Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate il 19 maggio 2022 [1]

Causa C-24/20

Commissione europea
contro

Consiglio dell'Unione europea

«Ricorso di annullamento – Decisione (UE) 2019/1754 – Adesione dell'Unione europea all'atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche – Autorizzazione concessa agli Stati membri di aderire a detto atto accanto all'Unione – Assenza di proposta della Commissione – Potere del Consiglio di emendare la proposta della Commissione – Competenza esterna esclusiva dell'Unione – Articolo 13, paragrafo 2, e articolo 17, paragrafo 2, TUE – Articolo 2, paragrafo 1, articolo 218, paragrafo 6, e articolo 293, paragrafo 1, TFUE»

I. Introduzione

1. Gli Americani dicono che se qualcosa somiglia a un'anatra, nuota come un'anatra e starnazza come un'anatra, è un'anatra. In realtà, la classificazione degli elementi che abbiamo sotto i nostri occhi, per quanto possa apparire a prima vista evidente, può sempre essere oggetto di dibattito. Ciò è tanto più vero nel caso delle nozioni astratte.

2. Così, nella presente causa, la Commissione europea pone in discussione la competenza del Consiglio dell'Unione europea ad emendare, conformemente all'articolo 293, paragrafo 1, TFUE, la sua proposta di un atto giuridico dell'Unione per il motivo che la modifica apportata dal Consiglio eccede i limiti di un emendamento. In sostanza, la Commissione presenta alla Corte un emendamento della proposta effettuato dal Consiglio e, al pari di René Magritte, rileva: «Questo non è un emendamento». Quest'ultima constatazione è sottoposta alla valutazione della Corte nella presente causa.

II. Contesto normativo

3. La presente causa riguarda due trattati internazionali amministrati dall'Organizzazione mondiale della proprietà intellettuale (OMPI).

[1] Lingua originale: il francese.

A. L'accordo di Lisbona

4. L'accordo di Lisbona per la protezione e la registrazione internazionale delle denominazioni di origine è un trattato che è stato firmato il 31 ottobre 1958, riveduto a Stoccolma il 14 luglio 1967 e modificato il 28 settembre 1979 [2] (in prosieguo: l'«accordo di Lisbona»). Esso costituisce un accordo particolare ai sensi dell'articolo 19 della convenzione di Parigi per la protezione della proprietà industriale del 20 marzo 1883 [3] (in prosieguo: la «convenzione di Parigi»), al quale ogni Stato parte di tale convenzione può aderire.

5. Sette Stati membri dell'Unione europea sono parti dell'accordo di Lisbona, ossia la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica ceca, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, l'Ungheria, la Repubblica portoghese e la Repubblica slovacca [4]. Invece, l'Unione non è parte di tale accordo, al quale possono aderire soltanto Stati.

6. Ai sensi dell'articolo 1 dell'accordo di Lisbona, gli Stati ai quali quest'ultimo si applica sono costituiti in un'Unione particolare (in prosieguo: l'«Unione particolare») nell'ambito dell'Unione per la protezione della proprietà industriale istituita dalla convenzione di Parigi e si impegnano a tutelare, nel loro territorio e alle condizioni previste da tale accordo, le denominazioni d'origine dei prodotti degli altri Stati di detta Unione particolare, riconosciute e protette a tale titolo nel paese di origine e registrate presso l'Ufficio internazionale dell'OMPI.

B. L'atto di Ginevra

7. Il 20 maggio 2015 una conferenza diplomatica ha adottato l'atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche [5] (in prosieguo: l'«atto di Ginevra»), che costituisce una revisione dell'accordo di Lisbona. A differenza di tale accordo, l'atto di Ginevra, all'articolo 28, paragrafo 1, iii), prevede la facoltà per le organizzazioni intergovernative (in prosieguo: le «OIG») di divenire parte di quest'ultimo [6].

8. L'articolo 22 dell'atto di Ginevra contiene disposizioni relative all'Assemblea dell'Unione particolare (in prosieguo: l'«assemblea»), composta dalle parti contraenti di tale atto e dagli Stati parti dell'accordo di Lisbona. Conformemente all'articolo 22, paragrafo 2, dell'atto in parola, l'assemblea, segnatamente, tratta tutte le questioni attinenti al mantenimento e allo sviluppo dell'Unione particolare nonché all'applicazione di detto atto, modifica il regolamento di esecuzione, adotta il regolamento finanziario dell'Unione particolare e adotta le modifiche agli articoli da 22 a 24 e 27 del medesimo atto.

2 *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 923, n. 13172, pag. 205.

3 Riveduta da ultimo a Stoccolma il 14 luglio 1967 e modificata il 28 settembre 1979 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 828, n. 11851, pag. 305).

4 Come rilevato dalla Commissione, la firma e la conclusione di tale accordo hanno avuto luogo quando, per quanto concerne la Repubblica francese e la Repubblica italiana, la competenza dell'Unione non era ancora considerata esclusiva e questi altri Stati non erano ancora membri dell'Unione. Altri tre Stati membri (la Repubblica ellenica, il Regno di Spagna e la Romania) hanno firmato detto accordo nel 1958 e nel 1959, quando non erano ancora membri dell'Unione, ma non l'hanno ratificato.

5 GU 2019, L 271, pag. 15.

6 A condizione che almeno uno degli Stati membri dell'OIG sia firmatario della convenzione di Parigi e l'OIG dichiari di essere stata debitamente autorizzata, conformemente alle sue procedure interne, a divenire parte dell'atto di Ginevra e che, in virtù del trattato costitutivo dell'OIG, si applichi una legislazione che consente di ottenere titoli di protezione regionali per quanto riguarda le indicazioni geografiche. Tali condizioni sono soddisfatte per quanto concerne l'Unione europea.

9. L'articolo 22, paragrafo 4, dell'atto di Ginevra, intitolato «Deliberazione nell'[a]ssemblea», dispone quanto segue:

«a) L'[a]ssemblea si adopera per deliberare per consenso.

b) Se non si perviene a una decisione per consenso, la decisione sulla questione in esame è messa ai voti. In tal caso:

(i) ciascuna parte contraente che è uno Stato dispone di un voto e vota in nome proprio; e

(ii) ciascuna parte contraente che è un'[OIG] può votare, in vece dei suoi Stati membri, nel qual caso dispone di un numero di voti pari al numero dei suoi membri che sono parti del presente atto. Tale [OIG] non può partecipare al voto ove uno dei suoi membri eserciti il proprio diritto di voto e viceversa.

c) Sulle questioni che riguardano unicamente gli Stati vincolati dall'[accordo di Lisbona], le parti contraenti non vincolate [da tale accordo] non hanno diritto di voto, mentre sulle questioni che riguardano unicamente le parti contraenti soltanto queste ultime hanno diritto di voto».

10. Ai sensi dell'articolo 31 dell'atto di Ginevra, intitolato «Applicazione dell'[accordo di Lisbona]»:

«(1) [*Relazioni fra gli Stati che sono nel contempo parte del presente atto e parte dell'[accordo di Lisbona]*] Per quanto riguarda le relazioni tra gli Stati che sono nel contempo parte del presente atto e dell'[accordo di Lisbona], si applica unicamente il presente atto. Tuttavia, con riferimento alle registrazioni internazionali delle denominazioni di origine in vigore a norma dell'[accordo di Lisbona], gli Stati accordano un livello di protezione perlomeno equivalente a quello prescritto nell'[accordo di Lisbona].

(2) [*Relazioni fra gli Stati che sono nel contempo parte del presente atto e dell'[accordo di Lisbona] e gli Stati che sono parte dell'[accordo di Lisbona] ma non del presente atto*] Gli Stati che sono parte del presente atto e dell'[accordo di Lisbona] continuano ad applicare l'[accordo di Lisbona], a seconda dei casi, nelle relazioni con gli Stati che sono parte dell'[accordo di Lisbona] ma che non sono parti del presente atto».

11. Il regolamento d'esecuzione comune all'accordo di Lisbona e all'atto di Ginevra [7], adottato sulla base dell'articolo 25 dell'atto di Ginevra, alla regola 7 prevede un meccanismo che consente la protezione, a norma dell'atto di Ginevra, delle denominazioni d'origine registrate ai sensi dell'accordo di Lisbona in caso di adesione all'atto di Ginevra di uno Stato parte dell'accordo di Lisbona [8].

III. Fatti

12. In previsione della conferenza diplomatica convocata a Ginevra dall'11 al 21 maggio 2015 per l'esame e l'adozione di un progetto di accordo di Lisbona riveduto, il 30 marzo 2015 la Commissione ha adottato una raccomandazione per l'adozione di una decisione del Consiglio

[7] Il testo rilevante per la presente causa è quello del regolamento d'esecuzione comune all'accordo di Lisbona e all'atto di Ginevra, adottato il 2 ottobre 2018, TRT/LISBON/013.

[8] Tale meccanismo compare anche in altre versioni di detto regolamento d'esecuzione.

che autorizza l'avvio di negoziati concernenti un Accordo di Lisbona riveduto sulle denominazioni d'origine e sulle indicazioni geografiche. In tale raccomandazione, la Commissione ha in particolare invitato il Consiglio a fondare la propria decisione sull'articolo 207 nonché sull'articolo 218, paragrafi 3 e 4, TFUE, tenuto conto della competenza esclusiva attribuita all'Unione all'articolo 3, paragrafo 1, TFUE nel settore della politica commerciale comune.

13. Il 7 maggio 2015 il Consiglio ha adottato la decisione 8512/15 che autorizza l'avvio di negoziati su un Accordo di Lisbona riveduto concernente le denominazioni d'origine e le indicazioni geografiche, per quanto riguarda le materie di competenza dell'Unione europea. A differenza di quanto la Commissione aveva raccomandato, tale decisione è stata fondata sull'articolo 114 nonché sull'articolo 218, paragrafi 3 e 4, TFUE.

14. Con la sentenza del 25 ottobre 2017, Commissione/Consiglio (Accordo di Lisbona riveduto) [9], la Corte ha annullato la decisione 8512/15 del Consiglio, dichiarando che la negoziazione dell'atto di Ginevra rientra nella competenza esclusiva che l'articolo 3, paragrafo 1, TFUE attribuisce all'Unione nel settore della politica commerciale comune contemplata dall'articolo 207, paragrafo 1, TFUE [10].

15. Il 27 luglio 2018 la Commissione ha presentato una proposta di decisione del Consiglio relativa all'adesione dell'Unione all'Atto di Ginevra [11] (in prosieguo: la «proposta di decisione»), sulla base dell'articolo 207 e dell'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), TFUE. In considerazione della competenza esclusiva dell'Unione, è stato proposto che soltanto l'Unione aderisse a tale atto.

16. A seguito di discussioni, il Consiglio ha trasmesso al Parlamento europeo un progetto di decisione che, oltre all'approvazione dell'adesione dell'Unione all'atto di Ginevra, prevede l'autorizzazione per gli Stati membri che lo desiderano ad aderire a tale atto (in prosieguo: l'«autorizzazione controversa»). Il 16 aprile 2019 il Parlamento ha approvato detto progetto di decisione.

17. La Commissione si è opposta al progetto del Consiglio. In una dichiarazione del 20 settembre 2019, ha contestato la facoltà di autorizzare tutti gli Stati membri che lo desiderano a ratificare l'atto di Ginevra o ad aderirvi parallelamente all'Unione. Per contro, essa ha dichiarato di essere disposta ad accettare che i sette Stati membri che erano parti dell'accordo di Lisbona e che avevano già registrato numerosi diritti di proprietà intellettuale ai sensi di tale accordo fossero autorizzati ad aderire all'atto di Ginevra nell'interesse dell'Unione.

18. Il 7 ottobre 2019 il Consiglio ha adottato all'unanimità, conformemente all'articolo 293, paragrafo 1, TFUE, la decisione (UE) 2019/1754 [12] (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

[9] C-389/15, EU:C:2017:798, punto 74.

[10] La decisione 8512/15 è stata poi sostituita dalla decisione (UE) 2018/416 del Consiglio, del 5 marzo 2018, che autorizza l'apertura di negoziati per un accordo di Lisbona riveduto sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche (GU 2018, L 75, pag. 23).

[11] COM(2018) 350 final.

[12] Decisione del Consiglio, del 7 ottobre 2019, relativa all'adesione dell'Unione europea all'atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche (GU 2019, L 271, pag. 12).

19. Ai sensi dei considerando 6, 8, 9 e 10 della decisione impugnata:

«(6) Affinché possa adeguatamente esercitare la propria competenza esclusiva per i settori disciplinati dall'atto di Ginevra e le funzioni che le competono nell'ambito dei suoi sistemi esaustivi di protezione delle denominazioni di origine e indicazioni geografiche di prodotti agricoli, l'Unione dovrebbe aderire all'atto di Ginevra e diventarne parte contraente.

(...)

(8) L'Unione dovrebbe sforzarsi di regolarizzare la questione dei suoi diritti di voto in sede di [assemblea] per garantirsi una partecipazione effettiva nelle procedure decisionali, alla luce dell'articolo 22, paragrafo 4, lettera b), punto ii), dell'atto di Ginevra. È opportuno pertanto che gli Stati membri che lo desiderano siano anch'essi autorizzati a ratificare o ad aderire, a seconda dei casi, all'atto di Ginevra, così come l'Unione e nell'interesse di questa.

(9) Al contempo ciò consentirà di garantire la continuità dei diritti derivanti dall'attuale appartenenza di sette Stati membri all'Unione particolare.

(10) La ratifica o l'adesione da parte degli Stati membri dovrebbe tuttavia rispettare integralmente la competenza esclusiva dell'Unione, e l'Unione dovrebbe continuare a essere responsabile di garantire l'esercizio dei diritti e il rispetto degli obblighi dell'Unione e degli Stati membri nel contesto dell'atto di Ginevra».

20. L'articolo 1, primo comma, di tale decisione enuncia quanto segue:

«L'adesione dell'[Unione] all'[atto di Ginevra] è approvata a nome dell'Unione».

21. L'articolo 3 di detta decisione prevede quanto segue:

«Gli Stati membri che lo desiderano sono autorizzati a ratificare o ad accedere, a seconda dei casi, all'atto di Ginevra, al fianco dell'Unione e nell'interesse di questa, nonché nel rispetto integrale della sua competenza esclusiva».

22. L'articolo 4 della medesima decisione così dispone:

«1. Nell'ambito dell'Unione particolare, l'Unione e gli Stati membri che ratificano o aderiscono all'atto di Ginevra, ai sensi dell'articolo 3 della presente decisione, sono rappresentati dalla Commissione in conformità dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE. L'Unione è responsabile di garantire l'esercizio dei diritti e il rispetto degli obblighi dell'Unione e degli Stati membri che ratificano o aderiscono all'atto di Ginevra ai sensi dell'articolo 3 della presente decisione.

La Commissione effettua tutte le notifiche necessarie nell'ambito dell'atto di Ginevra a nome dell'Unione e di detti Stati membri.

In particolare, la Commissione è designata quale amministrazione competente di cui all'articolo 3 dell'atto di Ginevra, responsabile dell'amministrazione dell'atto di Ginevra nel territorio dell'Unione e delle comunicazioni con l'Ufficio internazionale dell'OMPI a norma dell'atto di Ginevra e del regolamento di esecuzione comune nell'ambito dell'accordo di Lisbona e dell'atto di Ginevra (...).

2. L'Unione vota nell'assemblea (...) e gli Stati membri che hanno ratificato o aderito all'atto di Ginevra non esercitano il loro diritto di voto».

23. Il 17 gennaio 2020 la Commissione ha proposto il ricorso di annullamento in esame.

24. L'atto di Ginevra è entrato in vigore il 26 febbraio 2020 e vincola l'Unione a decorrere da tale data. Nel corso del 2021, sulla base dell'autorizzazione di cui all'articolo 3 della decisione impugnata, la Repubblica francese e l'Ungheria hanno firmato e ratificato tale atto.

IV. Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

25. La Commissione chiede alla Corte:

– di annullare l'articolo 3 della decisione impugnata;

– di annullare l'articolo 4 della decisione impugnata nella parte in cui contiene riferimenti agli Stati membri o, in via subordinata, annullare l'articolo 4 in toto qualora i riferimenti agli Stati membri non possano essere separati dal resto dell'articolo;

– di confermare gli effetti di quelle parti della decisione impugnata che sono state annullate, in particolare qualsiasi uso dell'autorizzazione rilasciata ai sensi dell'articolo 3, prima della data della sentenza da parte degli Stati membri attualmente parti contraenti dell'accordo di Lisbona, fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole non superiore a sei mesi dalla data di pronuncia della sentenza, di una decisione del Consiglio;

– di condannare il Consiglio alle spese.

26. Con atto separato, depositato presso la cancelleria della Corte il 15 aprile 2020, il Consiglio ha sollevato un'eccezione di irricevibilità, ai sensi dell'articolo 151, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte. La Commissione ha presentato le proprie osservazioni su tale eccezione il 18 maggio 2020. Con decisione della Corte del 6 ottobre 2020, l'eccezione di irricevibilità è stata riunita al merito.

27. Il Consiglio chiede alla Corte:

– di respingere il ricorso in quanto integralmente irricevibile;

– in subordine, di respingere il ricorso in quanto integralmente infondato;

– di condannare la Commissione alle spese.

28. Il Regno del Belgio, la Repubblica ceca, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, la Repubblica di Croazia, la Repubblica italiana, l'Ungheria, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e la Repubblica portoghese sono stati ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

29. Tutte le parti, ad eccezione del Regno del Belgio e della Repubblica portoghese, hanno partecipato all'udienza tenutasi il 1º febbraio 2022.

V. Analisi

30. A sostegno del proprio ricorso, la Commissione deduce due motivi. Il primo motivo verte sulla violazione di vari articoli del Trattato FUE, del principio di attribuzione nonché del potere di iniziativa della Commissione, per quanto concerne l'adozione della decisione impugnata da parte del Consiglio in assenza di proposta della Commissione. Il secondo motivo verte sulla violazione dell'articolo 2, paragrafo 1, e dell'articolo 207 TFUE, in quanto il Consiglio ha ecceduto i propri poteri autorizzando gli Stati membri ad agire in un ambito che rientra nella competenza esclusiva dell'Unione, nonché su un difetto di motivazione.

31. Esaminerò anzitutto l'eccezione di irricevibilità sollevata dal Consiglio prima di passare al merito.

A. Sulla ricevibilità

1. Argomenti delle parti

32. Il Consiglio, sostenuto in sostanza dagli Stati membri intervenienti, eccepisce l'irricevibilità del ricorso della Commissione per il motivo che esso è diretto unicamente contro l'articolo 3 e gli elementi dell'articolo 4 della decisione impugnata (in prosieguo: le «disposizioni controverse»), che non sono separabili dal resto di tale decisione. A suo avviso, l'articolo 3 è interconnesso con il resto della decisione impugnata e, più precisamente, con l'articolo 1 di quest'ultima. Da un lato, il combinato disposto di queste due disposizioni permetterebbe all'Unione di disporre di diritti di voto in assemblea [13], attribuendole quindi la facoltà di esercitare la propria competenza esterna esclusiva in settori rientranti nell'ambito di applicazione dell'atto di Ginevra. Dall'altro lato, l'articolo 3 della decisione impugnata garantirebbe l'anteriorità e la continuità della protezione delle indicazioni geografiche [14] registrate nei sette Stati membri che sono parti contraenti dell'accordo di Lisbona (in prosieguo: i «sette Stati membri interessati») [15]. L'annullamento della summenzionata disposizione avrebbe l'effetto di far venir meno il beneficio dell'adesione piena ed effettiva dell'Unione all'atto di Ginevra nonché il beneficio dell'anteriorità e della continuità della protezione delle indicazioni geografiche precedentemente registrate a norma dell'accordo di Lisbona. Tale annullamento renderebbe dunque il contenuto della decisione impugnata incompatibile con l'oggetto e lo scopo di quest'ultima, come illustrati, in particolare, ai considerando 6, 8 e 9 di tale decisione. Quanto all'articolo 4 di detta decisione, esso sarebbe indissociabile dall'articolo 3 della medesima decisione.

[13] In proposito, l'articolo 22, paragrafo 4, lettera b), ii), dell'atto di Ginevra stabilisce che un'OIG vota in assemblea e dispone di un numero di voti pari al numero dei suoi Stati membri che sono parti di tale atto.

[14] Nelle loro memorie, le parti utilizzano i termini «indicazioni geografiche» in senso comprensivo anche delle denominazioni di origine. Si deve tuttavia sottolineare che l'ambito di applicazione dell'accordo di Lisbona era limitato alle denominazioni di origine.

[15] Come rilevato dal Consiglio nella parte introduttiva del suo controricorso, una nuova registrazione di un'indicazione geografica a norma dell'atto di Ginevra che sia effettuata dall'Unione (e non da uno dei sette Stati membri interessati), quale nuova parte contraente dell'Unione particolare, sarebbe considerata non già come una registrazione idonea a garantire la continuità della registrazione iniziale effettuata a norma dell'accordo di Lisbona, bensì come una registrazione ex novo nei confronti delle parti contraenti terze. Da un punto di vista giuridico, ciò significherebbe che l'anteriorità dell'indicazione geografica riconosciuta in forza dell'accordo di Lisbona sarebbe interrotta nel contesto dell'atto di Ginevra. Tale interruzione avrebbe come conseguenza il rischio per i titolari dei corrispondenti diritti di proprietà intellettuale di subire la perdita ingiustificata di un elemento essenziale dei loro diritti acquisiti.

33. Peraltro, il Consiglio considera che l'irricevibilità della domanda di parziale annullamento della decisione impugnata è avvalorata dalla domanda della Commissione diretta a confermare gli effetti della decisione impugnata. Esso sostiene che detta domanda non corrisponde alla ratio di tale tipologia di istanza e che la Commissione intende piuttosto ottenere la revisione del contenuto essenziale dell'articolo 3 della decisione di cui trattasi.

34. La Commissione ribatte che le disposizioni controverse possono essere separate dal resto della decisione impugnata. A suo avviso, l'autorizzazione controversa non è necessaria affinché l'Unione possa esercitare adeguatamente la propria competenza esterna esclusiva nei settori rientranti nell'ambito di applicazione dell'atto in parola. Infatti, le norme applicabili potrebbero essere interpretate nel senso che le indicazioni geografiche già registrate dai sette Stati membri interessati conservano la loro anteriorità dopo l'adesione dell'Unione. Inoltre, l'assemblea, in realtà, non voterebbe e l'essenza della partecipazione dell'Unione non si concretizzerebbe in seno all'assemblea. Di conseguenza, l'abbandono totale di qualsiasi influenza sul numero di voti di cui dispone l'Unione potrebbe difficilmente essere considerato un elemento essenziale della decisione impugnata. La Commissione rileva che le sentenze nelle quali la Corte ha dichiarato che non era possibile l'annullamento parziale di un atto riguardavano le disposizioni di merito. Orbene, le disposizioni controverse non hanno una simile natura. A suo avviso, la presente causa somiglia piuttosto alle cause relative a disposizioni «istituzionali», le quali sono sempre state considerate dalla Corte separabili.

35. Per quanto attiene all'argomento del Consiglio relativo alla domanda della Commissione diretta a confermare gli effetti della decisione impugnata, la Commissione pone in discussione la sua pertinenza. A suo parere, nulla consente di affermare che la domanda diretta all'annullamento dell'articolo 3 di tale decisione sia irricevibile per la semplice ragione che è accompagnata dalla richiesta di confermare gli effetti di detta decisione.

36. La Repubblica italiana afferma che il ricorso è irricevibile in quanto è diretto unicamente contro il Consiglio mentre avrebbe dovuto essere diretto anche contro il Parlamento, che ha approvato la decisione impugnata conformemente all'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), iii), TFUE.

37. In proposito, la Commissione replica che la partecipazione del Parlamento al procedimento di adozione della decisione impugnata non fa di quest'ultimo l'autore dell'atto contro il quale può essere diretto un ricorso di annullamento.

2. Valutazione

a) Sugli argomenti del Consiglio

38. Dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che l'annullamento parziale di un atto dell'Unione è possibile solo se gli elementi di cui è chiesto l'annullamento sono separabili dal resto dell'atto. La Corte ha ripetutamente dichiarato che tale requisito non è soddisfatto quando l'annullamento parziale di un atto avrebbe l'effetto di modificare la sostanza dell'atto medesimo [16]. Pertanto, la verifica della separabilità di elementi di un atto dell'Unione presuppone l'esame della portata degli stessi, al fine di valutare se il loro annullamento modificherebbe lo

[16] Sentenza dell'8 dicembre 2020, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-626/18, EU:C:2020:1000, punto 28 e giurisprudenza ivi citata).

spirito e la sostanza dell'atto di cui trattasi [17]. Inoltre, la questione se un annullamento parziale modificherebbe la sostanza dell'atto dell'Unione costituisce un criterio oggettivo, e non un criterio soggettivo legato alla volontà politica dell'istituzione che ha adottato l'atto controverso [18].

39. A tal proposito, non si può stabilire la sostanza di un atto giuridico senza prendere in considerazione il contesto giuridico nel quale la sua adozione si inserisce. Nel caso di specie, la decisione impugnata è una decisione relativa alla conclusione di un accordo internazionale ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 6, TFUE. Si tratta di un atto di espressione del consenso dell'Unione ad essere vincolata da un trattato ai sensi degli articoli 11 e 15 della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati conclusi tra Stati e organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali [19], corrispondente agli atti degli Stati contemplati agli articoli 11 e 15 della convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, conclusa il 23 maggio 1969 [20]. La sostanza della decisione impugnata è quindi necessariamente determinata dagli elementi costitutivi di un atto che esprime il consenso dell'Unione ad essere vincolata dall'atto di Ginevra.

40. In tale contesto, per quanto riguarda le disposizioni non contestate della decisione impugnata, l'articolo 1 approva l'adesione dell'Unione all'atto di Ginevra, gli articoli 2 e 5 stabiliscono le modalità pratiche di tale adesione e l'articolo 6 fissa la data di entrata in vigore di tale decisione. Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 1, terzo comma, di detta decisione contiene disposizioni non connesse all'adesione degli Stati membri all'atto di Ginevra. Tali disposizioni corrispondono, in sostanza, a quelle che comparivano nella proposta di decisione e riguardano le competenze in sede di attuazione dell'atto di Ginevra della Commissione, ivi designata quale amministrazione competente ai sensi dell'articolo 3 di tale atto.

41. Per quanto attiene alle disposizioni controverse, anzitutto, l'articolo 3 della decisione impugnata autorizza gli Stati membri che lo desiderano a ratificare o ad accedere all'atto di Ginevra [21]. Inoltre, l'articolo 4, paragrafo 1, commi primo e secondo, di tale decisione determina la portata delle rispettive competenze dell'Unione e degli Stati membri che hanno aderito a tale atto, nonché le regole di rappresentanza dell'Unione e di tali Stati membri. Infine, l'articolo 4, paragrafo 2, di detta decisione prevede che l'Unione vota nell'assemblea e che gli Stati membri che hanno ratificato o aderito all'atto di Ginevra non esercitano il loro diritto di voto.

42. Da tale sintesi emerge che le disposizioni controverse non contengono elementi costitutivi di un'espressione del consenso dell'Unione ad essere vincolata dall'atto di Ginevra. L'effetto che si suppone essere prodotto da una decisione adottata sulla base dell'articolo 218, paragrafo 6, TFUE è già prodotto dalla disposizione contenuta nell'articolo 1 della decisione impugnata. Le altre disposizioni di tale decisione, incluse le disposizioni controverse, non incidono né sulla portata, né sul contenuto, né sulla natura incondizionata del consenso espresso all'articolo 1 di detta decisione e dunque non incidono sulla sostanza della decisione impugnata. Le disposizioni controverse possono pertanto essere separate dal resto di tale decisione. Per tali ragioni, a mio avviso, l'eccezione di irricevibilità dovrebbe essere respinta.

[17] Sentenza dell'8 dicembre 2020, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-626/18, EU:C:2020:1000, punto 29 e giurisprudenza ivi citata).

[18] Sentenza dell'8 dicembre 2020, Polonia/Parlamento e Consiglio (C-626/18, EU:C:2020:1000, punto 30 e giurisprudenza ivi citata).

[19] Fatta a Vienna il 21 marzo 1986. Non ancora in vigore.

[20] *Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1155, pag. 331.

[21] Per semplicità, nel prosieguo delle presenti conclusioni, riferendomi all'oggetto dell'autorizzazione concessa all'articolo 3 della decisione impugnata, utilizzerò il termine «aderire» per includere tanto l'adesione all'atto di Ginevra quanto la sua ratifica.

43. La precedente conclusione è corroborata dal fatto che nulla impone che una decisione che autorizza gli Stati membri ad aderire all'atto di Ginevra sia adottata contemporaneamente alla decisione relativa all'adesione dell'Unione a tale atto. Tale autorizzazione all'adesione degli Stati membri potrebbe essere concessa in una decisione separata [22]. Infatti, dal punto di vista dell'atto di Ginevra, l'adesione della sola Unione non esclude la successiva adesione degli Stati membri. Essa non incide neppure sul livello di protezione delle denominazioni di origine registrate a norma dell'accordo di Lisbona.

44. Per quanto concerne l'argomento del Consiglio relativo alla domanda volta a confermare gli effetti di un atto annullato, condivido il parere della Commissione secondo cui tale domanda costituisce una domanda supplementare rispetto alla domanda principale diretta all'annullamento della decisione impugnata e non rappresenta una richiesta di revisione dell'articolo 3 di tale decisione da parte della Corte, che non è possibile nel contesto del ricorso in esame. Di conseguenza essa è priva di incidenza sull'analisi della ricevibilità del ricorso o della sua fondatezza.

45. Ciò premesso, ritengo che le disposizioni controverse siano elementi separabili dal resto della decisione impugnata e che, di conseguenza, il ricorso sia ricevibile.

b) Sull'argomento della Repubblica italiana

46. Dall'articolo 263 TFUE risulta che un ricorso di annullamento è proposto contro l'autore dell'atto impugnato, ossia l'istituzione che l'ha adottato [23]. L'atto impugnato dev'essere imputabile a tale istituzione [24].

47. Conformemente all'articolo 218, paragrafo 6, primo comma, TFUE, il Consiglio, su proposta del negoziatore, adotta una decisione relativa alla conclusione dell'accordo. Tale decisione è ad esso imputabile ed esso è l'autore di tale atto.

48. Il fatto che il Parlamento, conformemente all'articolo 218, paragrafo 6, lettera a), TFUE, approvi una decisione relativa alla conclusione di un accordo internazionale, rientrante tra le competenze del Consiglio, non fa di lui l'autore di tale decisione. La sua approvazione ha ad oggetto l'atto di un'altra istituzione, ossia il Consiglio.

49. Nel caso di specie, atteso che la decisione impugnata è stata adottata dal Consiglio, sulla base dell'articolo 218, paragrafo 6, TFUE, il ricorso di annullamento avverso tale decisione dev'essere diretto unicamente contro detta istituzione. Un ricorso diretto contro il Parlamento sarebbe giudicato irricevibile. L'argomento della Repubblica italiana deve, conseguentemente, essere respinto.

3. Conclusione sull'eccezione di irricevibilità

50. Alla luce di quanto precede, ritengo che l'eccezione di irricevibilità debba essere respinta.

[22] Dalle osservazioni della Commissione sulle memorie di intervento risulta che essa non esclude la possibilità dell'adozione di una simile decisione.

[23] Sentenza dell'11 settembre 2003, Austria/Consiglio (C-445/00, EU:C:2003:445, punto 32 e giurisprudenza ivi citata).

[24] V. Lenaerts, K., Maselis, I., e Gutman, K., *EU Procedural Law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, pag. 306, nonché Molinier, J., e Lotarski, J., *Droit du contentieux de l'Union européenne*, 4ª ed., LGDJ Lextenso, Parigi, 2012, pag. 203.

B. Sul merito

1. Sul primo motivo

a) Argomenti delle parti

51. Il primo motivo sollevato dalla Commissione verte sulla violazione dell'articolo 218, paragrafo 6, e dell'articolo 293, paragrafo 1, TFUE, del principio di attribuzione delle competenze sancito all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, nonché del principio dell'equilibrio istituzionale e del diritto di iniziativa della Commissione.

52. Secondo la Commissione, il Consiglio, emendando la proposta di decisione con l'introduzione della facoltà offerta a tutti gli Stati membri di aderire all'atto di Ginevra, avrebbe agito in assenza di qualsiasi iniziativa della Commissione, così violando l'articolo 293, paragrafo 1, TFUE e arrecando pregiudizio all'equilibrio istituzionale stabilito all'articolo 13, paragrafo 2, TUE.

53. La Commissione sostiene che in realtà il Consiglio ha adottato due decisioni: non soltanto quella relativa all'adesione dell'Unione all'atto di Ginevra, ma anche quella relativa all'adesione degli Stati membri a tale atto. Il Consiglio, conformemente all'articolo 293, paragrafo 1, TFUE, può emendare all'unanimità la proposta di decisione. Tuttavia, nel caso di specie, atteso che la facoltà di autorizzare gli Stati membri ad aderire all'atto di Ginevra non è stata proposta dalla Commissione, ritenere che l'introduzione di tale facoltà costituisca soltanto un «emendamento» della proposta di decisione arrecherebbe un grave pregiudizio al diritto di iniziativa della Commissione. La Commissione non avrebbe proposto di permettere agli Stati membri di adottare un atto giuridicamente vincolante in un settore rientrante nella competenza esclusiva dell'Unione, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE. Essa ritiene che un atto con il quale l'Unione agisce e disciplina una materia e un atto con il quale l'Unione autorizza semplicemente gli Stati membri ad agire, se lo desiderano, non abbiano né lo stesso oggetto né la stessa finalità. Una siffatta autorizzazione lascerebbe ampio spazio all'autonoma assunzione di decisioni da parte degli Stati membri e renderebbe questi ultimi responsabili in solido, in forza del diritto internazionale, dell'attuazione dell'atto di Ginevra. Quanto alla «finalità», quest'ultima è stata completata dal Consiglio.

54. Il Consiglio, sostenuto dagli intervenienti, obietta che, emendando la proposta di decisione, ha rispettato una condizione formale e una condizione sostanziale alle quali un emendamento ai sensi dell'articolo 293, paragrafo 1, TFUE è subordinato. Infatti, da un lato, esso avrebbe deliberato all'unanimità. Dall'altro lato, non si sarebbe discostato dall'oggetto della proposta di decisione e non avrebbe modificato il suo obiettivo. Gli emendamenti apportati mirerebbero unicamente a far sì che l'Unione divenga parte dell'atto di Ginevra e sia in grado di esercitare adeguatamente la propria competenza esclusiva nel contesto di tale atto, preservando al contempo l'anteriorità e la continuità delle indicazioni geografiche già registrate a norma dell'accordo di Lisbona. Per quanto concerne la finalità della proposta di decisione, il Consiglio sostiene che essa riguarda l'adeguato esercizio della competenza esclusiva dell'Unione.

55. Il Consiglio sostiene che accettare l'argomento secondo il quale l'adozione di una decisione del Consiglio modificativa della proposta della Commissione equivarrebbe a un'assenza di proposta svuoterebbe del suo contenuto essenziale il diritto di emendamento conferitogli

all'articolo 293, paragrafo 1, TFUE, privandolo di ogni effetto utile. Il Consiglio respinge, in quanto arbitraria e artificiosa, l'affermazione della Commissione secondo la quale in realtà esso avrebbe adottato due decisioni.

56. Secondo la Repubblica italiana, l'articolo 293 TFUE non è applicabile alla procedura disciplinata dall'articolo 218 TFUE. Infatti, la decisione relativa alla conclusione di un accordo sarebbe disciplinata dall'articolo 218, paragrafo 6, TFUE, il quale prevede che il Consiglio adotta tale decisione «su proposta del negoziatore». Non sarebbe prevista alcuna proposta della Commissione, considerato che detta istituzione non interviene nella procedura in quanto tale, ma come negoziatore. Quindi, nell'ambito della procedura in questione, non sarebbe in alcun caso possibile assimilare una proposta della Commissione a quella prevista a titolo generale all'articolo 293, paragrafo 1, TFUE ai fini delle deliberazioni del Consiglio «su proposta della Commissione».

57. Occorre esaminare l'argomento addotto dalla Repubblica italiana prima di quelli del Consiglio.

b) Valutazione

1) Sull'applicabilità dell'articolo 293, paragrafo 1, TFUE

58. Secondo la Repubblica italiana, l'articolo 293, paragrafo 1, TFUE non si applica alle decisioni relative alla conclusione degli accordi internazionali, in quanto soltanto l'articolo 218 TFUE è applicabile a simili decisioni.

59. Gli articoli 218 e 293 TFUE si trovano in differenti parti del Trattato FUE. Mentre il primo è contenuto nel titolo V, intitolato «Accordi internazionali», della quinta parte del Trattato FUE, il secondo compare al capo 2, intitolato «Atti giuridici dell'Unione, procedure di adozione e altre disposizioni», del titolo I della sesta parte del Trattato FUE.

60. La sesta parte del Trattato FUE contiene disposizioni generali concernenti l'organizzazione ed il funzionamento delle istituzioni nonché la tipologia degli atti giuridici dell'Unione e le procedure relative alla loro adozione. Tali disposizioni trovano applicazione accanto alle disposizioni delle altre parti del Trattato FUE nella misura in cui queste ultime contengono riferimenti alle istituzioni o agli atti giuridici dell'Unione, fatte salve eventuali deroghe alle regole che discendono dalle disposizioni generali della sesta parte del Trattato FUE risultanti dalle disposizioni particolari contenute in altre parti del Trattato. Ne consegue che, in linea di principio, l'articolo 293 TFUE è applicabile alle decisioni adottate sulla base delle disposizioni del titolo V della quinta parte del Trattato FUE.

61. Oltre all'argomento di natura sistematica formulato al paragrafo precedente, occorre osservare che la formulazione dell'articolo 293 TFUE non lascia dubbi riguardo al suo ambito di applicazione. La prima parte di tale disposizione indica esplicitamente che essa trova sempre applicazione quando i trattati (e non soltanto le disposizioni della sesta parte del Trattato FUE) prevedono che il Consiglio delibera su proposta della Commissione. L'unica condizione per l'applicazione della citata disposizione è dunque che una disposizione dei trattati preveda l'adozione di un atto da parte del Consiglio su proposta della Commissione. Il suo ambito di

applicazione non è pertanto limitato, in particolare, alle procedure legislative. Di conseguenza, qualora dalle disposizioni della quinta parte del Trattato FUE risulti che il Consiglio delibera su proposta della Commissione, l'articolo 293 TFUE trova applicazione.

62. Va osservato che ciascuna azione esterna dell'Unione include anche una componente interna. Il titolo V della quinta parte del Trattato FUE contiene disposizioni che disciplinano la ripartizione delle competenze tra le istituzioni e le modalità delle loro azioni nel contesto della negoziazione e della conclusione degli accordi internazionali. Ciò rientra nella componente esterna di un'azione dell'Unione. Nondimeno, tale azione esterna dell'Unione si riflette all'interno dell'Unione, in particolare in decisioni sulla conclusione degli accordi.

63. Le norme sull'adozione degli atti giuridici necessari ai fini della conclusione degli accordi internazionali costituiscono norme speciali rispetto alle norme generali che disciplinano l'adozione degli atti giuridici dell'Unione. Le norme speciali non determinano la non applicazione delle norme generali, ma fanno sì che queste ultime si applichino nei limiti in cui disposizioni particolari non prevedono deroghe ad esse. In proposito, dall'articolo 218 TFUE non risulta che la norma enunciata all'articolo 293, paragrafo 1, TFUE non sia applicabile ad una decisione adottata sulla base dell'articolo 218, paragrafo 6, TFUE.

64. La presente causa pertiene alla politica commerciale comune. Dall'articolo 207, paragrafo 3, TFUE risulta che, in tale settore, la competenza a negoziare accordi internazionali spetta alla Commissione. Ne consegue che quando, in tale ambito, il Consiglio adotta una decisione sulla base dell'articolo 218, paragrafo 6, TFUE su proposta del negoziatore, esso agisce su proposta della Commissione.

65. Da tutto quanto precede discende che l'articolo 293, paragrafo 1, TFUE è applicabile ad una decisione sull'adesione a un accordo internazionale qualora il Consiglio adotti tale decisione su proposta della Commissione. Di conseguenza, sono del parere che l'argomento addotto dalla Repubblica italiana debba essere respinto in quanto infondato.

2) Sull'argomento della Commissione

66. Con il suo primo motivo, la Commissione contesta al Consiglio di aver violato principi fondamentali dell'ordinamento giuridico dell'Unione, vale a dire il principio di attribuzione ed il principio dell'equilibrio istituzionale. Il Consiglio avrebbe ignorato il diritto di iniziativa della Commissione adottando l'autorizzazione controversa in assenza di una proposta della Commissione che prevedesse una simile autorizzazione.

67. In proposito, conformemente all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, che enuncia il principio dell'equilibrio istituzionale, ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste.

68. Inoltre, l'articolo 17, paragrafo 2, TUE stabilisce che un atto legislativo dell'Unione può essere adottato solo «su proposta» della Commissione, salvo che i trattati non dispongano diversamente, mentre gli altri atti possono essere adottati su proposta della Commissione se i trattati lo prevedono. Tale disposizione costituzionalizza la prerogativa della Commissione secondo cui in linea di principio essa è l'istituzione dotata del diritto di iniziativa per quanto concerne l'adozione degli atti giuridici dell'Unione.

69. Tale diritto di iniziativa della Commissione, altresì riconosciuto all'articolo 289 TFUE per quanto concerne gli atti legislativi, implica che spetta alla Commissione decidere di presentare o meno una proposta di atto legislativo, salva l'ipotesi in cui essa sia tenuta a farlo in forza del diritto dell'Unione. In virtù di tale potere, in caso di presentazione di una proposta di atto legislativo, spetta parimenti alla Commissione, la quale, conformemente all'articolo 17, paragrafo 1, TUE, promuove l'interesse generale dell'Unione e adotta le iniziative appropriate a tal fine, determinare l'oggetto, la finalità e il contenuto di tale proposta [25]. Ciò vale anche per le sue proposte di atti non legislativi [26].

70. Le altre disposizioni fatte valere dalla Commissione, ossia l'articolo 218, paragrafo 6, e l'articolo 293, paragrafo 1, TFUE, concretizzano tale prerogativa della Commissione. Quest'ultimo articolo stabilisce che, quando, in virtù dei trattati, delibera su proposta della Commissione, il Consiglio può emendare la proposta solo deliberando all'unanimità. Si deve osservare che, a differenza, in particolare, dell'articolo 289 TFUE, l'articolo 293 TFUE non utilizza il termine «legislativo». Ne consegue che non si può ritenere che il suo ambito di applicazione sia limitato agli atti adottati secondo la procedura legislativa, a prescindere che essa sia ordinaria o speciale.

71. L'insieme delle summenzionate disposizioni dei trattati permette di garantire nell'Unione «un equilibrio tra, da un lato, l'organo europeo, che è chiamato ad esprimere l'interesse generale dell'Unione, e, dall'altro lato, i governi, in seno al Consiglio, consapevoli della loro autorità e degli attributi della loro sovranità, ed il [Parlamento] emanazione dei popoli europei» [27]. In particolare, ne discende che il Consiglio non può agire per l'adozione di un atto legislativo fintantoché non è destinatario di una proposta [28]. Qualora esso modifichi una simile proposta, anche all'unanimità, non può snaturarla, vale a dire modificarne fondamentalmente la sostanza, salvo ledere il monopolio di iniziativa della Commissione [29]. Ciò vale parimenti per altri atti giuridici dell'Unione.

72. In tale contesto, il primo motivo della Commissione può trovare accoglimento soltanto a condizione che l'emendamento apportato dal Consiglio sia andato oltre i limiti individuati dalla Commissione per quanto concerne l'oggetto, la finalità e il contenuto dell'atto che è stato oggetto della proposta di quest'ultima.

73. L'oggetto, la finalità e il contenuto della proposta di un atto giuridico la cui adozione è proposta dalla Commissione sono necessariamente determinati dal contesto giuridico nel quale si inserisce l'atto proposto. Come ho già sottolineato nell'ambito della mia analisi sull'eccezione di irricevibilità, la Commissione ha proposto l'adozione di una decisione relativa alla conclusione di un accordo internazionale ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 6, TFUE. L'oggetto, la finalità e il contenuto di tale proposta sono quindi determinati dall'effetto previsto dalla Commissione, posto che, nel caso di specie, quest'ultimo è l'adesione dell'Unione all'atto di Ginevra.

74. Al riguardo, da un lato, si deve osservare che la facoltà offerta agli Stati membri di aderire all'atto di Ginevra non è un elemento costitutivo dell'espressione del consenso dell'Unione ad essere vincolata da tale atto. Il riconoscimento di una simile facoltà non è dunque indispensabile affinché l'effetto dell'adesione all'atto di Ginevra sia raggiunto. Le cose starebbero altrimenti soltanto se l'Unione non potesse essere parte di un accordo internazionale per il fatto che

[25] Sentenza del 14 aprile 2015, Consiglio/Commissione (C-409/13, EU:C:2015:217, punto 70).

[26] Sentenza del 6 settembre 2017, Slovacchia e Ungheria/Consiglio (C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, punto 147).

[27] V. Van Raepenbusch, S., *Droit institutionnel de l'Union européenne*, 2ª ed., Larcier, Bruxelles, 2016, pag. 275.

[28] V. Van Raepenbusch, S., op. cit., pag. 276.

[29] V. Van Raepenbusch, S., op. cit., pagg. 276 e 277.

l'adesione a quest'ultimo è aperta unicamente agli Stati [30]. Nel caso di specie non è così. L'adesione dell'Unione all'atto di Ginevra a nome proprio è perfettamente possibile in forza delle disposizioni di tale atto.

75. D'altro lato, si deve ammettere che l'autorizzazione controversa rimane strettamente collegata all'adesione dell'Unione all'atto di Ginevra in quanto permette di risolvere i problemi, almeno potenziali, che sollevano, da un lato, l'applicazione di tale atto nella prassi per quanto concerne il diritto di voto dell'Unione in assemblea, e, dall'altro lato, l'anteriorità e la continuità della protezione dei diritti acquisiti a norma dell'accordo di Lisbona. Inoltre, le disposizioni controverse non modificano e non pongono in discussione il consenso dell'Unione ad essere vincolata dall'atto di Ginevra. Le disposizioni controverse sono quindi legate all'oggetto, alla finalità e al contenuto dell'atto che è stato oggetto della proposta di decisione.

76. In tale contesto, occorre nondimeno verificare se l'autorizzazione controversa, pur non incidendo sul consenso dell'Unione ad essere vincolata dall'atto di Ginevra e benché collegata all'adesione dell'Unione a quest'ultimo, produca effetti che sono talmente lontani e distinti dagli effetti previsti dalla proposta di decisione che l'adozione di un atto che li produca avrebbe richiesto una separata iniziativa da parte della Commissione.

77. Mi sembra che tale ipotesi ricorra nel caso di specie, dal momento che, come afferma la Commissione, l'autorizzazione controversa conduce effettivamente alla creazione delle condizioni che consentono agli Stati membri di agire accanto all'Unione quali soggetti indipendenti di diritto internazionale pubblico in un settore che rientra nelle competenze esterne esclusive di quest'ultima.

78. Orbene, tale effetto prodotto dall'autorizzazione controversa, a mio avviso, contrasta con uno dei principi costituzionali dell'ordinamento giuridico dell'Unione enunciato all'articolo 2, paragrafo 1, TFUE. Detta disposizione sancisce il principio secondo il quale l'azione degli Stati membri in un settore rientrante nelle *competenze esclusive* [31] dell'Unione è vietata [32] a meno che l'Unione decida altrimenti e autorizzi a ciò gli Stati membri.

79. Qualsiasi siano le condizioni di una simile autorizzazione, le quali rappresentano la problematica di fondo sollevata dal secondo motivo di ricorso, ritengo che tale autorizzazione, che costituisce per definizione un'importante deroga a una norma di natura costituzionale, esiga una proposta della Commissione, a meno che essa non sia necessaria, qualora l'Unione si trovi nell'impossibilità di agire a causa delle norme di diritto internazionale che prevedono limitazioni per l'ammissibilità delle azioni delle OIG.

80. Qualsiasi altra interpretazione avrebbe come conseguenza che l'equilibrio tra l'istituzione chiamata ad esprimere l'interesse generale dell'Unione ed i governi, che è al centro della costruzione giuridica dell'Unione [33], sarebbe posto in pericolo. Infatti, per eludere le limitazioni inerenti alla natura esclusiva delle competenze dell'Unione in taluni settori, sarebbe sufficiente che il Consiglio autorizzasse di sua iniziativa gli Stati membri ad agire ai sensi dell'articolo 2,

[30] In una simile situazione, il consenso dell'Unione ad essere vincolata da un trattato non avrebbe prodotto effetti giuridici nei confronti delle parti contraenti. Un siffatto consenso potrebbe essere espresso soltanto dagli Stati membri che agiscono in nome proprio ma nell'interesse dell'Unione. In tale ipotesi, in luogo del consenso dell'Unione, la decisione del Consiglio potrebbe prevedere di autorizzare gli Stati membri ad esprimere il loro consenso.

[31] Il corsivo è mio.

[32] Tale principio è qualificato come «*Sperrwirkung*» (effetto di sbarramento) dalla dottrina tedesca; v. Obwexer, W., «AEUV Art. 2», in von der Groeben, H., Schwarze, J., e Hatje, A., *Europäisches Unionsrecht*, 7ª ed., Nomos, Baden-Baden, 2015, paragrafo 16.

[33] V. paragrafo 71 delle presenti conclusioni.

paragrafo 1, TFUE, in occasione dell'adozione di un atto proposto dalla Commissione che non preveda una simile autorizzazione. Nel contesto delle relazioni esterne, ciò potrebbe avere come conseguenza che, anche in un settore rientrante nelle competenze esclusive dell'Unione, il Consiglio sarebbe in grado di autorizzare gli Stati membri ad agire parallelamente all'Unione, il che potrebbe mettere in discussione la natura esclusiva della competenza di quest'ultima [34].

81. Date la natura eccezionale dell'autorizzazione prevista all'articolo 2, paragrafo 1, TFUE e l'assenza della necessità di raggiungere mediante l'autorizzazione controversa gli obiettivi presentati dalla Commissione nella proposta di decisione, l'autorizzazione controversa dovrebbe essere considerata una misura distinta, che si colloca al di fuori dei limiti individuati dalla Commissione nella proposta di decisione. Di conseguenza, è del tutto giustificato ammettere, come sostiene la Commissione, che l'autorizzazione controversa debba essere considerata una decisione distinta, che, per poter essere adottata, richiede una proposta della Commissione. Ciò significa che l'autorizzazione controversa si colloca al di fuori dei limiti determinati dall'obiettivo, dalla finalità e dal contenuto della proposta di decisione.

82. Pertanto, tenuto conto del fatto che l'autorizzazione controversa è stata concessa dal Consiglio in assenza di proposta della Commissione, si deve ritenere che, avendo modificato la proposta di decisione mediante l'aggiunta delle disposizioni controverse che prevedono l'autorizzazione controversa, il Consiglio abbia violato l'articolo 17, paragrafo 2, TUE, l'articolo 293, paragrafo 1, TFUE, il principio di attribuzione delle competenze previsto all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, nonché il principio dell'equilibrio istituzionale e il diritto di iniziativa della Commissione.

3) Conclusione intermedia

83. Alla luce di quanto precede, propongo alla Corte di accogliere il primo motivo di ricorso.

2. Sul secondo motivo

84. L'esito della mia analisi del primo motivo rende inutile l'esame del secondo motivo. Procederò nondimeno alla sua analisi nell'eventualità che la Corte non condivida la mia analisi relativa al primo motivo, considerando che il Consiglio fosse legittimato ad apportare emendamenti alla proposta di decisione malgrado l'assenza di una proposta della Commissione.

a) Argomenti delle parti

85. Con il suo secondo motivo, la Commissione contesta al Consiglio di aver violato l'articolo 2, paragrafo 1, e l'articolo 207 TFUE nonché l'obbligo di motivazione. A suo dire, autorizzando gli Stati membri ad agire in un settore rientrante nella competenza esclusiva dell'Unione, il Consiglio ha ecceduto i propri poteri e non ha motivato sufficientemente la propria decisione. Sebbene simili autorizzazioni relative agli accordi internazionali siano state accordate in passato dal Consiglio in un settore rientrante nella competenza esclusiva dell'Unione, esse avevano tuttavia carattere eccezionale. Sono state concesse, da un lato, in situazioni in cui l'Unione si

[34] V. altresì, in proposito, conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Consiglio (C-137/12, EU:C:2013:441, paragrafo 96).

trovava nell'impossibilità di agire a nome proprio [35] e, dall'altro, in situazioni di accordi bilaterali in cui essa aveva deciso di non agire [36]. In tali decisioni recanti una siffatta autorizzazione, il Consiglio ha spesso sottolineato l'eccezionalità di quest'ultima. Tuttavia, l'autorizzazione controversa è un'autorizzazione generale e non è né condizionata né temporanea. La Commissione ritiene che la «garanzia interna» del rispetto della competenza esclusiva dell'Unione, prevista all'articolo 4 della decisione impugnata, non basti a garantire la compatibilità di tale decisione con i trattati o ad evitare di «confondere» la posizione internazionale dell'Unione.

86. Per quanto concerne il problema del diritto di voto dell'Unione in assemblea, la Commissione afferma che l'articolo 3 della decisione impugnata non consente di porvi rimedio in maniera adeguata in quanto gli Stati membri sono liberi di dare o meno seguito all'autorizzazione controversa. Invece, l'adesione degli Stati membri all'atto di Ginevra ostacolerebbe gli sforzi della Commissione volti a far modificare clausole relative alle norme sul voto delle OIG in questione e a permettere all'Unione di disporre, nel diritto internazionale, di uno status analogo a quello degli Stati quando agisce in un settore che rientra nella sua competenza esclusiva. Peraltro, la Commissione sottolinea che, nel caso di specie, non si deve sovrastimare l'importanza del diritto di voto, in quanto l'assemblea, che tratta principalmente questioni amministrative, delibera solo assai di rado mediante votazione e, piuttosto, per consenso.

87. Per quanto attiene al problema dell'anteriorità delle registrazioni a norma dell'accordo di Lisbona e della continuità della protezione, la Commissione ritiene che la Corte non possa considerare certo il fatto che l'anteriorità sarebbe modificata in assenza di adesione degli Stati membri parti di tale accordo.

88. Quanto alla motivazione della decisione impugnata, la Commissione sostiene che il considerando 8 di tale decisione è intrinsecamente contraddittorio. A suo avviso, sebbene la prima frase sembri «dare l'opportunità» all'assemblea di affrontare la questione del diritto di voto dell'Unione, la seconda frase indica tuttavia che «[è] opportuno» concedere un'autorizzazione agli Stati membri, indipendentemente da ciò che la futura assemblea potrebbe decidere.

89. Il Consiglio, sostenuto dagli Stati membri intervenienti, ritiene che l'interpretazione restrittiva dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE raccomandata dalla Commissione non sia corroborata né da un'interpretazione letterale né da un'interpretazione teleologica. Secondo il Consiglio, tale disposizione mira a conciliare l'evoluzione costituzionale dell'Unione con l'attribuzione di competenze spesso esclusive e un ordinamento giuridico internazionale in cui gli Stati sono i primi soggetti. Per raggiungere i suoi obiettivi sulla scena internazionale, l'Unione dovrebbe sfruttare appieno la posizione degli Stati membri, quali attori internazionali a tutti gli effetti, al fine di accrescere la sua efficienza e garantire il corretto esercizio dei suoi diritti a livello internazionale. Il Consiglio sostiene che dovrebbe poter autorizzare gli Stati membri ad agire nell'interesse dell'Unione, nel pieno rispetto, da un lato, della competenza esclusiva di quest'ultima e, dall'altro, del sistema di ripartizione delle competenze tra le istituzioni dell'Unione, che attribuisce a ciascuna il suo ruolo all'interno della struttura istituzionale dell'Unione e nell'espletamento dei compiti ad essa affidati.

[35] V., in particolare, decisione 2003/93/CE del Consiglio, del 19 dicembre 2002, che autorizza gli Stati membri a firmare, nell'interesse della Comunità, la convenzione dell'Aia del 1996 concernente la competenza, la legge applicabile, il riconoscimento, l'esecuzione e la cooperazione in materia di potestà genitoriale e di misure di protezione dei minori (GU 2003, L 48, pag. 1).

[36] V., in particolare, regolamento (CE) n. 662/2009 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 luglio 2009, che istituisce una procedura per la negoziazione e la conclusione di accordi tra Stati membri e paesi terzi su particolari materie concernenti la legge applicabile alle obbligazioni contrattuali ed extracontrattuali (GU 2009, L 200, pag. 25).

90. Per quanto attiene all'argomento della Commissione vertente sul difetto di motivazione, il Consiglio ritiene che la decisione impugnata contenga una spiegazione sufficiente delle circostanze che giustificano l'autorizzazione controversa, fornita in un contesto noto alla Commissione. Tale argomento dovrebbe dunque essere respinto.

b) Valutazione

1) Sull'articolo 2, paragrafo 1, TFUE

91. Come ho già sottolineato, l'analisi che segue sarà pertinente soltanto a condizione che la Corte non condivida le mie conclusioni relative al primo motivo e, contrariamente a quanto da me proposto, ritenga che il Consiglio, conformemente all'articolo 293 TFUE, fosse legittimato ad apportare l'emendamento contestato alla proposta di decisione senza che la Commissione abbia presentato una proposta al riguardo.

92. Il secondo motivo in realtà è intrinsecamente connesso al primo motivo in quanto essi vertono sulla stessa problematica, ossia quella relativa alla facoltà di autorizzare gli Stati membri ad agire in un settore rientrante nelle competenze esclusive dell'Unione nel contesto di relazioni esterne. Tuttavia, mentre il primo motivo riguarda l'articolazione tra le norme enunciate all'articolo 2, paragrafo 1, TFUE e il diritto di iniziativa della Commissione, il secondo ha ad oggetto l'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE.

93. L'analisi del secondo motivo impone dunque di stabilire quale sia l'interpretazione dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE, purché tale disposizione preveda la facoltà per l'Unione di autorizzare gli Stati membri a legiferare e ad adottare atti giuridicamente vincolanti in un settore rientrante nella competenza esclusiva dell'Unione. Nel caso di specie, la competenza esclusiva dell'Unione non è oggetto di contestazione e nessuna delle parti nutre dubbi riguardo al fatto che l'autorizzazione controversa rientri nell'ambito di applicazione dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE.

94. Come ho già rilevato [37], l'articolo 2, paragrafo 1, TFUE sancisce un principio costituzionale del diritto dell'Unione che concretizza il principio di attribuzione. La sua importanza è evidenziata dalla sua collocazione tra le prime disposizioni del Trattato FUE, dedicate ai principi.

95. L'articolo 2, paragrafo 1, TFUE, per quanto concerne l'autorizzazione degli Stati membri, è una codificazione della giurisprudenza della Corte, in particolare delle sentenze Donckerwolcke e Schou [38], Bulk Oil (Zug) [39] e Werner [40]. La Commissione vi scorge altresì la codificazione della giurisprudenza della Corte relativa all'azione esterna dell'Unione nelle situazioni in cui l'Unione si trova nell'impossibilità di agire in nome proprio a causa di norme di diritto internazionale o qualora, pur potendo, decida di non agire mentre gli Stati membri ne hanno l'intenzione. Si deve

[37] V. paragrafo 78 delle presenti conclusioni.

[38] Sentenza del 15 dicembre 1976 (41/76, EU:C:1976:182).

[39] Sentenza del 18 febbraio 1986 (174/84, EU:C:1986:60).

[40] Sentenza del 17 ottobre 1995 (C-70/94, EU:C:1995:328).

osservare che la dottrina sembra considerare l'azione degli Stati membri come «gestori» dell'Unione [41] piuttosto come un'eccezione non codificata nei trattati, non direttamente contemplata all'articolo 2, paragrafo 1, TFUE [42].

96. Qualsiasi siano state le intenzioni degli autori dei trattati, la formulazione dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE, nella parte in cui esso fa riferimento all'autorizzazione degli Stati membri, milita a favore di un'interpretazione estensiva del suo ambito di applicazione. Non si può dunque ritenere che tale norma si applichi unicamente alle situazioni menzionate dalla Commissione. La Commissione stessa sembra non escludere che gli Stati membri siano autorizzati ad agire anche in altre situazioni.

97. Pertanto, la questione al centro del secondo motivo consiste nello stabilire quali siano le condizioni, se ve ne sono, per far ricorso all'autorizzazione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, TFUE. Infatti, nel contesto di un ricorso di annullamento, non compete alla Corte valutare quali siano i migliori modi per garantire all'Unione uno status adeguato nei confronti di altre parti di un accordo internazionale, cosa che del resto non è in condizione di fare. Spetta invece alla Corte valutare se le condizioni per far ricorso all'autorizzazione prevista all'articolo 2, paragrafo 1, TFUE siano state soddisfatte.

98. In proposito, rilevo che le parti sembrano non dubitare che la facoltà di autorizzare Stati membri ad agire in un settore rientrante nella competenza esclusiva dell'Unione non possa essere intesa come illimitata o incondizionata [43]. Dal principio della competenza di attribuzione discende che, se gli Stati membri trasferiscono all'Unione la propria competenza in un dato settore attribuendogliela come competenza esclusiva, l'esercizio di tale competenza da parte degli Stati membri dev'essere considerato contrario a tale principio. Ciò sembra risultare dalla formulazione dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE, che sottolinea la natura eccezionale dell'autorizzazione degli Stati membri ivi prevista. Da un lato, tale autorizzazione è presentata come un'eccezione alla regola sancita all'inizio dell'articolo 2 TFUE e, dall'altro lato, il ricorso ad essa è subordinato non già alla decisione degli Stati membri ma a quella dell'Unione [44].

99. Qualora un'azione sia ammessa soltanto in via eccezionale, è necessario che sussistano giustificazioni oggettive per farvi ricorso. Una simile azione dovrebbe perseguire un obiettivo giustificato, essere idonea a raggiungere tale obiettivo e non andare oltre quanto è necessario per raggiungerlo, altrimenti l'attribuzione nei trattati di una competenza all'Unione come competenza esclusiva potrebbe essere facilmente posta in discussione.

41 V. sentenza del 5 maggio 1981, Commissione/Regno Unito (804/79, EU:C:1981:93, punto 30). V., altresì, in proposito, Cremona, M., «Member States as Trustees of the Union Interests: Participating in International Agreements on Behalf of the European Union», in Arnull, A., Barnard, C., Dougan, M., e Spaventa, E. (a cura di), *A Constitutional Order of States? Essays in EU Law in Honour of Alan Dashwood*, Hart Publishing, Londra, 2011, pagg. da 435 a 458.

42 V., al riguardo, Obwexer, W., «AEUV Art. 2», in von der Groeben, H., op. cit., e Pelka, S.C., «AEUV Art. 2. [Arten von Zuständigkeiten]», in Schwarze, J., Becker, U., Hatje, A., e Schoo, J., (a cura di), *EU-Kommentar*, 4ª ed., Nomos, Baden-Baden, 2019, paragrafo 12.

43 Come osservato dall'avvocato generale Pitruzzella nelle sue conclusioni nelle cause riunite Hessischer Rundfunk (C-422/19 e C-423/19, EU:C:2020:756, paragrafo 43), per essere compatibile con la configurazione costituzionale delle competenze esclusive dell'Unione, una tale autorizzazione non potrà che avere carattere limitato e non potrà dar luogo ad una modifica permanente della ripartizione delle competenze tra Unione e Stati membri risultante da detta configurazione.

44 V., in tal senso, sentenze del 15 dicembre 1976, Donckerwolcke e Schou (41/76, EU:C:1976:182, punto 32); del 17 ottobre 1995, Werner (C-70/94, EU:C:1995:328, punto 12), nonché del 17 ottobre 1995, Leifer e a. (C-83/94, EU:C:1995:329, punto 12).

100. Dalla costante giurisprudenza della Corte risulta che spetta alla parte interessata fornire gli elementi atti a dimostrare la natura esclusiva della competenza esterna dell'Unione di cui essa intende avvalersi [45]. Per analogia, a mio avviso, si deve ammettere che spetta alla parte che si avvale dell'eccezione prevista all'articolo 2, paragrafo 1, TFUE produrre gli elementi che giustificano il ricorso all'autorizzazione ivi prevista. Nel caso di specie, compete dunque al Consiglio dimostrare l'esistenza di una giustificazione oggettiva per la concessione dell'autorizzazione controversa agli Stati membri, la facoltà di raggiungere gli obiettivi previsti mediante tale autorizzazione, nonché il fatto che detta autorizzazione non vada oltre quanto è necessario per raggiungere tali obiettivi.

101. In proposito, il Consiglio adduce due giustificazioni relative, la prima, alla necessità di garantire che l'Unione disponga del diritto di voto in assemblea e, la seconda, alla necessità di garantire la protezione dei diritti acquisiti risultanti dalle registrazioni effettuate a norma dell'accordo di Lisbona.

102. Sono del parere che tali giustificazioni depongano a favore di un eventuale ricorso dell'Unione all'autorizzazione di cui all'articolo 2, paragrafo 1, TFUE.

103. In primo luogo, infatti, non è possibile confutare l'argomento del Consiglio relativo all'esistenza del problema del diritto di voto delle OIG in assemblea. L'interpretazione letterale dell'articolo 22 dell'atto di Ginevra permette di sostenere che, in caso di votazione in assemblea, l'Unione non dispone di voti se nessuno degli Stati membri è parte di tale atto. L'assemblea non è un organo privo di poteri. Secondo l'atto di Ginevra, essa ha competenze concrete che possono avere un impatto sui diritti e sugli obblighi delle parti e degli operatori economici. Benché la decisione mediante votazione sia prevista soltanto in via sussidiaria, essa non è esclusa. In tale contesto, non si può considerare ingiustificata un'autorizzazione ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, TFUE che permette di garantire che l'Unione disponga del diritto di voto in sede di assemblea [46].

104. Lo stesso può dirsi, in secondo luogo, per l'argomento del Consiglio relativo alla necessità di garantire la continuità della protezione delle denominazioni di origine registrate a norma dell'accordo di Lisbona. Sebbene l'articolo 31 dell'atto di Ginevra sembri garantire la continuità di tale protezione, anche in assenza dell'adesione dei sette Stati membri interessati, non è escluso che il livello di tale protezione sia inferiore a quello offerto in caso di inclusione delle denominazioni di origine registrate a norma di Lisbona nel sistema istituito dall'atto di Ginevra.

105. In proposito, in primo luogo, mi sembra che l'articolo 31 dell'atto di Ginevra non permetta di garantire la protezione delle denominazioni di origine nel contesto dei rapporti tra i sette Stati membri interessati (nell'ipotesi in cui essi non aderiscano a tale atto) e gli Stati parti unicamente dell'atto di Ginevra (vale a dire gli Stati terzi che non sono parti dell'accordo di Lisbona). In assenza di adesione all'atto di Ginevra di uno dei sette Stati membri interessati, le denominazioni di origine da esso registrate prima dell'entrata in vigore di tale atto non beneficeranno, in mancanza di una nuova registrazione, della protezione negli Stati parti di detto atto che non siano parti dell'accordo di Lisbona. Certamente, l'Unione potrebbe eventualmente effettuare una

[45] V., in tal senso, sentenze del 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio (C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 75), nonché del 20 novembre 2018, Commissione/Consiglio (AMP Antartico) (C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, punto 115).

[46] La Commissione afferma che una simile autorizzazione non è stata concessa a seguito della conclusione del trattato di Marrakech volto a facilitare l'accesso alle opere pubblicate per le persone non vedenti, con disabilità visive o con altre difficoltà nella lettura di testi a stampa, adottato il 27 giugno 2013 dall'OMPI, il quale contiene le stesse clausole relative al diritto di voto delle OIG (v. articolo 13, paragrafo 3, di detto trattato). Tale argomento a mio avviso è inconferente. Infatti, l'assenza di un'azione per rimediare a taluni problemi relativi all'attuazione di un accordo non impone l'inerzia rispetto al medesimo problema nel contesto di un altro accordo.

nuova registrazione, ma nessuna disposizione dell'atto di Ginevra permette di ritenere con certezza che l'anteriorità di una denominazione di origine così registrata sarebbe determinata sulla base della registrazione effettuata sotto la vigenza dell'accordo di Lisbona dallo Stato membro interessato.

106. In secondo luogo, i sette Stati membri interessati sarebbero privati della facoltà di includere le loro denominazioni di origine già registrate a norma dell'accordo di Lisbona nel sistema di protezione istituito dall'atto di Ginevra. In tale situazione, anche in assenza del rischio di «perdita» dei diritti acquisiti, taluni benefici fondati sulla partecipazione ad un sistema concepito, secondo i suoi autori, nell'intento di renderlo maggiormente attrattivo rispetto al sistema precedente e volto, apparentemente, a sostituire quest'ultimo rischiano di essere esclusi per gli operatori interessati.

107. Certamente, interpretare le disposizioni dell'atto di Ginevra nel senso che l'adesione dell'Unione ha come effetto la sostituzione dell'Unione agli Stati membri parti dell'accordo di Lisbona permetterebbe di evitare i problemi in questione. Un simile effetto, tuttavia, non è espressamente previsto dall'atto di Ginevra. L'Unione, quale parte contraente, non è in condizione di imporre una siffatta interpretazione alle altre parti contraenti o al segretariato dell'OMPI. Tale incertezza in ordine alle conseguenze giuridiche esige un approccio prudente. Occorre adottare le misure necessarie al fine di garantire che la situazione giuridica degli operatori che hanno già proceduto a registrazioni a norma dell'accordo di Lisbona non sia posta in pericolo.

108. Ritengo che l'autorizzazione controversa costituisca una misura che permette di eliminare i rischi connessi al diritto di voto dell'Unione in assemblea e alla continuità della protezione delle denominazioni di origine registrate a norma dell'accordo di Lisbona. Infatti, tale autorizzazione, pur non eliminando direttamente detti rischi, consente agli Stati membri di farlo, a seguito della loro adesione all'atto di Ginevra.

109. Nondimeno, al fine di eliminare tali rischi, non è necessario che i sette Stati membri interessati siano obbligati ad aderire all'atto di Ginevra. È sufficiente offrire loro una simile facoltà. Tenuto conto di taluni obblighi dovuti all'adesione, sarebbe opportuno lasciare agli Stati membri interessati il compito di decidere se la loro adesione all'atto di Ginevra sia necessaria, considerati il numero delle registrazioni effettuate a norma dell'accordo di Lisbona e gli interessi dei titolari dei diritti che ne discendono.

110. Certamente è vero che, se nessuno degli Stati membri interessati si fosse avvalso della facoltà offerta dall'autorizzazione controversa, il problema del diritto di voto dell'Unione in assemblea non sarebbe stato risolto. Nondimeno, il Consiglio aveva ragione di credere che alcuni Stati membri avrebbero approfittato di tale facoltà e l'adesione dei due Stati membri all'atto di Ginevra ha effettivamente avuto luogo.

111. Nei limiti in cui l'autorizzazione controversa costituisce quindi una misura che permette di eliminare i rischi connessi al diritto di voto dell'Unione in assemblea e alla continuità della protezione delle denominazioni di origine registrate a norma dell'accordo di Lisbona, occorre verificare se essa vada oltre quanto è necessario per il raggiungimento dell'obiettivo summenzionato?

112. Non vedo altri mezzi che permettano di raggiungere l'obiettivo in questione. Certamente, sarebbe possibile tentare di convincere altre parti contraenti nonché il segretariato dell'OMPI a procedere a un'interpretazione dell'atto di Ginevra secondo la quale le OIG dispongono di almeno un voto in assemblea e l'Unione si sostituisce ai sette Stati membri interessati nei limiti in cui si tratti della protezione delle denominazioni di origine registrate a norma dell'accordo di Lisbona. Tuttavia, il successo di un simile approccio sarebbe impossibile da prevedere, dipenderebbe dalle altre parti contraenti nonché dal segretariato dell'OMPI e sarebbe dunque incerto. Invece, l'adesione degli Stati membri all'atto di Ginevra consente di eliminare i rischi di cui trattasi ipso iure.

113. La sola questione che si pone è se sia necessario autorizzare all'adesione all'atto di Ginevra non solo i sette Stati membri di cui trattasi, bensì tutti gli Stati membri. Una simile autorizzazione potrebbe essere giustificata dalla necessità di garantire un numero di voti dell'Unione in assemblea quanto più possibile elevato.

114. Al riguardo, dai considerando della decisione impugnata non risulta che la necessità di garantire un numero di voti dell'Unione in assemblea quanto più possibile elevato fosse la ragione per la quale l'autorizzazione controversa è stata concessa [47]. È ivi menzionata unicamente la necessità di regolarizzare la questione del diritto di voto dell'Unione ed è lasciato agli Stati membri il compito di decidere se vogliano avvalersi dell'autorizzazione controversa. L'adesione di un solo Stato membro è sufficiente per eliminare il rischio che l'Unione non disponga del diritto di voto in assemblea.

115. In tale contesto le parti fanno valere il principio di parità tra gli Stati membri. Ne discenderebbe il divieto di concedere unicamente ad alcuni Stati membri l'autorizzazione ad aderire all'atto di Ginevra. In proposito, condivido il parere espresso dall'avvocato generale Kokott nelle sue conclusioni nella causa Commissione/Svezia (Impianti di trattamento delle acque reflue) [48], la quale ha osservato che, sebbene la Corte non abbia ancora precisato come l'uguaglianza tra gli Stati membri debba essere interpretata, si può presumere che la giurisprudenza relativa al principio della parità di trattamento si applichi anche a favore degli Stati membri. Tale principio impone che situazioni analoghe non siano trattate in maniera diversa e che situazioni diverse non siano trattate in maniera uguale, a meno che tale trattamento non sia obiettivamente giustificato [49].

116. I sette Stati membri interessati si trovano in una situazione differente da quella degli altri Stati membri. La mancata adesione di questi ultimi all'atto di Ginevra non comporta alcun rischio relativo alla protezione delle denominazioni di origine già registrate a norma dell'accordo di Lisbona. Tale rischio esige che la facoltà di adesione all'atto di Ginevra sia aperta ai sette Stati membri interessati. Non sussiste una simile giustificazione relativa agli interessi degli Stati membri per quanto concerne il diritto di voto, dato che la decisione impugnata prevede espressamente che non sono gli Stati membri ma l'Unione a votare in assemblea. La differenza di

[47] Per la stessa ragione, è privo di rilevanza l'argomento di alcuni Stati membri intervenienti relativo alla necessità di dare agli Stati membri la possibilità di garantire la protezione delle indicazioni geografiche non agricole che non siano state armonizzate all'interno dell'Unione. Infatti, dalla motivazione della decisione impugnata non risulta che tale circostanza abbia costituito una delle ragioni della concessione dell'autorizzazione controversa. Peraltro, l'argomento addotto pone in discussione la constatazione svolta dalla Corte nella sentenza del 25 ottobre 2017, Commissione/Consiglio (Accordo di Lisbona riveduto), secondo la quale la competenza dell'Unione nel settore disciplinato dall'atto di Ginevra è esclusiva (v. paragrafo 14 delle presenti conclusioni).

[48] C-22/20, EU:C:2021:250.

[49] Conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Svezia (Impianti di trattamento delle acque reflue) (C-22/20, EU:C:2021:250, paragrafo 35).

trattamento tra i sette Stati membri interessati e gli altri Stati membri dovuta alla limitazione della sfera di applicazione dell'autorizzazione controversa unicamente ai sette Stati membri interessati non avrebbe quindi come effetto la violazione del principio di uguaglianza.

117. Peraltro, come ho già spiegato al paragrafo 43 delle presenti conclusioni, gli Stati membri potrebbero essere autorizzati ad aderire all'atto di Ginevra in futuro con decisione separata. Pertanto, in caso di mutamento della situazione, sarà sempre possibile adottare una decisione che autorizzi l'adesione degli Stati membri, in particolare allo scopo di rafforzare la posizione dell'Unione in seno all'assemblea, qualora ciò risulti necessario.

118. Tenuto conto di quanto precede, ritengo che, nella fase attuale, autorizzare tutti gli Stati membri ad aderire all'atto di Ginevra vada oltre quanto è necessario per eliminare i rischi dovuti alla mancata adesione degli Stati membri a tale atto.

119. La Commissione sostiene che l'autorizzazione controversa è incondizionata e permanente. Tuttavia, talune disposizioni dell'articolo 4 della decisione impugnata impongono importanti limitazioni agli Stati membri che hanno aderito all'atto di Ginevra. In primo luogo, nell'ambito dell'Unione particolare, l'Unione e gli Stati membri sono rappresentati dalla Commissione. In secondo luogo, l'Unione è responsabile di garantire l'esercizio dei diritti e il rispetto degli obblighi dell'Unione e degli Stati membri che hanno aderito all'atto di Ginevra. In terzo luogo, la Commissione effettua tutte le notifiche necessarie nell'ambito dell'atto di Ginevra a nome dell'Unione e degli Stati membri interessati. Infine, in quarto luogo, l'Unione vota nell'assemblea mentre gli Stati membri non esercitano il loro diritto di voto. A mio avviso, tali disposizioni permettono di minimizzare il rischio di eventuali divergenze tra l'Unione e gli Stati membri in seno all'assemblea e nel contesto dell'attuazione dell'atto di Ginevra. Nel caso di specie, l'autorizzazione concessa agli Stati membri ha dunque carattere limitato e non dà luogo ad una modifica permanente della ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri.

120. Tenuto conto di quanto precede, ritengo che la decisione impugnata violi l'articolo 2, paragrafo 1, TFUE nella parte in cui le disposizioni controverse prevedono che siano autorizzati ad aderire all'atto di Ginevra non soltanto i sette Stati membri interessati ma tutti gli Stati membri.

2) Sulla motivazione

121. La Commissione afferma che sussiste una contraddizione tra due frasi del considerando 8 della decisione impugnata. Orbene, tale contraddizione sussiste soltanto in caso di interpretazione soggettiva del citato considerando, effettuata nell'ottica dell'approccio della Commissione al problema del diritto di voto. Diversamente dalla Commissione, ritengo che la prima frase di tale considerando non debba essere interpretata nel senso «che dà la possibilità» all'assemblea di affrontare la questione del diritto di voto dell'Unione, ma come l'esposizione di un problema la cui soluzione è proposta nella seconda frase di detto considerando.

122. Dalla giurisprudenza della Corte risulta che la motivazione di un atto dev'essere adeguata alla natura dell'atto di cui trattasi e al contesto nel quale esso è stato adottato. A tale riguardo, la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto pertinenti, in quanto l'adeguatezza della motivazione dev'essere valutata alla luce non solo del suo tenore, ma anche del suo contesto e del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia di cui trattasi e, in particolare, in funzione dell'interesse che i destinatari dell'atto

possono avere a ricevere spiegazioni [50].

123. È altresì pacifico che l'obbligo di motivazione previsto all'articolo 296, secondo comma, TFUE costituisce una formalità sostanziale che deve essere distinta dalla questione della fondatezza della motivazione, stante che tale fondatezza attiene alla legittimità nel merito dell'atto controverso [51].

124. In proposito, il considerando 8 della decisione impugnata permette di stabilire il collegamento tra l'autorizzazione controversa e il problema del diritto di voto dell'Unione in assemblea. Inoltre, gli argomenti addotti dalla Commissione in realtà non concernono la motivazione della decisione impugnata, ma la fondatezza della soluzione scelta per porre rimedio al problema del diritto di voto, che ha già costituito oggetto della mia analisi relativa all'articolo 2, paragrafo 1, TFUE.

125. Alla luce di quanto precede, ritengo che l'argomento relativo al difetto di motivazione debba essere respinto.

3) Conclusione intermedia

126. Tenuto conto di quanto precede, ritengo che il secondo motivo debba essere accolto e che le disposizioni controverse della decisione impugnata debbano essere annullate.

VI. Mantenimento degli effetti della decisione impugnata nel tempo

127. Nel caso in cui la Corte decidesse di annullare la decisione impugnata, essa dovrà stabilire se occorra confermare i suoi effetti fino all'adozione della nuova decisione del Consiglio.

128. La Repubblica francese e l'Ungheria hanno già firmato e ratificato l'atto di Ginevra, ai sensi dell'articolo 3 della decisione impugnata. Non è escluso che, a seguito della sentenza della Corte, la Commissione presenti al Consiglio una proposta di decisione autorizzante l'adesione degli Stati membri all'atto di Ginevra conforme alle indicazioni di cui alla sentenza della Corte [52]. Nel frattempo, a mio avviso, occorre confermare gli effetti degli articoli 3 e 4 della decisione impugnata nella misura in cui essi costituiscono il fondamento giuridico per azioni che sembrano poter essere considerate legali alla luce della futura decisione.

129. Per tali ragioni, tenuto conto della differente situazione dei sette Stati membri interessati, propongo alla Corte di confermare gli effetti degli articoli 3 e 4 della decisione impugnata nei limiti in cui si tratta dell'eventuale adesione all'atto di Ginevra dei sette Stati membri interessati effettuata prima della data della sentenza della Corte, fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole non superiore a sei mesi dalla data di pronuncia della sentenza, di una decisione del Consiglio.

[50] Sentenza del 15 luglio 2021, Commissione/Landesbank Baden-Württemberg e CRU (C-584/20 P e C-621/20 P, EU:C:2021:601, punto 104 e giurisprudenza ivi citata).

[51] Sentenza del 30 aprile 2019, Italia/Consiglio (Contingente di pesca del pesce spada del Mediterraneo) (C-611/17, EU:C:2019:332, punto 48 e giurisprudenza ivi citata).

[52] Una simile proposta sarebbe necessaria nell'ipotesi in cui la Corte accogliesse il primo motivo.

VII. Sulle spese

130. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché propongo di accogliere il ricorso e la Commissione ha chiesto la condanna del Consiglio alle spese, a mio avviso, occorre condannare quest'ultimo alle spese.

131. Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, di tale regolamento, il Regno del Belgio, la Repubblica ceca, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, la Repubblica di Croazia, la Repubblica italiana, l'Ungheria, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e la Repubblica portoghese sopporteranno le proprie spese in quanto parti intervenienti nella controversia.

VIII. Conclusione

132. Alla luce dell'insieme delle precedenti considerazioni, propongo alla Corte:

– di annullare l'articolo 3 della decisione (UE) 2019/1754 del Consiglio, del 7 ottobre 2019, relativa all'adesione dell'Unione europea all'atto di Ginevra dell'accordo di Lisbona sulle denominazioni di origine e le indicazioni geografiche;

– di annullare l'articolo 4 della decisione 2019/1754 nella parte in cui contiene riferimenti agli Stati membri;

– di confermare gli effetti delle parti annullate della decisione 2019/1754, nei limiti in cui ciò riguarda le ratifiche dell'atto di Ginevra oggetto di tale decisione da parte della Repubblica francese e dell'Ungheria, nonché le eventuali ratifiche di tale atto o le adesioni ad esso effettuate prima della data della sentenza della Corte dalla Repubblica di Bulgaria, dalla Repubblica ceca, dalla Repubblica italiana, dalla Repubblica portoghese e dalla Repubblica slovacca, fino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole non superiore a sei mesi dalla data della pronuncia della sentenza, di una decisione del Consiglio dell'Unione europea;

– di condannare il Consiglio a sopportare, oltre alle proprie spese, quelle sostenute dalla Commissione europea;

– di condannare il Regno del Belgio, la Repubblica ceca, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, la Repubblica di Croazia, la Repubblica italiana, l'Ungheria, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica d'Austria e la Repubblica portoghese a sopportare le proprie spese.