al paragrafo 1 dispone quanto segue:

«1. Nei negoziati internazionali riguardanti lo spettro radio si applicano i seguenti principi:

a) se l'oggetto dei negoziati internazionali rientra nella competenza dell'Unione, la posizione dell'Unione è stabilita in conformità del diritto dell'Unione;

b) se l'oggetto dei negoziati internazionali rientra in parte nella competenza dell'Unione e in parte in quella degli Stati membri, l'Unione e gli Stati membri cercano di stabilire una posizione comune conformemente a quanto prescritto dal principio di leale collaborazione.

Ai fini dell'applicazione del primo comma, lettera b), l'Unione e gli Stati membri cooperano conformemente al principio di unità della rappresentanza internazionale dell'Unione e dei suoi Stati membri».

III. Fatti

8. La conferenza mondiale delle radiocomunicazioni 2015 (in prosieguo: la «WRC-15») si è svolta a Ginevra dal 2 al 27 novembre 2015, al fine di sottoporre a revisione i regolamenti radio [5].

9. L'ordine del giorno preliminare della WRC-15 era stato predisposto in occasione della precedente conferenza mondiale delle radiocomunicazioni, quella del 2012 (in prosieguo: la «WRC-12») [6], in seguito alla quale il Consiglio dell'UIT aveva adottato l'ordine del giorno definitivo della WRC-15 [7].

10. Il 29 maggio 2015, la Commissione ha presentato al Consiglio una proposta di decisione del Consiglio relativa alla posizione da adottare, a nome dell'Unione, in occasione della WRC-15 [8]. La proposta della Commissione indicava come fondamento giuridico l'articolo 114 TFUE in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

11. L'articolo 1 della proposta della Commissione prevede quanto segue:

«Gli Stati membri, agendo congiuntamente nell'interesse dell'Unione, partecipano ai negoziati della [c]onferenza mondiale delle radiocomunicazioni del 2015 dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni al fine di sottoporre a revisione i regolamenti radio.

Le posizioni che dovranno essere adottate a nome dell'Unione nei negoziati e durante l'adozione delle revisioni dei regolamenti radio figurano nell'allegato della presente decisione.

4 Decisione del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, che istituisce un programma pluriennale relativo alla politica in materia di spettro radio (GU 2012, L 81, pag. 7).

5 V., con riferimento ai regolamenti radio, paragrafo 5 delle presenti conclusioni.

6 V. risoluzione 807 (WRC-12), adottata dalla WRC-12 a Ginevra nel 2012, intitolata «Ordine del giorno della [c]onferenza mondiale delle radiocomunicazioni 2015».

7 V. risoluzione 1343 (C12) del Consiglio dell'UIT, intitolata «Luogo, date e ordine del giorno della [c]onferenza mondiale delle radiocomunicazioni (WRC-15)».

8 Proposta di decisione del Consiglio, del 29 maggio 2015, relativa alla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, nell'ambito della Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni 2015 (WRC-15) dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT) [COM (2015) 234 final].

Nei casi in cui nel corso della conferenza vengano presentate nuove proposte relative ai temi di cui all'allegato su cui l'Unione non ha ancora una posizione, la posizione dell'Unione e' stabilita mediante un coordinamento in loco prima che la conferenza sia chiamata ad adottare le revisioni dei regolamenti radio. In questi casi la proposta dell'Unione e' in linea con i principi stabiliti nell'allegato della presente decisione».

12. In occasione della sua 3419ª sessione tenutasi il 26 ottobre 2015 a Lussemburgo, il Consiglio ha adottato le seguenti conclusioni sulla WRC-15 (in prosieguo: l'«atto impugnato») [9]:

«Il Consiglio dell'unione europea,

1. Ricordando

   a) la decisione n. 676/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa ad un quadro normativo per la politica in materia di spettro radio nella Comunità europea;

   b) le disposizioni della direttiva quadro sulle reti ed i servizi di comunicazione elettronica, in particolare l'articolo 8 bis, paragrafo 4;

   c) la decisione n. 243/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, che istituisce un programma pluriennale relativo alla politica in materia di spettro radio;

   d) le conclusioni del Consiglio sulle posizioni europee per le conferenze mondiali delle radiocomunicazioni del 1992, 1997, 2000, 2003, 2007 e 2012;

   e) l'importanza delle tecnologie senza fili che utilizzano lo spettro radio per il conseguimento degli obiettivi strategici dell'[Unione] nell'ambito dell'iniziativa faro "Agenda digitale europea" della strategia Europa 2020 per garantire la disponibilità di internet rapido a banda larga e realizzare i benefici sostenibili economici e sociali di un mercato digitale unico;

   f) le conclusioni del Consiglio del 31 maggio 2010 sull'Agenda digitale europea;

2. Prendendo atto

   • del parere del Gruppo "Politica dello spettro radio" del febbraio 2015 sugli obiettivi strategici comuni per la conferenza WRC-15;

3. Esprime ampio sostegno per gli obiettivi seguenti, che la WRC-15 intende realizzare ai fini di una riuscita attuazione delle pertinenti politiche dell'Unione:

   a) per quanto riguarda il punto 1.1 dell'ordine del giorno:

      i. individuare la banda di frequenza 1 452-1 492 MHz e le bande adiacenti 1 427-1 452 MHz e 1 492-1 518 MHz per le telecomunicazioni mobili internazionali (IMT), proteggendo i servizi passivi al di sotto dei 1 427 MHz; tale identificazione non preclude l'utilizzo di queste bande da parte di eventuali applicazioni, anche nel settore della difesa, dei servizi a cui sono assegnate, né stabilisce priorità nell'ambito dei regolamenti radio;

      ii. assegnare la banda 3400-3800 MHz su base co-primaria al servizio di comunicazione mobile e identificarla per le IMT, tenendo conto che la banda svolge un ruolo importante per le comunicazioni via satellite;

9 Conclusioni del Consiglio, del 26 ottobre 2015, sulla conferenza mondiale delle radiocomunicazioni 2015 (WRC-15) dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT) (ST 13460 2015 INIT) [2015/0119 (NLE)] (citate nelle presenti conclusioni senza le note a piè di pagina).

iii. non appoggiare alcuna modifica alle assegnazioni nella banda di frequenze 470-694 MHz in Europa;

iv. non aggiungere l'assegnazione co-primaria al servizio di comunicazione mobile delle bande di frequenza 5 350-5 470 MHz e 5 725-5 850 MHz né individuare tali bande, così come la banda di frequenza 5 850-5 925 MHz, per le MTI, al tempo stesso analizzando ulteriormente tali tre bande, in vista di un eventuale uso per le reti locali in radiofrequenza e garantendo che il loro uso primario sia protetto in tutti i casi.

b) [P]er quanto riguarda il punto 1.2 dell'ordine del giorno:

i. fissare l'estremità di banda inferiore a 694 MHz e sostenere le raccomandazioni ITU-R affinché i livelli di protezione per il servizio di radiodiffusione al di sotto dei 694 MHz siano coerenti con i risultati degli studi realizzati dalla [c]onferenza europea delle amministrazioni delle poste e delle telecomunicazioni;

ii. garantire la coesistenza equilibrata fra la banda larga senza fili e la radiodiffusione, senza aggiungere ulteriori vincoli al di là dell'accordo Ginevra-06 per la protezione della radiodiffusione nella banda di frequenze 694-790 MHz;

iii. garantire un accesso equilibrato tra servizi mobili e servizi di radionavigazione aeronautica alle frontiere degli Stati membri orientali, in modo da facilitare la diffusione dei servizi mobili in tutti i paesi dell'[Unione], mediante disposizioni regolamentari appropriate della normativa in materia di radiocomunicazioni, favorendo nel contempo la minima separazione effettiva tra i servizi di radionavigazione aeronautica e le IMT e sostenendo i diritti degli Stati membri orientali dell'UE a tale riguardo;

c) per quanto riguarda il punto 1.18 all'ordine del giorno: assegnare la banda 77,5-78 GHz al servizio di radiolocalizzazione, per agevolare la diffusione di radar automobilistici senza introdurre restrizioni eccessive; riconoscere che le stazioni di radioastronomia devono continuare a beneficiare della protezione;

d) per quanto riguarda il punto 10 all'ordine del giorno: sostenere l'introduzione di un punto all'ordine del giorno per la WRC-19 riguardante le esigenze in materia di spettro radio per i sistemi mobili 5G, con particolare attenzione alla banda superiore ai 6 GHz per le nuove assegnazioni; sostenere inoltre un approccio comune per l'avvio di studi di compatibilità correlati in vista della WRC-19;

4. Invita gli Stati membri:

- a perseguire gli obiettivi di cui al punto 3 e a rispettare i principi di cui alla decisione n. 243/2012/UE che istituisce un programma pluriennale relativo alla politica in materia di spettro radio al momento di negoziare le modifiche pertinenti da apportare alla normativa in materia di radiocomunicazioni dell'UIT in sede di WRC-15.

5. Invita la Commissione:

- a riferire tempestivamente al Parlamento europeo e al Consiglio sui risultati della WRC-15 e sulla maniera di assicurare che i preparativi a livello europeo in vista della prossima conferenza in programma nel 2019 (WRC-19) sostengano pienamente le politiche e i principi dell'Unione».

13. In occasione dell'adozione dell'atto impugnato, la Commissione ha presentato la seguente dichiarazione, iscritta nel verbale della sessione del Consiglio:

«La Commissione si rammarica del fatto che, in preparazione della Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni 2015, il Consiglio abbia adottato conclusioni anziché una decisione, come previsto dall'articolo 218, paragrafo 9, (…) TFUE. La Commissione ritiene che questa posizione contravvenga al trattato e alla giurisprudenza della Corte di giustizia. La Commissione si riserva tutti i diritti al riguardo».

IV. Conclusioni delle parti

14. La Commissione chiede che la Corte voglia:

– annullare le conclusioni del Consiglio sulla conferenza mondiale delle radiocomunicazioni 2015 (WRC-15) dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT), adottate il 26 ottobre 2015 nella sua 3419ª sessione a Lussemburgo;

– condannare il Consiglio alle spese.

15. Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

– respingere integralmente il ricorso;

– condannare la Commissione alle spese.

16. La Repubblica ceca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sono stati ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

V. Sul ricorso

A. Sulla ricevibilità del ricorso

17. In via preliminare, occorre constatare che il Consiglio, nel proprio controricorso, ha eccepito l'irricevibilità del presente ricorso di annullamento, argomentando che da quanto sostenuto dalla Commissione nel proprio ricorso sembrava emergere che quest'ultima ritenesse che l'atto impugnato non fosse destinato a produrre effetti giuridici, posizione che sarebbe incompatibile, secondo il Consiglio, con la proposizione di un ricorso di annullamento avverso il suddetto atto ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

18. Orbene, in seguito ai chiarimenti forniti dalla Commissione nella sua replica, in particolare per quanto riguarda gli effetti giuridici dell'atto impugnato, il Consiglio ha affermato, nella propria controreplica, che i suddetti chiarimenti avevano dissipato i dubbi da esso inizialmente espressi in merito alla ricevibilità del ricorso.

19. Lo scambio di osservazioni tra le parti quanto alla ricevibilità del presente ricorso dà luogo alle seguenti considerazioni.

20. Ai sensi dell'articolo 263 TFUE, la Corte esercita un controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni «destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi». Secondo una giurisprudenza costante della Corte, costituiscono atti impugnabili ai sensi della suddetta disposizione tutti i provvedimenti adottati dalle istituzioni, indipendentemente dalla loro natura e dalla loro forma, intesi

alla produzione di effetti giuridici vincolanti [10].

21. Non sussiste alcun dubbio sul fatto che una decisione del Consiglio che stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, costituisca un atto destinato a produrre effetti giuridici ai sensi dell'articolo 263 TFUE [11]. Una decisione siffatta può quindi essere oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi della suddetta disposizione.

22. Nel caso di specie, tra le parti è pacifico il fatto che, da un lato, l'atto impugnato, benché sia stato adottato sotto forma di «conclusioni», sia stato adottato dal Consiglio in conformità, in particolare, con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE [12] e, dall'altro, il suddetto atto sia destinato a produrre effetti giuridici, in quanto esso è volto a stabilire, ai sensi di tale disposizione, le posizioni da adottare a nome dell'Unione nell'ambito della WRC-15. A tale riguardo, il Consiglio rileva che l'atto impugnato costituisce «in sostanza» una decisione del Consiglio [13]. Inoltre, occorre constatare che nessuno degli Stati membri intervenuti a sostegno delle conclusioni del Consiglio contesta la ricevibilità del presente ricorso.

23. In tali circostanze, ritengo che l'atto impugnato sia destinato a produrre effetti giuridici ai sensi dell'articolo 263 TFUE e che la qualificazione giuridica di «conclusioni» non possa comportare che tale atto esuli dal controllo di legittimità esercitato dalla Corte ai sensi della suddetta disposizione. Inoltre, aggiungo che, in passato, la Corte ha già dichiarato ricevibile un ricorso presentato avverso conclusioni del Consiglio destinate a produrre effetti giuridici [14].

24. Concludo, pertanto, che il ricorso di annullamento dell'atto impugnato è ricevibile e che la Corte è competente, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, ad esercitare un controllo di legittimità del suddetto atto.

25. Per motivi di chiarezza, tengo a segnalare che tale conclusione non implica assolutamente che gli atti del Consiglio adottati sotto forma di «conclusioni» possano, in linea generale, essere oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

B. Nel merito

1. Sull'oggetto del ricorso

26. A sostegno del suo ricorso di annullamento, la Commissione deduce un motivo unico secondo il quale, nell'adottare le conclusioni sulla WRC-15 dell'UIT, anziché una decisione come proposto dalla Commissione, il Consiglio ha violato l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

27. Occorre, innanzitutto, constatare che la Commissione e il Consiglio ritengono entrambi, da un lato, che i punti dell'ordine del giorno della WRC-15 sui quali sono state stabilite, nell'atto impugnato, le posizioni da adottare a nome dell'Unione rientrassero nella competenza esterna dell'Unione e, dall'altro, che l'articolo 114 TFUE costituisse il fondamento sostanziale applicabile e l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE il fondamento procedurale applicabile per l'adozione del suddetto atto. Inoltre, tali parti ritengono che la natura della competenza dell'Unione, sia essa esclusiva o concorrente con gli

10 V. sentenza del 19 novembre 2013, Commissione/Consiglio (C-63/12, EU:C:2013:752, punto 28 e giurisprudenza ivi citata). V., altresì, sentenza dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione (60/81, EU:C:1981:264, punto 9), da cui si evince che la forma in cui tali atti o decisioni sono adottati è, in linea di massima, irrilevante ai fini della possibilità di impugnarli con un'azione di annullamento.

11 V., in tal senso, sentenza del 1º ottobre 2009 Commissione/Consiglio (C-370/07, EU:C:2009:590, punto 44), dalla quale emerge che una siffatta decisione produce effetti giuridici obbligatori, in quanto stabilisce la posizione dell'Unione nell'ambito dell'organo interessato, e ha un carattere vincolante, da una parte, per il Consiglio e per la Commissione e, dall'altra, per gli Stati membri, imponendo loro di difendere detta posizione.

12 Secondo le parti, l'articolo 114 TFUE rappresenta il fondamento sostanziale e l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE il fondamento procedurale dell'atto impugnato. V. paragrafo 27 delle presenti conclusioni.

13 V. paragrafo 70 delle presenti conclusioni.

14 Sentenza del 13 luglio 2004, Commissione/Consiglio (C-27/04, EU:C:2004:436, punti da 44 a 51).

Stati membri, non incida in alcun modo sull'applicabilità dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE. Tuttavia, le suddette parti sono in disaccordo sulla questione se, nell'adottare l'atto impugnato, il Consiglio abbia soddisfatto i requisiti procedurali previsti da quest'ultima disposizione e, in caso contrario, sulle conseguenze che si produrrebbero sulla validità del suddetto atto.

28. Taluni Stati membri che sono intervenuti a sostegno delle conclusioni del Consiglio contestano, invece, l'applicabilità dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, nel caso di specie, sostenendo, in particolare, che l'Unione non aveva la competenza esterna necessaria affinché il Consiglio stabilisse posizioni da adottare a nome dell'Unione, conformemente alla suddetta disposizione, sui punti dell'ordine del giorno della WRC-15 di cui all'atto impugnato.

29. Occorre constatare, innanzitutto, che, in forza dell'articolo 40, quarto comma, dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, le conclusioni dell'istanza d'intervento possono avere come oggetto soltanto l'adesione alle conclusioni di una delle parti. Inoltre, ai sensi dell'articolo 129, paragrafo 3, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, l'interveniente accetta di assumere la causa nello stato in cui essa si trova all'atto del suo intervento. Premesso ciò, la Corte ha constatato che una parte la quale, ai sensi dell'articolo 40 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, è autorizzata a intervenire in una controversia proposta dinanzi a quest'ultima non può modificare l'oggetto della controversia quale definito dalle conclusioni e dai motivi delle parti principali. Ne consegue che sono ricevibili soltanto gli argomenti di un interveniente che rientrino nel quadro delineato da siffatti motivi e conclusioni [15].

30. Ritengo che gli argomenti relativi all'inapplicabilità dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE e alla mancanza di competenza esterna dell'Unione invocati dagli Stati membri intervenienti nell'ambito del presente ricorso siano tali da modificare l'oggetto della controversia, quale definito dalle conclusioni e dai motivi delle parti principali. Difatti, tali conclusioni e motivi vertono esclusivamente sulla questione se i requisiti procedurali di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE siano stati soddisfatti al momento dell'adozione dell'atto impugnato.

31. Ne consegue, a mio avviso, che gli argomenti relativi all'inapplicabilità dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE e alla mancanza di competenza esterna dell'Unione, invocati dagli Stati membri intervenienti, devono, in linea di principio, essere respinti sin da subito in quanto irricevibili [16]. A tale riguardo, occorre prendere in considerazione il fatto che nessuno degli Stati membri intervenienti si è avvalso della possibilità di cui essi dispongono di presentare un ricorso di annullamento, ai sensi dell'articolo 263, secondo comma, TFUE, avverso l'atto impugnato, sostenendo che il Consiglio aveva oltrepassato i suoi poteri.

32. Per completezza e nel caso in cui la Corte ritenesse che sia necessario verificare d'ufficio l'applicabilità dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE nonché la competenza esterna dell'Unione [17] nel caso di specie, nella seguente sezione illustrerò le ragioni per cui ritengo che la suddetta disposizione trovasse applicazione nell'ambito dell'adozione dell'atto impugnato e che l'Unione disponesse della competenza esterna necessaria affinché il Consiglio adottasse il suddetto atto.

15 Sentenza del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio (C-399/12, EU:C:2014:2258, punto 27).

16 V., in tal senso, sentenza del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio (C-399/12, EU:C:2014:2258, punti da 25 a 28).

17 V., a tale proposito, sentenza del 13 luglio 2000, Salzgitter/Commissione (C-210/98 P, EU:C:2000:397, punti da 55 a 57), invocata dalla Repubblica federale di Germania, relativa all'obbligo del giudice dell'Unione di rilevare d'ufficio il mancato rispetto del termine di notifica degli aiuti, in quanto si tratta di una constatazione che riguarda la competenza della Commissione di autorizzare il relativo aiuto. V., inoltre, conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nella causa British Airways/Commissione (C-122/16 P, EU:C:2017:406, paragrafo 100 e nota a piè di pagina 54).

2. *Sull'applicabilità dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE e sull'esistenza di una competenza esterna dell'Unione*

a) *Sull'eventuale necessità di una competenza esterna esclusiva dell'Unione*

33. Ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, il Consiglio, su proposta della Commissione o dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, adotta una decisione che stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo.

34. Dalla giurisprudenza della Corte emerge che l'applicazione dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE riguarda le posizioni da adottare a nome dell'Unione nell'ambito della partecipazione di quest'ultima, tramite le sue istituzioni o, eventualmente, con l'intermediazione dei suoi Stati membri che agiscono solidalmente nel suo interesse, all'adozione di atti aventi effetti giuridici in seno all'organo internazionale interessato [18]. Inoltre, la Corte ha constatato che la circostanza che l'Unione non sia parte dell'accordo internazionale interessato non le impedisce, in quanto tale, di applicare l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE [19].

35. In virtù del principio di attribuzione, sancito dall'articolo 5, paragrafi 1 e 2, TUE [20], l'adozione da parte del Consiglio delle posizioni da adottare a nome dell'Unione, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, presuppone l'esistenza di una competenza esterna dell'Unione [21]. Tuttavia non vedo alcun motivo per cui si dovrebbe ritenere, come sostengono la Repubblica ceca e la Repubblica francese, che tale competenza esterna debba essere necessariamente di natura esclusiva ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.

36. In primo luogo, la formulazione dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE non contiene alcuna indicazione in tal senso.

37. Inoltre, neppure l'articolo 216 TFUE, che determina l'esistenza di una competenza esterna dell'Unione, opera alcuna distinzione a seconda che la competenza esterna dell'Unione sia concorrente o esclusiva. Infatti, tale disposizione riguarda al contempo la competenza esterna concorrente e la competenza esterna esclusiva dell'Unione [22]. In assenza di indicazioni contrarie, occorre ritenere che lo stesso valga per l'articolo 218 TFUE, tenuto conto del fatto che entrambe le disposizioni sono contenute nel medesimo titolo V della parte quinta del Trattato FUE, intitolato «Accordi internazionali».

38. In secondo luogo, la tesi secondo cui l'applicabilità di tale articolo dipenderebbe dall'esistenza di una competenza esterna esclusiva dell'Unione non trova fondamento neanche in un'interpretazione teleologica della suddetta disposizione.

18 V., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2015, Consiglio/Commissione (C-73/14, EU:C:2015:663, punto 63).

19 V., in tal senso, sentenza del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio (C-399/12, EU:C:2014:2258, punto 55).

20 Il rispetto del principio di attribuzione vale per quanto riguarda l'operato sia interno sia internazionale dell'Unione. V. parere 2/94 (Adesione della Comunità alla CEDU [Convenzione per la salvaguardia dei dritti dell'uomo e delle libertà fondamentali]), del 28 marzo 1996 (EU:C:1996:140, punto 24).

21 V., in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Szpunar nella causa Germania/Consiglio (C-600/14, EU:C:2017:296, paragrafo 60).

22 V., con riferimento alla distinzione tra, da un lato, l'*esistenza* di una competenza esterna dell'Unione, determinata dall'articolo 216, paragrafo 1, TFUE e, dall'altro, la natura eventualmente *esclusiva* di tale competenza, determinata dall'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nel parere 2/15 (Accordo di libero scambio con la Repubblica di Singapore), EU:C:2016:992, paragrafo 64 e conclusioni dell'avvocato generale Szpunar nella causa Germania/Consiglio (C-600/14, EU:C:2017:296, paragrafo 80). V. altresì, sebbene meno esplicito, parere 2/15, del 16 maggio 2017 (EU:C:2017:376, punti 171 e 172), parere 1/13 (Adesione di Stati terzi alla convenzione dell'Aia), del 14 ottobre 2014 (EU:C:2014:2303, punti da 67 a 74) e parere 2/91 (Convenzione n. 170 dell'ILO), del 19 marzo 1993 (EU:C:1993:106, punto 7).

39. Per quanto riguarda il contesto e la finalità dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, la Corte ha constatato che detta disposizione prevede, in deroga alla procedura ordinaria descritta all'articolo 218, paragrafi da 1 a 8, TFUE per la negoziazione e la conclusione di un accordo internazionale da parte dell'Unione, una procedura semplificata ai fini della definizione delle posizioni da adottare a nome di quest'ultima nel contesto della sua partecipazione all'adozione, in seno all'organo decisionale istituito dall'accordo internazionale interessato, di atti riguardanti l'applicazione o l'esecuzione di quest'ultimo [23]. In altre parole, la procedura di cui all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE mira a rendere più rapida e, dunque, più efficace, la partecipazione dell'Unione all'applicazione o all'esecuzione di un accordo internazionale esistente. Non vedo alcuna ragione per cui tale procedura semplificata non dovrebbe applicarsi nel caso di una competenza esterna concorrente [24].

40. Inoltre, indipendentemente dalla natura della competenza di cui dispone l'Unione, la definizione delle posizioni da adottare a nome dell'Unione ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE può contribuire a garantire l'unità della rappresentanza internazionale dell'Unione e degli Stati membri [25] nonché il rispetto del principio di leale cooperazione, sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, impedendo agli Stati membri di adottare misure unilaterali che sono tali da mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione [26]. Ciò vale particolarmente quando, come nel caso di specie, l'Unione non ha lo status di membro a pieno titolo dell'organizzazione internazionale interessata, vale a dire l'UIT, e, pertanto, è tenuta ad agire, in seno agli organi di tale organizzazione, tramite i suoi Stati membri [27]. Ricordo, a tale riguardo, che un atto che stabilisce la posizione dell'Unione, in conformità all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, ha un carattere vincolante per gli Stati membri atteso che impone loro di difendere detta posizione [28].

41. In terzo luogo, la tesi avanzata dalla Repubblica ceca e dalla Repubblica francese renderebbe più difficile la difesa degli interessi dell'Unione nell'ambito dell'esecuzione di un accordo internazionale, circostanza che sarebbe difficilmente conciliabile con l'obiettivo perseguito dai trattati, consistente, mi sembra, nel garantire un alto livello di partecipazione dell'Unione nella scena internazionale [29].

23 Sentenza del 6 ottobre 2015, Consiglio/Commissione (C-73/14, EU:C:2015:663, punti 64 e 65). V, altresì, Rosas, A., «Recent Case Law of the European Court of Justice Relating to Article 218 TFEU», *The EU as a Global Actor Bridging Legal Theory and Practice – Liber Amicorum in Honour of Ricardo Gosalbo Bono*, edito da Czuczai, J., e Naert, F., Brill/Nijhoff, 2017, pagg. 370 e 371. V., con riferimento alla genesi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa Germania/Consiglio (C-399/12, EU:C:2014:289, paragrafi da 39 a 52), e conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Consiglio/Commissione (C-73/14, EU:C:2015:490, paragrafi da 69 a 74).

24 Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, TFUE, quando i Trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. V., altresì, in tal senso, sentenza del 14 luglio 1976, Kramer e a. (3/76, 4/76 e 6/76, EU:C:1976:114, punti 39 e 40).

25 V., con riferimento alla necessità di un'unità di rappresentanza internazionale dell'Unione e degli Stati membri, qualora risulti che la materia disciplinata da un accordo internazionale rientra in parte nella competenza dell'Unione e in parte in quella degli Stati membri, parere 2/00 (protocollo di Cartagena sulla prevenzione dei rischi biotecnologici), del 6 dicembre 2001 (EU:C:2001:664, punto 18 e giurisprudenza ivi citata) e sentenza del 20 aprile 2010, Commissione/Svezia (C-246/07, EU:C:2010:203, punto 73). V., più in generale, conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nella causa Commissione/Consiglio (C-28/12, EU:C:2015:43, punti da 58 a 63 e giurisprudenza ivi citata).

26 V., a tale riguardo, terzo comma di quest'ultima disposizione, ai sensi del quale gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione. V., inoltre, sentenza del 20 aprile 2010, Commissione/Svezia (C-246/07, EU:C:2010:203, punto 71 e giurisprudenza ivi citata), in cui la Corte ha precisato che l'obbligo di leale cooperazione è di applicazione generale e non dipende né dal carattere esclusivo o non esclusivo della competenza dell'Unione di cui trattasi né dall'eventuale diritto degli Stati membri di contrarre obblighi nei confronti degli Stati terzi.

27 V. paragrafo 4 delle presenti conclusioni. V., inoltre, sentenza del 12 febbraio 2009, Commissione/Grecia (C-45/07, EU:C:2009:81, punto 31), dalla quale emerge che il fatto che l'Unione non abbia lo status di membro di un'organizzazione internazionale non impedisce che la sua competenza esterna possa essere effettivamente esercitata, segnatamente tramite gli Stati membri che agiscono congiuntamente nell'interesse dell'Unione.

28 V., in tal senso, sentenza del 1° ottobre 2009, Commissione/Consiglio (C-370/07, EU:C:2009:590, punto 44) e nota 11 delle presenti conclusioni.

29 V., in particolare, articolo 3, paragrafo 5, e articolo 21 TUE. V., altresì, articolo 220 TFUE.

42. In quarto luogo, sebbene la Corte non abbia ancora mai avuto l'opportunità di pronunciarsi in modo esplicito sull'applicabilità dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE al caso di una competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati membri, ritengo tuttavia che lo abbia fatto in modo implicito nella sentenza Germania/Consiglio (C-399/12) [30]. Infatti, la Corte, al punto 66 di detta sentenza, ha approvato il fatto che il Consiglio si sia basato sull'articolo 218, paragrafo 9, TFUE per adottare la decisione impugnata, pur avendo constatato, al punto 51 della sentenza, che la causa riguardava il settore della politica agricola comune. Si ricorda che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera d), TFUE, il settore dell'agricoltura rientra nella competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri [31].

43. In conclusione ritengo, al pari della Commissione e del Consiglio [32], che la natura della competenza dell'Unione non abbia alcuna incidenza sull'applicabilità dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

b) *Sull'esistenza di una competenza esterna dell'Unione*

44. In forza dell'articolo 216, paragrafo 1, TFUE, l'Unione dispone di una competenza esterna, segnatamente qualora la conclusione di un accordo possa incidere su norme comuni o alterarne la portata.

45. Ritengo che non vi sia alcuna ragione di supporre che l'Unione non disponesse, nel caso di specie, della competenza esterna necessaria affinché il Consiglio stabilisse le posizioni da adottare a nome dell'Unione, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, come espresse nell'atto impugnato.

46. A tale riguardo, occorre constatare che le posizioni stabilite nell'atto impugnato riguardano il settore della gestione dello spettro radio e dell'utilizzo delle radiofrequenze, che è ampiamente regolamentato dal legislatore dell'Unione in virtù della sua competenza fondata sull'articolo 114 TFUE [33]. Alcuni atti dell'Unione in materia fanno espressamente riferimento ai lavori

30 Sentenza del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio (C-399/12, EU:C:2014:2258).

31 Il Consiglio, nella suddetta causa, aveva sostenuto che l'Unione disponeva, in forza dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, di una competenza esterna esclusiva negli ambiti coperti dalla decisione impugnata, mentre la Repubblica federale di Germania e gli Stati membri intervenienti avevano ritenuto che la competenza dell'Unione avesse natura concorrente. V. sentenza del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio (C-399/12, EU:C:2014:2258, punti 34 e 43).

32 V. paragrafo 27 delle presenti conclusioni.

33 V., in particolare, articoli da 8 bis a 9 ter della direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU 2002, L 108, pag. 33), come modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU 2009, L 337, pag. 37) (in prosieguo: la «direttiva 2002/21»); articoli da 5 a 8 e da 10 a 14 della direttiva 2002/20/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa alle autorizzazioni per le reti e i servizi di comunicazione elettronica (direttiva autorizzazioni) (GU 2002, L 108, pag. 21), come modificata dalla direttiva 2009/140; decisione n. 676/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa ad un quadro normativo per la politica in materia di spettro radio nella Comunità europea (Decisione spettro radio) (GU 2002, L 108, pag. 1), e decisione n. 243/2012. V., inoltre, direttiva 91/287/CEE del Consiglio, del 3 giugno 1991, sulla banda di frequenza da assegnare per l'introduzione coordinata nella Comunità di un sistema digitale di telecomunicazione senza filo (DECT) (GU 1991, L 144 pag. 45), e direttiva 87/372/CEE del Consiglio, del 25 giugno 1987, sulle bande di frequenza da assegnare per l'introduzione coordinata del servizio pubblico digitale cellulare paneuropeo di radiotelefonia mobile terrestre nella Comunità (GU 1987, L 196, pag. 85), come modificata dalla direttiva 2009/114/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 settembre 2009 (GU 2009, L 274, pag. 25).

sulla gestione dello spettro radio realizzati dall'UIT e ai regolamenti radio [34]. Inoltre, sulla base della decisione n. 676/2002 (Decisione spettro radio) [35], la Commissione ha adottato diverse misure tecniche che prevedono condizioni armonizzate riguardo alla disponibilità e all'uso efficiente dello spettro radio, tra le quali alcune riguardano le bande di frequenza considerate dall'atto impugnato [36].

47. Per quanto riguarda i punti dell'ordine del giorno della WRC-15 per i quali l'atto impugnato ha stabilito le posizioni da adottare a nome dell'Unione, la Commissione ha illustrato, nella sua proposta di decisione del Consiglio del 29 maggio 2015, i motivi per cui la stessa ritiene che ognuno di essi potesse incidere direttamente su norme dell'Unione o modificarne la portata e che pertanto gli stessi rientrassero nell'ambito della competenza esterna dell'Unione, ai sensi dell'articolo 216, paragrafo 1, TFUE [37].

48. Le osservazioni presentate alla Corte dagli Stati membri intervenienti non sono, a mio avviso, tali da mettere in dubbio la valutazione effettuata dalla Commissione riguardo all'esistenza di una competenza esterna dell'Unione affinché il Consiglio stabilisse, conformemente all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, le posizioni da adottare a nome dell'Unione, quali espresse nell'atto impugnato.

49. In primo luogo, contrariamente a ciò che sembra supporre la Repubblica federale di Germania, l'esistenza di una competenza esterna dell'Unione non può dipendere dall'adozione di atti di diritto dell'Unione che riguardino interamente le bande di frequenza considerate dall'atto impugnato. Infatti, stando alla sua formulazione, l'articolo 216, paragrafo 1, TFUE impone solamente che la conclusione dell'accordo in questione «possa incidere su norme comuni o alterarne la portata».

50. La Corte ha statuito, per quanto riguarda l'identico testo di cui all'articolo 3, paragrafo 2, TFUE [38], che il rischio di incidere su norme comuni dell'Unione o di modificarne la portata mediante impegni internazionali assunti dagli Stati membri, che può giustificare una competenza esterna esclusiva dell'Unione, esiste quando tali impegni rientrano nell'ambito di applicazione di dette norme. A tale riguardo, la Corte ha precisato che l'accertamento di un siffatto rischio non presuppone una concordanza completa tra il settore contemplato dagli impegni internazionali e quello disciplinato dalla normativa dell'Unione e che, in particolare, impegni internazionali di tal genere possono incidere sulle norme dell'Unione o modificarne la portata quando questi ultimi rientrano in un ambito già

34 V., segnatamente, articolo 9, paragrafo 1, secondo comma, nonché paragrafo 4, e considerando 30 della direttiva 2002/21; articolo 1, paragrafo 3, nonché considerando 18 e 19 della decisione n. 676/2002; considerando 22 della decisione n. 243/2001; settimo considerando della direttiva 87/372. V., inoltre, articolo 8 della direttiva 2002/20, che rinvia, più in generale, agli «accordi internazionali». V., con riferimento ai regolamenti radio, paragrafo 5 delle presenti conclusioni.

35 V. nota 33 delle presenti conclusioni.

36 V., in particolare, decisione 2004/545/CE della Commissione, dell'8 luglio 2004, relativa all'armonizzazione dello spettro radio nella banda di frequenze 79 GHz ai fini dell'uso di apparecchiature radar a corto raggio per autoveicoli nella Comunità (GU 2004, L 241, pag. 66), che armonizza la banda di frequenza compresa tra 77 e 81 GH; decisione 2005/513/CE della Commissione, dell'11 luglio 2005, sull'uso armonizzato dello spettro radio nella banda di frequenze 5 GHz per l'implementazione di sistemi di accesso senza fili comprese le reti locali in radiofrequenza (WAS/RLAN) (GU 2005, L 187, pag. 22 e per rettifiche GU 2005, L 238, pag. 26), come modificata dalla decisione 2007/90/CE della Commissione, del 12 febbraio 2007 (GU 2007, L 41, pag. 10), che armonizza le bande di frequenza 5 150-5 350 MHz e 5 470-5 725 MHz; decisione 2008/411/CE della Commissione, del 21 maggio 2008, relativa all'armonizzazione della banda di frequenze 3 400-3 800 MHz per i sistemi terrestri in grado di fornire servizi di comunicazioni elettroniche nella Comunità (GU 2008, L 144, pag. 77), come modificata dalla decisione di esecuzione 2014/276/CE della Commissione, del 2 maggio 2014 (GU 2014, L 139, pag. 18); decisione 2008/671/CE della Commissione, del 5 agosto 2008, sull'uso armonizzato dello spettro radio nella banda di frequenze 5 875-5 905 MHz per le applicazioni legate alla sicurezza dei sistemi di trasporto intelligenti (STI) (GU 2008, L 220, pag. 24), e decisione di esecuzione (UE) 2015/750 della Commissione, dell'8 maggio 2015, relativa all'armonizzazione della banda di frequenza 1 452-1 492 MHz per i sistemi terrestri in grado di fornire servizi di comunicazione elettronica nell'Unione (GU 2015, L 119, pag. 27). V., con riferimento alle bande di frequenza coperte dall'atto impugnato, paragrafo 12 delle presenti conclusioni.

37 V. punto 3 della relazione della proposta della Commissione del 29 maggio 2015 (menzionata in precedenza). Nella suddetta proposta, la Commissione ha, inoltre, fatto riferimento al parere emesso dal Gruppo «Politica dello spettro radio» (RSPG) il 19 febbraio 2015, «RSPG Opinion on Common Policy Objectives for WRC-15» (RSPG15-593 final).

38 L'articolo 3, paragrafo 2, TFUE prevede che l'Unione ha una competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali, segnatamente nella misura in cui tale conclusione può incidere su norme comuni o modificarne la portata.

disciplinato in gran parte da norme siffatte [39]. Ritengo che tale ragionamento possa essere pienamente applicato anche alla valutazione volta a stabilire se la conclusione di un accordo internazionale possa incidere sulle norme comuni o modificarne la portata ai sensi dell'articolo 216, paragrafo 1, TFUE. Come emerge da quanto precede, il settore della gestione dello spettro radio e dell'uso delle radiofrequenze è in gran parte coperto da norme comuni dell'Unione [40].

51. Con riferimento, in secondo luogo, agli argomenti invocati dalla Repubblica francese riguardo all'uso dello spettro radio per scopi di difesa nazionale e di pubblica sicurezza, occorre rilevare che, sebbene gli atti dell'Unione relativi alla gestione e all'utilizzo dello spettro radio non incidano sul diritto degli Stati membri di organizzare e di usare il proprio spettro radio per fini di ordine pubblico, pubblica sicurezza o di difesa [41], la mera circostanza che lo spettro radio inciderebbe, da un punto di vista generale, sul funzionamento della difesa nazionale e sulla pubblica sicurezza non può tuttavia escludere la competenza esterna dell'Unione.

52. Ritengo che, nell'ambito del presente ricorso, non sia stato dimostrato che le revisioni dei regolamenti radio previste ai punti dell'ordine del giorno della WRC-15 considerati dall'atto impugnato incidano concretamente, sulla difesa nazionale o sulla pubblica sicurezza degli Stati membri, in modo tale da escludere la competenza dell'Unione.

53. In terzo luogo, con riferimento all'articolo 10 della decisione n. 243/2012, invocato dalla Repubblica ceca, dalla Repubblica federale di Germania e dalla Repubblica francese, non vedo alcuna incompatibilità tra tale disposizione e l'applicazione, nel caso di specie, dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE. Invero, dall'articolo 10, paragrafo 1, lettera a), della decisione n. 243/2012 emerge che, nell'ambito dei negoziati internazionali riguardanti lo spettro radio, se l'oggetto dei negoziati internazionali rientra nella competenza dell'Unione, la posizione dell'Unione è stabilita in conformità del diritto dell'Unione [42]. Orbene, tale era esattamente la situazione nel caso di specie. Rilevo che la suddetta disposizione non fa alcuna menzione della natura della competenza dell'Unione.

54. A differenza di quanto sostengono la Repubblica ceca e la Repubblica francese, ritengo che l'articolo 10, paragrafo 1, lettera b), della decisione n. 243/2012 non trovasse applicazione nell'ambito dell'adozione dell'atto impugnato. Infatti, tale disposizione riguarda, stando alla sua formulazione, la situazione in cui l'oggetto dei negoziati internazionali «rientra in parte nella competenza dell'Unione e in parte in quella degli Stati membri». Ritengo che detta formulazione sia il riflesso diretto della giurisprudenza della Corte relativa alle situazioni in cui l'oggetto dei negoziati internazionali rientra in parte nella competenza dell'Unione e in parte in quella degli Stati membri, cui viene fatto altresì riferimento al considerando 34 della decisione n. 243/2012 [43]. A mio avviso, dunque, l'articolo 10, paragrafo 1, lettera b), riguarda non il caso di una competenza concorrente, ma piuttosto quello in cui taluni elementi di un accordo internazionale non rientrano nella competenza dell'Unione. Orbene, così non era nel caso di specie.

39 V. parere 3/15 (trattato di Marrakech sull'accesso alle opere pubblicate), del 14 febbraio 2017 (EU:C:2017:114, punti da 105 a 107), e, in tal senso, parere 2/15, del 16 maggio 2017 (EU:C:2017:376, punti 180 e 181). V., in tale contesto, considerando 10 della decisione n. 243/2012, ai sensi del quale «[p]er quanto la gestione dello spettro radio sia ancora in gran parte di competenza nazionale, essa dovrebbe essere esercitata conformemente al diritto dell'Unione e consentire di perseguire le politiche dell'Unione». V., inoltre, considerando 28 della direttiva 2009/140 a termini del quale, «[s]ebbene la gestione dello spettro resti di competenza degli Stati membri, solo la pianificazione strategica, il coordinamento e, se del caso, l'armonizzazione a livello comunitario possono garantire che gli utilizzatori dello spettro beneficino appieno del mercato interno e che gli interessi dell'Unione europea possano essere efficacemente difesi a livello globale (…)».

40 V. paragrafo 46 delle presenti conclusioni.

41 V. articolo 1, paragrafo 4, della decisione n. 676/2002 e articolo 1, paragrafo 3, secondo comma, della decisione n. 243/2012. V., altresì, in tal senso, considerando 7 della direttiva 2002/21. V., inoltre, in tale contesto, articolo 4, paragrafo 2, TUE, ai sensi del quale l'Unione rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale, quest'ultima restando di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro, e articolo 346, paragrafo 1, lettera a), TFUE, a termini del quale nessuno Stato membro è tenuto a fornire informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza.

42 V. paragrafo 7 delle presenti conclusioni.

43 V., in particolare, parere 2/91 (convenzione n. 170 dell'ILO), del 19 marzo 1993 (EU:C:1993:106, punto 36 e giurisprudenza ivi citata) e sentenza del 28 aprile 2015, Commissione/Consiglio (C-28/12, EU:C:2015:282, punto 54).

55. In conclusione, ritengo che l'Unione disponesse, nel caso di specie, della competenza esterna necessaria.

56. Nessuna delle parti che hanno presentato osservazioni alla Corte contesta il fatto che le altre condizioni per l'applicazione dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE siano soddisfatte nel caso di specie, vale a dire, in primo luogo, che la WRC-15 possa essere considerata come un «organo istituito da un accordo» [44], in secondo luogo, che le revisioni dei regolamenti radio previste dall'ordine del giorno della WRC-15 possano essere qualificate come «atti che hanno effetti giuridici» [45] e, in terzo luogo, che tali revisioni non rappresentino «atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo». Ritengo altresì che siano soddisfatte tutte le condizioni per l'applicazione dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

57. Ne consegue che il Consiglio era, a mio avviso, autorizzato a stabilire le posizioni da adottare a nome dell'Unione, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, come espresse nell'atto impugnato [46].

58. Occorre, pertanto, stabilire se il Consiglio abbia soddisfatto i requisiti procedurali derivanti da tale disposizione al momento dell'adozione dell'atto impugnato.

3. *Sul motivo unico*

59. Con il suo motivo unico, la Commissione sostiene che, nell'adottare l'atto impugnato sotto forma di conclusioni, anziché di una decisione come da essa proposto, il Consiglio ha violato l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

60. Dal canto suo, il Consiglio sostiene di avere rispettato la suddetta disposizione, nell'adottare l'atto impugnato, e afferma che il fatto che le posizioni dell'Unione relative alla WRC-15 siano state stabilite sotto forma di conclusioni non costituisce una violazione delle forme sostanziali che possa comportarne l'annullamento. Secondo il Consiglio, la Commissione non avrebbe del resto dimostrato che dette posizioni avrebbero potuto essere significativamente differenti se fossero state adottate sotto forma di una decisione.

61. Per i motivi illustrati in prosieguo, ritengo che la domanda della Commissione debba essere accolta e che si debba annullare l'atto impugnato per violazione dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

62. In primo luogo, occorre constatare che l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dispone che le posizioni da adottare a nome dell'Unione ai sensi di tale disposizione sono adottate dal Consiglio sotto forma di una «decisione». Nell'adottare l'atto impugnato sotto forma di conclusioni, il Consiglio si è dunque avvalso di una forma giuridica diversa da quella prevista dal Trattato.

44 V., relativamente alla conferenza mondiale delle radiocomunicazioni, articolo 13, paragrafi 1 e 2, della costituzione dell'UIT, riprodotto al paragrafo 6 delle presenti conclusioni, e articolo 7 della convenzione dell'UIT, adottata dalla conferenza addizionale dei plenipotenziari a Ginevra (Svizzera) nel 1992, con gli emendamenti adottati dalle conferenze di plenipotenziari di Kyoto (Giappone) nel 1994, di Minneapolis (Stati Uniti) nel 1998, di Marrakech (Marocco) nel 2002, di Antalya (Turchia) nel 2006 e di Guadalajara (Messico) nel 2010.

45 V, con riferimento all'espressione «atti che hanno effetti giuridici», ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, sentenza del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio (C-399/12, EU:C:2014:2258, punto 56 e segg.). V., con riferimento al carattere vincolante dei regolamenti radio e delle relative revisioni, articolo 4, paragrafo 3, della costituzione dell'UIT, riprodotto al paragrafo 5 delle presenti conclusioni, e articolo 54 della costituzione dell'UIT.V., inoltre, per quanto riguarda il richiamo effettuato, negli atti dell'Unione, all'UIT e ai regolamenti radio, paragrafo 46 e nota 34 delle presenti conclusioni.

46 Ritengo superfluo che la Corte si pronunci, nell'ambito del presente ricorso, sulla questione se il Consiglio fosse, inoltre, *obbligato* a ricorrere all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE. Infatti, tale questione non si pone nel caso di specie, dal momento che il Consiglio sostiene di avere effettivamente fatto ricorso alla suddetta disposizione al momento dell'adozione dell'atto impugnato.

63. Al pari della Commissione, ritengo che tale circostanza non possa essere considerata una mera formalità. Infatti, come chiarirò in prosieguo, la scelta della forma giuridica di un atto dell'Unione determina, da una parte, la natura e gli effetti giuridici dell'atto [47], e, dall'altra, la procedura da seguire per l'adozione di detto atto [48].

64. In secondo luogo, a mio avviso, la circostanza secondo cui l'approccio seguito dal Consiglio, nel caso di specie, per stabilire le posizioni da adottare a nome dell'Unione rispetto alla WRC-15 corrisponderebbe a quello già seguito in occasione delle precedenti conferenze mondiali delle radiocomunicazioni [49] è irrilevante ai fini dell'analisi da condurre nell'ambito del presente ricorso. Infatti, come constatato dalla Corte, una mera prassi del Consiglio non vale a derogare a norme del Trattato e, di conseguenza, non può costituire un precedente che vincola le istituzioni dell'Unione [50]. Inoltre, occorre constatare che la prassi anteriore richiamata dal Consiglio riguardava, per la maggior parte dei casi, il periodo precedente l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, il quale ha introdotto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE nella sua attuale formulazione [51].

65. In terzo luogo, per quanto riguarda la sentenza IBM/Commissione [52], richiamata dal Consiglio, si deve osservare che, sebbene la Corte, nella suddetta sentenza, abbia certamente constatato che la forma in cui tali atti o decisioni sono adottati è, in linea di massima, irrilevante ai fini della possibilità di impugnarli con un'azione di annullamento, da tale circostanza non può tuttavia dedursi che la forma di un atto dell'Unione non sia rilevante per quanto riguarda la *legittimità* dell'atto in questione.

66. A tale riguardo, ritengo che il fatto, per un'istituzione dell'Unione, di derogare alla forma giuridica prevista dai trattati possa costituire una violazione delle forme sostanziali che può comportare l'annullamento dell'atto, in particolare quando tale deroga rischia di creare incertezze sulla natura di detto atto o sulla procedura da seguire per la sua adozione. In un caso siffatto, viene infatti compromessa la certezza del diritto e la Corte è ostacolata nell'esercitare pienamente il suo controllo giurisdizionale della legittimità dell'atto interessato [53].

67. Ritengo che siffatte incertezze sussistano effettivamente nel caso di specie. In particolare, per i motivi esposti in prosieguo, credo che la scelta del Consiglio di adottare l'atto impugnato sotto forma di conclusioni, anziché di una decisione, abbia creato notevoli incertezze, da una parte, per quanto riguarda la natura di detto atto e, dall'altra, per quanto riguarda la procedura che doveva essere seguita per la sua adozione.

a) *Sulle incertezze relative alla natura dell'atto impugnato*

68. L'articolo 288 TFUE identifica diversi tipi di atti giuridici dell'Unione, attribuendo a ciascuno di essi caratteristiche proprie circa la loro portata, la loro applicabilità e i loro effetti giuridici. È quindi di fondamentale importanza che la natura di un atto dell'Unione possa essere chiaramente stabilita.

47 V. paragrafi 68 e 72 delle presenti conclusioni.

48 V. paragrafi 81 e 82 delle presenti conclusioni.

49 V., in particolare, conclusioni del Consiglio sulla comunicazione della Commissione sulle posizioni europee per la conferenza mondiale delle radiocomunicazioni (WRC-2000) (Doc. 7788/00), conclusioni del Consiglio sulla comunicazione della Commissione intitolata «La Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni 2007 dell'UIT (WRC-07)» (Doc. 11991/07) e conclusioni sulla Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni 2012 (WRC-12) dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT) (Doc. 10301/11).

50 V., in senso analogo, a proposito dell'indicazione del fondamento giuridico di un atto dell'Unione, sentenza del 1º ottobre 2009, Commissione/Consiglio (C-370/07, EU:C:2009:590, punto 54 e giurisprudenza ivi citata), e, con riguardo alla scelta del fondamento giuridico corretto, parere 1/08 (accordi che modificano gli elenchi di impegni specifici GATS [Accordo generale sugli scambi di servizi]), del 30 novembre 2009 (EU:C:2009:739, punto 172 e giurisprudenza ivi citata). V., inoltre, sentenza del 6 maggio 2008, Parlamento/Consiglio (C-133/06, EU:C:2008:257, punto 60).

51 V., con riferimento alla genesi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, nota 23 delle presenti conclusioni.

52 Sentenza dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione (60/81, EU:C:1981:264, punto 9). V. nota 10 delle presenti conclusioni.

53 V., a tale riguardo, paragrafi 75 e 76 delle presenti conclusioni.

69. Orbene, nel caso di specie, le osservazioni presentate dagli Stati membri intervenienti testimoniano, a mio avviso, l'esistenza di un'incertezza significativa circa la natura dell'atto impugnato.

70. In tal senso, mentre il Consiglio sostiene che l'atto impugnato costituisce «in sostanza» una decisione del Consiglio che stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, tale affermazione è contestata dalla Repubblica ceca, dalla Repubblica francese e dalla Repubblica federale di Germania. Invero, i primi due Stati ritengono che detto atto costituisca una posizione comune dell'Unione e degli Stati membri adottata ai sensi dell'articolo 10, paragrafo 1, lettera b), della decisione n. 243/2012, mentre l'ultimo Stato ritiene che si tratti di conclusioni del Consiglio. Inoltre, il Consiglio sostiene che l'atto impugnato è vincolante, mentre la Repubblica ceca ritiene che detto atto sia giuridicamente vincolante solo per alcune parti, riguardando aspetti che rientrano, secondo tale parte interveniente, nella competenza dell'Unione. Dal canto suo, la Repubblica federale di Germania ritiene che l'atto impugnato consista in conclusioni non vincolanti [54].

71. È, pertanto, giocoforza constatare che il Consiglio e gli Stati membri intervenienti sono in profondo disaccordo sia per quanto riguarda la questione se l'atto impugnato costituisca un atto dell'Unione o un atto «ibrido» adottato congiuntamente dall'Unione e dagli Stati membri sia in merito all'effetto vincolante di detto atto.

72. Sebbene, a mio avviso, non vi sia alcun dubbio che l'atto impugnato costituisca un atto di un'istituzione dell'Unione, ossia del Consiglio, come si evince dal medesimo titolo del suddetto atto, e che lo stesso sia destinato a produrre effetti giuridici [55], ritengo che persistano incertezze circa la sua precisa natura. Tali incertezze sono ancora maggiori dal momento che il Consiglio ha deciso, nell'adottare l'atto impugnato, di derogare alla forma giuridica proposta dalla Commissione [56], vale a dire quella espressamente prevista all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE [57]. Inoltre, bisogna considerare che, mentre il carattere obbligatorio di una decisione del Consiglio risulta direttamente dall'articolo 288 TFUE [58], i trattati tacciono sugli effetti da ricollegare alle conclusioni del Consiglio. Invero, come precisato dalla Commissione, nell'adottare l'atto impugnato sotto forma di conclusioni, il Consiglio ha optato per una forma giuridica non prevista dai trattati, generalmente riservata agli atti di natura non vincolante [59].

73. A mio avviso, le incertezze rilevate riguardo alla natura dell'atto impugnato non possano essere risolte attraverso un'analisi del contenuto di detto atto.

74. In primo luogo, come sottolinea la Commissione, contrariamente alla proposta di quest'ultima del 29 maggio 2015, che rinviava all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE [60], le conclusioni adottate dal Consiglio il 26 ottobre 2015 non contengono alcuna indicazione relativa al loro fondamento giuridico sostanziale o procedurale [61].

54 Il Regno Unito non si è pronunciato sulla natura o sugli effetti giuridici dell'atto impugnato.

55 V. paragrafi da 17 a 23 delle presenti conclusioni.

56 V. paragrafi 10 e 12 delle presenti conclusioni. V., con riferimento alla prassi seguita dal Consiglio nell'ambito delle precedenti conferenze mondiali delle radiocomunicazioni, paragrafo 64 delle presenti conclusioni.

57 V. paragrafo 62 delle presenti conclusioni.

58 Ai sensi dell'articolo 288 TFUE, una decisione è obbligatoria in tutti i suoi elementi.

59 In effetti, la forma delle «conclusioni» è prevista nei Trattati solo per taluni atti del Consiglio europeo. V. articolo 148 TFUE.

60 V. paragrafo 10 delle presenti conclusioni.

61 V. paragrafo 12 delle presenti conclusioni.

75. Secondo la giurisprudenza della Corte, l'obbligo di indicare il fondamento giuridico di un atto fa parte dell'obbligo di motivazione, sancito all'articolo 296 TFUE, che mira ad assicurare, da un lato, che la Corte possa esercitare il proprio controllo giurisdizionale e, dall'altro, che sia gli Stati membri sia i terzi interessati conoscano le condizioni nelle quali le istituzioni dell'Unione hanno fatto applicazione del Trattato [62].

76. La Corte ha anche dichiarato che l'esigenza di certezza del diritto impone che qualsiasi atto che miri a produrre effetti giuridici tragga la propria forza vincolante da una disposizione del diritto dell'Unione che dev'essere espressamente indicata come base giuridica e che prescrive la forma giuridica di cui il provvedimento dev'essere rivestito [63]. Anche se l'omissione del riferimento ad una precisa disposizione del Trattato non può costituire un vizio sostanziale qualora la base giuridica di un atto possa essere determinata con il sostegno di altri suoi elementi, un siffatto riferimento esplicito è tuttavia indispensabile qualora, in sua mancanza, gli interessati e la Corte siano lasciati nell'incertezza circa la precisa base giuridica [64].

77. Orbene, ritengo che la presente causa rientri esattamente in quest'ultima fattispecie. Infatti, le osservazioni degli Stati membri intervenienti mostrano chiaramente che gli interessati sono lasciati nell'incertezza per quanto riguarda il preciso fondamento giuridico dell'atto impugnato e, pertanto, la natura di detto atto.

78. In secondo luogo, la terminologia utilizzata nell'atto impugnato accresce, a mio avviso, l'incertezza sulla sua natura. Infatti, mentre dal titolo e dall'articolo 1 della proposta della Commissione del 29 maggio 2015 emerge chiaramente che quest'ultima riguarda le posizioni da adottare a nome dell'Unione nell'ambito della WRC-15 [65], le conclusioni adottate dal Consiglio il 26 ottobre 2015 si limitano, come sostiene la Commissione, a «esprime[re] ampio sostegno» per gli obiettivi previsti in tali conclusioni e a «invita[re] gli Stati membri a perseguire [tali] obiettivi (…) e a rispettare i principi di cui alla decisione n. [243/2012] al momento di negoziare le modifiche pertinenti da apportare alla normativa in materia di radiocomunicazioni dell'UIT in sede di WRC-15» [66].

79. Ritengo che, tenuto conto della scelta del Consiglio di adottare l'atto impugnato sotto una forma giuridica diversa da quella prevista all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE e della mancata indicazione della suddetta disposizione come fondamento giuridico di tale atto, le formule «edulcorate» impiegate nell'atto impugnato, segnatamente in confronto a quelle utilizzate nella proposta presentata dalla Commissione, possono accrescere le incertezze sulla natura del suddetto atto e, quindi, sulla portata dell'obbligo incombente agli Stati membri, ai sensi del diritto dell'Unione, di difendere le posizioni stabilite dall'atto impugnato [67].

b) *Sulle incertezze relative alla procedura che doveva essere seguita per l'adozione dell'atto impugnato*

80. La scelta del Consiglio di adottare l'atto impugnato sotto forma di conclusioni, anziché di una decisione, ha altresì creato incertezze per quanto riguarda la procedura da seguire per la sua adozione.

62 V., in tal senso, sentenza del 1º ottobre 2009, Commissione/Consiglio (C-370/07, EU:C:2009:590, punti 37 e 38).

63 V. sentenza del 14 giugno 2016, Commissione/McBride e a. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, punto 47 e giurisprudenza ivi citata).

64 V. sentenza del 14 giugno 2016, Commissione/McBride e a. (C-361/14 P, EU:C:2016:434, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

65 V. paragrafi 10 e 11 delle presenti conclusioni.

66 V. paragrafo 12 delle presenti conclusioni.

67 V., a tale riguardo, paragrafo 40 delle presenti conclusioni.

81. Ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, le decisioni che stabiliscono le posizioni da adottare a nome dell'Unione sono adottate dal Consiglio su proposta della Commissione o dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Inoltre, dalla giurisprudenza della Corte risulta che, ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 3, TUE, il Consiglio adotta siffatte decisioni secondo la procedura di voto a maggioranza qualificata [68].

82. I trattati, invece, tacciono sulla procedura da seguire per adottare le conclusioni del Consiglio, dal momento che si tratta di una forma giuridica non prevista dai trattati [69].

83. Orbene, nella presente causa, il Consiglio sostiene che, nonostante l'atto impugnato sia stato adottato sotto forma di conclusioni, la procedura prevista dall'articolo 218, paragrafo 9, TFUE era perfettamente applicabile per l'adozione di tale atto ed è stata effettivamente seguita.

84. Ritengo che tale argomento non possa essere accolto.

85. A tal riguardo, occorre ricordare che i irattati hanno instaurato un sistema di ripartizione delle competenze fra le varie istituzioni dell'Unione, secondo il quale ciascuna svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale dell'Unione e nella realizzazione dei compiti ad essa affidati. In tal senso, l'articolo 13, paragrafo 2, TUE prevede che ciascuna istituzione dell'Unione agisca nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Tale disposizione traduce il principio dell'equilibrio istituzionale, che caratterizza la struttura istituzionale dell'Unione, il quale comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni [70].

86. È in tale contesto che la Corte ha statuito, in numerose occasioni, che le regole relative alla formazione della volontà delle istituzioni dell'Unione sono sancite dal Trattato e che esse non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni [71]. Ritengo che tale ragionamento valga anche per le norme dei trattati che prescrivono la forma giuridica di cui un atto dell'Unione deve essere rivestito [72].

87. Ne consegue che le istituzioni dell'Unione non sono libere di selezionare alcuni elementi delle procedure previste dai trattati che convengono loro, ignorandone altri. La presente causa mostra bene i motivi per cui un tale approccio «à la carte» è inammissibile. Invero, il fatto che il Consiglio abbia derogato alla forma giuridica prevista dall'articolo 218, paragrafo 9, TFUE desta dubbi circa la procedura che doveva essere seguita per adottare l'atto impugnato, in particolare per quanto riguarda il ruolo della Commissione e le modalità di voto in seno al Consiglio.

88. Per quanto riguarda, in primo luogo, il ruolo della Commissione, si pone, innanzitutto, la questione se l'atto impugnato possa effettivamente essere considerato adottato «su proposta della Commissione», come prevede l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, giacché detto atto riveste una forma giuridica diversa da quella prevista nella proposta presentata dalla Commissione [73]. Inoltre, sussiste il dubbio se la Commissione fosse obbligata a presentare una proposta di conclusioni del Consiglio o se una siffatta

68 V., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2014, Regno Unito/Consiglio (C-81/13, EU:C:2014:2449, punto 66) e, in modo più esplicito, conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Regno Unito/Consiglio (C-81/13, EU:C:2014:2114, paragrafo 98).

69 V. paragrafo 72 e nota 59 delle presenti conclusioni.

70 V. sentenza del 28 luglio 2016, Consiglio/Commissione (C-660/13, EU:C:2016:616, punti 31 e 32 e giurisprudenza ivi citata).

71 V. sentenze del 6 settembre 2017, Slovacchia e Ungheria/Consiglio (C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, punto 149), e del 28 aprile 2015, Commissione/Consiglio (C-28/12, EU:C:2015:282, punto 42 e giurisprudenza ivi citata). V., altresì, in tal senso, sentenza del 13 luglio 2004, Commissione/Consiglio (C-27/04, EU:C:2004:436, punto 81).

72 Ai sensi dell'articolo 296, primo comma, TFUE, qualora i trattati non prevedano il tipo di atto da adottare, le istituzioni lo decidono di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità.

73 V. paragrafi 10 e 12 delle presenti conclusioni.

proposta dovesse piuttosto essere elaborata e presentata dalla presidenza del Consiglio, come avviene generalmente per le conclusioni del Consiglio. Infine, ci si chiede se la Commissione avesse il diritto di modificare la sua proposta, ai sensi dell'articolo 293, paragrafo 2, TFUE, o di ritirarla, una volta che il Consiglio avesse modificato la forma giuridica dell'atto.

89. Come dimostrano tali interrogativi, l'approccio seguito dal Consiglio ha messo in discussione il ruolo della Commissione nell'adozione dell'atto impugnato e ha, pertanto, compromesso l'equilibrio istituzionale instaurato dai trattati.

90. Con riferimento, in secondo luogo, alle modalità di voto in seno al Consiglio, quest'ultimo riconosce, da un lato, che la maggioranza qualificata era «in linea di principio» applicabile all'adozione dell'atto impugnato. Dall'altro, il Consiglio ha in realtà optato, come sostiene la Commissione, per una forma giuridica che è generalmente riservata agli atti adottati dal Consiglio mediante «consenso». Inoltre, il Consiglio osserva che l'alto livello di convergenza esistente tra gli Stati membri, per quanto riguarda gli obiettivi che l'Unione doveva perseguire in sede di WRC-15, ha consentito di ottenere un accordo unanime, dopo lo scioglimento delle riserve di taluni Stati membri all'interno del Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper). Infine, il Consiglio aggiunge che, poiché la Commissione, nel corso dei dibattiti che hanno condotto all'adozione dell'atto impugnato, non ha modificato la propria proposta per tenere conto delle modifiche sulle quali stava per essere raggiunto un accordo in seno al Consiglio, dall'articolo 293, paragrafo 1, TFUE deriva che il Consiglio doveva deliberare all'unanimità [74].

91. Gli argomenti del Consiglio non possono essere accolti.

92. I trattati non ostano certamente a che un atto che deve essere adottato secondo la procedura di voto a maggioranza qualificata sia, eventualmente, adottato con il sostegno di tutti gli Stati membri [75]. Sono, inoltre, ben consapevole della necessità per la presidenza del Consiglio, in uno spirito di buona cooperazione, di prendere in considerazione e di accogliere, per quanto possibile, nell'ambito dei negoziati condotti nel contesto di una procedura di voto a maggioranza qualificata, le richieste delle delegazioni degli Stati membri che non hanno il diritto, in forza dei trattati, di bloccare l'adozione dell'atto interessato.

93. Tuttavia, ciò non toglie che al Consiglio non è consentito, qualificando un atto come «conclusioni», di creare incertezze per gli Stati membri sulla loro possibilità di bloccare l'adozione di detto atto. Un siffatto approccio rischia infatti di avere l'effetto di eludere o di rendere inoperante la procedura di voto a maggioranza qualificata e, pertanto, di compromettere l'efficacia della procedura di voto in seno al Consiglio [76]. Ritengo che tale rischio sia particolarmente presente qualora, come nel caso di specie, il Consiglio deroghi alla forma giuridica espressamente prevista dai trattati, adottando un atto sotto forma di conclusioni, anziché di una decisione.

94. Premesso ciò, tengo a sottolineare che la scelta tra la procedura di voto a maggioranza qualificata e quella di voto all'unanimità o per consenso è di grande importanza, giacché tale scelta può avere conseguenze sulla determinazione del contenuto dell'atto interessato [77]. Come correttamente rilevato dall'avvocato generale Sharpston «[u]na decisione sulla quale tutti possono concordare o alla quale

74 Ai sensi di detta disposizione, salvo in alcuni casi ivi elencati, quando, in virtù dei Trattati, delibera su proposta della Commissione, il Consiglio può emendare la proposta solo deliberando all'unanimità.

75 V., in tale senso, conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Commissione/Consiglio (C-114/12, EU:C:2014:224, paragrafo 189).

76 V., in tal senso, sentenza del 6 settembre 2017, Slovacchia e Ungheria/Consiglio (C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, punto 148), in cui la Corte ha dichiarato che il principio dell'equilibrio istituzionale vieta che il Consiglio europeo modifichi una regola di voto a maggioranza qualificata, prevista dai Trattati, imponendo al Consiglio, mediante conclusioni formulate ai sensi dell'articolo 68 TFUE, una regola di voto all'unanimità.

77 V., in senso analogo, a proposito della scelta del fondamento giuridico, sentenze del 26 marzo 1987, Commissione/Consiglio (45/86, EU:C:1987:163, punto 12) e del 23 febbraio 1988, Regno Unito/Consiglio (68/86, EU:C:1988:85, punto 6).

nessuno si oppone non coincide necessariamente con una decisione sulla quale può concordare una maggioranza qualificata. Ad esempio, il contenuto di una decisione che può contare su una maggioranza qualificata potrebbe dover essere mitigato al fine dell'approvazione unanime o senza obiezioni» [78].

95. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, ritengo che, nelle circostanze del caso di specie, derogando alla forma giuridica prevista dai trattati, il Consiglio abbia creato incertezze sulla natura dell'atto impugnato nonché sulla procedura che doveva essere seguita per la sua adozione, cosicché tale deroga costituisce una violazione dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE che può comportare l'annullamento dell'atto.

96. Concludo dunque che il motivo unico dedotto dalla Commissione deve essere accolto e che occorre annullare le conclusioni del Consiglio del 26 ottobre 2015.

VI. Sulle spese

97. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Qualora la Corte decida di seguire il mio suggerimento, il Consiglio sarebbe la parte soccombente e tale parte deve quindi essere condannata alle spese, poiché la Commissione ne ha fatto domanda. Ai sensi dell'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte di giustizia, gli Stati membri intervenienti sopportano le proprie spese.

VII. Conclusione

98. Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, propongo alla Corte di:

– annullare le conclusioni del Consiglio dell'Unione europea, adottate il 26 ottobre 2015, sulla conferenza mondiale delle radiocomunicazioni 2015 (WRC-15) dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT);

– condannare il Consiglio alle spese, e

– dichiarare che la Repubblica ceca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopportano le proprie spese.

78 Conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Commissione/Consiglio (C-114/12, EU:C:2014:224, paragrafo 189). V., altresì, in tal senso, conclusioni dell'avvocato generale Mengozzi nella causa Commissione/Consiglio (C-28/12, EU:C:2015:43, paragrafo 81).