Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
ELEANOR SHARPSTON
presentate il 26 novembre 2015[1]

Causa C-660/13

Consiglio dell'Unione europea
contro

Commissione europea

«Decisione della Commissione che approva un addendum a un memorandum d'intesa con uno Stato terzo e che ne autorizza la firma — Articoli 16 e 17 TUE — Competenze rispettive del Consiglio dell'Unione europea e della Commissione europea — Articolo 13, paragrafo 2, TUE — Principio di leale cooperazione — Articolo 263 TFUE — Ricevibilità»

1. Il Consiglio dell'Unione europea chiede l'annullamento di una decisione della Commissione europea del 3 ottobre 2013 (in prosieguo: la «decisione impugnata») concernente la firma di un addendum al memorandum d'intesa, relativo a un contributo finanziario svizzero a favore dei nuovi Stati membri, del 27 febbraio 2006 (in prosieguo: il «memorandum d'intesa del 2006»)[2]. Il memorandum d'intesa del 2006 è un accordo tra l'Unione europea e la Confederazione svizzera (in prosieguo: la «Svizzera»), che riflette l'impegno politico di quest'ultima a versare un contributo finanziario agli Stati membri che hanno aderito all'Unione europea il 1º maggio 2004 in cambio dell'adesione della Svizzera al mercato interno allargato (in prosieguo: il «contributo finanziario svizzero» o «CFS»). Tale protocollo costituiva parte integrante di un compromesso generale sfociato nella conclusione di negoziati relativi a nove accordi settoriali.

2. Il primo addendum al memorandum d'intesa del 2006, che riflette un impegno analogo per quanto riguarda la Bulgaria e la Romania (che hanno aderito il 1º gennaio 2007), è stato firmato nel 2008 (in prosieguo: l'«addendum del 2008»).

3. Nel 2013 è stato firmato un altro addendum alla luce dell'adesione, in tale anno, della Croazia (in prosieguo: l'«addendum del 2013»). Mentre il memorandum d'intesa del 2006 al pari dell'addendum del 2008 sono stati firmati, a nome dell'Unione europea, sia dalla presidenza del Consiglio che dalla Commissione, l'addendum del 2013 è stato firmato unicamente dalla Commissione.

4. Il memorandum d'intesa del 2006 e gli addenda del 2008 e del 2013 contengono tutti accordi non vincolanti tra la Svizzera e l'Unione europea, in quanto le parti di tali accordi, sebbene abbiano capacità giuridica ai sensi del diritto internazionale, hanno espresso la volontà di *non* essere vincolate da detti accordi secondo il diritto internazionale.

1 — Lingua originale: l'inglese.
2 — C(2013) 6355 final.

5. La domanda del Consiglio riguarda, in sostanza, la ripartizione delle competenze tra il Consiglio e la Commissione in materia di approvazione di un accordo non vincolante tra l'Unione e uno Stato terzo e di autorizzazione della sua firma, nonché i requisiti derivanti dal principio di leale cooperazione reciproca (in prosieguo: la «leale cooperazione») che trovano applicazione in tale contesto. In particolare, il Consiglio contesta alla Commissione di non aver chiesto la sua autorizzazione prima di procedere alla firma dell'addendum del 2013, di cui il Consiglio aveva semplicemente autorizzato la negoziazione da parte della Commissione. Così facendo, la Commissione si è arrogata il potere di decidere sulla politica dell'Unione e non ha neppure tenuto conto della competenza degli Stati membri.

Diritto dell'Unione

Trattato sull'Unione europea

6. L'articolo 4, paragrafo 1, TUE fa riferimento al principio di attribuzione di cui all'articolo 5 TUE. L'articolo 5, paragrafo 2, prevede che l'Unione debba agire «esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri».

7. Conformemente al principio di leale cooperazione, sancito all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, «l'Unione e gli Stati membri [devono rispettarsi e assistersi] reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati»; gli Stati membri devono «adotta[re] ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione» e «facilita[re] all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e [astenersi] da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione».

8. L'articolo 13, paragrafo 2, TUE prevede quanto segue: «Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione».

9. Secondo l'articolo 15, paragrafo 1, TUE, «[i]l Consiglio europeo dà all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo e ne definisce gli orientamenti e le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative».

10. L'articolo 16, paragrafo 1, TUE, stabilisce che: «Il Consiglio esercita, congiuntamente al Parlamento europeo, la funzione legislativa e la funzione di bilancio. Esercita funzioni di definizione delle politiche e di coordinamento alle condizioni stabilite nei trattati». Ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 3, TUE, il Consiglio deve deliberare a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente. Il terzo comma dell'articolo 16, paragrafo 6, TUE prevede quanto segue: «Il Consiglio "Affari esteri" elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione».

11. Ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, la Commissione deve «promuove[re] l'interesse generale dell'Unione e adotta[re] le iniziative appropriate a tal fine[, vigilare] sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati[, vigilare] sull'applicazione del diritto dell'Unione sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea (…) [ed esercitare] funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati». La Commissione deve inoltre «[assicurare] la rappresentanza esterna dell'Unione» fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati.

12. Gli articoli 21 e 22 TUE sono disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione (Capo 1 del Titolo V del TUE). L'articolo 21, paragrafo 1, TUE stabilisce i principi sui quali deve essere fondata l'azione dell'Unione sulla scena internazionale. Il secondo comma dell'articolo 21, paragrafo 3, TUE prevede che l'Unione debba assicurare la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione devono garantire tale coerenza e cooperare a questo fine. L'articolo 22, paragrafo 1, TUE stabilisce che il Consiglio europeo deve individuare gli interessi e obiettivi strategici dell'Unione sulla base dei principi e degli obiettivi enunciati all'articolo 21 TUE. Le decisioni adottate in proposito dal Consiglio europeo devono riguardare la politica estera e di sicurezza comune e altri settori dell'azione esterna dell'Unione e devono essere attuate secondo le procedure previste dai trattati.

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea

13. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, TFUE, detto Trattato «organizza il funzionamento dell'Unione e determina i settori, la delimitazione e le modalità d'esercizio delle sue competenze».

14. L'articolo 2, paragrafo 1, TFUE stabilisce le conseguenze della competenza esclusiva dell'Unione in un determinato settore: «(…) solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione».

15. Quando la competenza in un determinato settore è concorrente, l'articolo 2, paragrafo 2, TFUE prevede che «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 [ed] esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria».

16. Ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 6, TFUE: «La portata e le modalità d'esercizio delle competenze dell'Unione sono determinate dalle disposizioni dei trattati relative a ciascun settore».

17. L'articolo 7 TFUE (contenuto nel titolo II, «Disposizioni di applicazione generale») prevede quanto segue: «L'Unione assicura la coerenza tra le sue varie politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi e conformandosi al principio di attribuzione delle competenze».

18. Ai sensi dell'articolo 205 TFUE: «L'azione dell'Unione sulla scena internazionale, ai sensi della presente parte [3], si fonda sui principi, persegue gli obiettivi ed è condotta in conformità delle disposizioni generali di cui al capo 1 del titolo V del [TUE][4]».

19. L'articolo 216 TFUE, incluso nel titolo V della parte quinta, sugli «Accordi internazionali», prevede quanto segue:

«1. L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata.

2. Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri».

3 — Vale a dire, la parte quinta del TFUE sull'«Azione esterna dell'Unione».

4 — V. supra, paragrafo 12.

20. L'articolo 218 TFUE stabilisce la procedura di negoziazione e conclusione di tali accordi[5]. Il Consiglio deve «autorizza[re] l'avvio dei negoziati, defini[re] le direttive di negoziato, autorizza[re] la firma e conclude[re] gli accordi» (articolo 218, paragrafo 2, TFUE). In particolare, il Consiglio, deliberando su proposta del negoziatore, deve adottare sia «una decisione che autorizza la firma dell'accordo e, se del caso, la sua applicazione provvisoria prima dell'entrata in vigore» (articolo 218, paragrafo 5, TFUE) sia «una decisione relativa alla conclusione dell'accordo» (articolo 218, paragrafo 6, TFUE).

21. Conformemente all'articolo 263, primo comma, TFUE, la Corte deve esercitare un controllo di legittimità, in particolare, «sugli atti legislativi, sugli atti (…) della Commissione (…) che non siano raccomandazioni o pareri, nonché sugli atti del Parlamento europeo e del Consiglio europeo destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi». Ai sensi del secondo comma di tale disposizione, la Corte, a tal fine, deve essere «(…) competente a pronunciarsi sui ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei trattati o di qualsiasi regola di diritto relativa alla loro applicazione, ovvero per sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione».

22. Se tale ricorso è fondato, l'articolo 264, primo comma, TFUE prescrive che la Corte dichiari nullo e non avvenuto l'atto impugnato. Il secondo comma di tale articolo prevede quanto segue: «Tuttavia la Corte, ove lo reputi necessario, precisa gli effetti dell'atto annullato che devono essere considerati definitivi».

23. Ai sensi dell'articolo 278 TFUE, sebbene i ricorsi proposti alla Corte non debbano avere effetto sospensivo, la Corte può, quando reputi che le circostanze lo richiedano, ordinare la sospensione dell'esecuzione dell'atto impugnato.

24. Ai sensi dell'articolo 279 TFUE, la Corte «negli affari che le sono proposti, può ordinare i provvedimenti provvisori necessari».

Fatti e decisione impugnata

Il memorandum d'intesa del 2006

25. La Svizzera ha accesso al mercato interno in base a una serie di accordi bilaterali. Il secondo turno di negoziati su tali accordi è coinciso con l'allargamento dell'Unione del 2004.

26. Alla riunione del 10 marzo 2003, il gruppo Associazione europea di libero scambio (in prosieguo: il «gruppo EFTA») – un organo preparatorio del Consiglio – ha esaminato, riguardo alle negoziazioni previste con la Svizzera, una raccomandazione della Commissione relativa a una decisione del Consiglio che autorizzava la Commissione ad avviare negoziati per l'adeguamento di vari accordi misti nella prospettiva dell'allargamento. Tale raccomandazione faceva inoltre riferimento alla negoziazione di un accordo riguardante un contributo finanziario alla coesione economica e sociale dell'Unione allargata. Tale accordo è divenuto il memorandum d'intesa del 2006.

5 — V. anche articolo 207 TFUE, riguardante procedure più specifiche di negoziazione e conclusione di accordi internazionali nel settore della politica commerciale comune.

27. Il 24 marzo 2003 il gruppo EFTA ha concordato di raccomandare al Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea («Coreper») di invitare il Consiglio e, ove opportuno, i rappresentanti dei governi degli Stati membri che agiscono nell'ambito del Consiglio (in prosieguo: gli «Stati membri che agiscono nell'ambito del Consiglio») [6], ad adottare un progetto di decisione che autorizzasse la Commissione a negoziare, a nome dell'allora Comunità europea e dei suoi Stati membri, in particolare, un accordo con la Svizzera relativo a un contributo finanziario alla coesione economica e sociale dell'Unione allargata. Tale progetto di decisione stabiliva che la Commissione «[avrebbe condotto] tali negoziati conformemente alle direttive allegate alla decisione stessa e di concerto con il [gruppo EFTA]». Tali direttive di negoziato includevano l'indicazione secondo la quale «la Svizzera, in cambio del libero accesso al mercato interno allargato, [avrebbe dovuto] contribuire finanziariamente alla coesione economica e sociale [dell'Unione] allargata analogamente a quanto [avveniva] per la Norvegia, l'Islanda e il Liechtenstein» e che «[s]i [doveva tener] conto della particolare situazione della Svizzera». Né il progetto di decisione né le direttive di negoziato hanno stabilito chi dovesse firmare il testo risultante dai negoziati. Le direttive di negoziato hanno previsto, forse ottimisticamente, che l'accordo dovesse essere negoziato in tempo per l'allargamento del 2004.

28. Nell'aprile 2003 il Consiglio ha autorizzato la Commissione ad avviare negoziati con la Svizzera.

29. In occasione del vertice UE-Svizzera del 19 maggio 2004, l'Unione europea ha accolto con favore la proposta della Svizzera di contribuire alla coesione economica e sociale dell'Unione allargata. In un documento del Coreper, depositato in allegato al ricorso del Consiglio nel presente procedimento, si afferma che il Consiglio ha accettato tale contributo quale parte integrante di un compromesso generale che ha dato luogo alla conclusione di un ampio ciclo di negoziati su nove accordi settoriali.

30. Tra il novembre 2004 e il maggio 2005 l'Unione e la Svizzera hanno negoziato il memorandum d'intesa del 2006 (il cui testo è allegato alla decisione impugnata), contenente otto «linee direttrici».

31. Secondo la linea direttrice 1, il Consiglio federale svizzero doveva negoziare, con gli Stati membri interessati, accordi relativi alle modalità di stanziamento di un CFS di un miliardo di franchi svizzeri per un periodo di cinque anni, decorrenti dall'approvazione dello stanziamento corrispondente da parte del parlamento svizzero. Tali fondi sono ripartiti, per Stato membro, nella linea direttrice 2, in cui si accenna altresì al fatto che il CFS può finanziare progetti e programmi regionali e nazionali e quelli che interessano più Stati membri beneficiari. La linea direttrice 3 riguarda il riesame da effettuare dopo due e quattro anni. La linea direttrice 4 stabilisce l'orientamento e gli ambiti degli impegni. La linea direttrice 5, in materia di «Informazione e coordinamento», riguarda l'interazione tra il Consiglio federale e la Commissione quanto all'applicazione del CFS. Esso prevede inoltre che, se del caso, progetti e programmi possano essere realizzati in collaborazione con altri Stati membri eventualmente finanziati con strumenti dell'allora Comunità. Conformemente alla linea direttrice 6, il Consiglio federale doveva selezionare progetti e programmi assieme agli Stati membri beneficiari. La linea direttrice 7 riguarda l'attuazione dei progetti e dei programmi. La linea direttirce 7, lettera b), stabilisce che il CFS sarà erogato sotto forma di donazioni o di strumenti finanziari agevolati e non sarà rimborsabile alla Svizzera. Infine, la linea direttrice 8 (intitolato «Attuazione del contributo svizzero») prevede che il Consiglio federale proponga l'approvazione, da parte del parlamento svizzero, di un finanziamento di importo pari a un miliardo di franchi svizzeri ai fini dell'attuazione del CFS (a decorrere dal 2006) e che gli accordi da negoziare con gli Stati membri siano conformi alle linee direttricei definite nel memorandum d'intesa del 2006. Un allegato [7] al memorandum d'intesa del 2006 contiene una descrizione generale del contenuto di tali accordi quadro bilaterali.

6 — Varie versioni in inglese di documenti relativi ai fatti della causa in esame fanno riferimento ai rappresentanti dei governi degli Stati membri, precisando o «che agiscono» o «che si riuniscono» nell'ambito del Consiglio. Non è chiaro se gli estensori di tali documenti adottassero dette espressioni con un diverso significato.

7 — Un altro allegato conteneva una dichiarazione del Portogallo e della Grecia sul CFS.

32. Nel suo ricorso, il Consiglio afferma che entrambe le parti hanno concordato che gli impegni contenuti nel memorandum d'intesa del 2006 sarebbero stati soltanto di natura politica e non vincolanti (per effetto di limitazioni interne svizzere) e che tale intento avrebbe dovuto riflettersi nella forma e nel testo dell'accordo. La Commissione conferma la propria posizione di firmare un accordo non giuridicamente vincolante.

33. Il 20 ottobre 2005 la Commissione ha presentato una proposta di decisione del Consiglio che autorizzava la conclusione, a nome dell'allora Comunità europea, del memorandum d'intesa del 2006 sul fondamento dell'articolo 159, terzo comma, CE e dell'articolo 300, paragrafi 2 e 3, CE (riguardanti, rispettivamente, la coesione economica e sociale e la conclusione di accordi internazionali). L' 8 febbraio 2006, a seguito di negoziazioni con il gruppo EFTA, il Coreper ha stabilito, di comune accordo, la forma e il contenuto del testo da firmare.

34. Il 14 febbraio 2006 il Coreper ha chiesto al Consiglio di adottare il testo delle Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio (in prosieguo: gli «Stati membri riuniti in sede di Consiglio»). Tali conclusioni facevano riferimento alla proposta della Svizzera del 19 maggio 2004, invitavano gli Stati membri interessati, alla luce di taluni orientamenti, a concludere accordi con la Svizzera sulle «modalità» del CFS, incaricavano il presidente del Consiglio di firmare il memorandum d'intesa del 2006 e demandavano alla Commissione, nel contesto degli accordi bilaterali e del memorandum d'intesa del 2006, la gestione dei compiti di informazione, di coordinamento e di controllo. In tali conclusioni si afferma che la Commissione ha accettato tali compiti e ha inteso confermare tale accordo firmando anche il memorandum d'intesa del 2006. Il Consiglio sostiene che, all'epoca, si riteneva che il memorandum d'intesa del 2006 rientrasse nella competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri.

35. Il 27 febbraio 2006 il memorandum d'intesa del 2006 è stato debitamente firmato «Per il Consiglio federale svizzero», «Per la presidenza del Consiglio dell'Unione europea» e «Per la Commissione europea» [8].

L'addendum del 2008

36. Il 20 dicembre del 2006 il Consiglio e gli Stati membri riuniti in sede di Consiglio hanno adottato conclusioni con le quali al presidente del Consiglio e alla Commissione veniva conferito l'incarico di negoziare l'addendum del 2008. Nel paragrafo 3 di tali conclusioni si stabiliva che al presidente del Consiglio, assistito dalla Commissione, fosse assegnato il compito di svolgere le necessarie discussioni con il Consiglio federale svizzero al fine di procedere, nel più breve tempo possibile, all'adeguamento del memorandum d'intesa del 2006.

37. Il 14 maggio 2008 un'altra serie di conclusioni conferiva al presidente del Consiglio l'incarico di firmare l'addendum del 2008 e assegnava alla Commissione compiti di gestione analoghi a quelli menzionati nel memorandum d'intesa del 2006. Analogamente, l'addendum del 2008 non doveva essere giuridicamente vincolante; esso conteneva solo impegni di natura politica. La Commissione era tenuta a firmare anche l'addendum del 2008, per le stesse ragioni per cui aveva firmato il memorandum d'intesa del 2006.

38. Il 25 giugno 2008 l'addendum del 2008 è stato firmato «Per il Consiglio federale svizzero», «Per la presidenza del Consiglio dell'Unione europea» e «Per la Commissione europea».

8 — Il 20 dicembre 2007 la Svizzera ha concluso accordi quadro con i dieci Stati membri che avevano aderito nel 2004.

L'addendum del 2013 e la decisione impugnata

39. Il 20 dicembre 2012 il Consiglio e gli Stati membri riuniti in sede di Consiglio hanno adottato ulteriori conclusioni che conferivano alla Commissione, in stretta collaborazione con la presidenza del Consiglio, l'incarico di avviare i necessari negoziati per l'adeguamento del CFS all'adesione della Croazia (in prosieguo: le «conclusioni del 2012»). Dette conclusioni invitavano la Commissione a consultare periodicamente il gruppo EFTA sullo stato di avanzamento di tali discussioni.

40. Il 17 dicembre 2012 la Commissione ha formulato una dichiarazione, da includere nel verbale del Coreper, del seguente tenore:

«Le conclusioni sul [CFS] per la Croazia costituiscono una decisione politica ai sensi dell'articolo 16 [TUE]. L'articolo 16 conferisce al Consiglio poteri di definizione delle politiche. Di conseguenza, le conclusioni devono essere intese come decisione politica del Consiglio, non già degli Stati membri.

La Commissione prende atto della decisione politica adottata dal Consiglio e, su tale presupposto, accetterà l'invito ad avviare discussioni con la Svizzera a nome dell'[Unione]. La Commissione richiama, al riguardo, la propria posizione nelle cause C-28/12 e C-114/12 [9], pendenti dinanzi alla Corte di giustizia[10]».

41. Dopo che il Servizio europeo per l'azione esterna (in prosieguo: il «SEAE»), che assiste l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, ha comunicato al gruppo EFTA che le discussioni con la Svizzera si erano concluse con successo, i membri del gruppo EFTA hanno annunciato che avrebbero trasmesso i risultati alle loro rispettive capitali per essere esaminati. Nell'agosto 2013 non si sono tenute riunioni del gruppo. Il Consiglio afferma che, nei messaggi di posta elettronica scambiati in via informale tra i negoziatori, i negoziatori svizzeri hanno utilizzato una versione dell'addendum in cui il presidente del Consiglio viene indicato come uno dei firmatari.

42. Il 3 ottobre 2013 la Commissione ha adottato la decisione impugnata che approvava l'addendum del 2013 e autorizzava il vicepresidente incaricato delle relazioni esterne (ossia, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza) e il Commissario responsabile per la politica regionale a firmare l'addendum del 2013, a nome dell'Unione. La Commissione non ha chiesto la previa autorizzazione del Consiglio e degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio. La decisione impugnata indica come propria base giuridica l'articolo 17 TUE. Il giorno dell'adozione, tale decisione è stata notificata in via informale al Consiglio e inviata alle autorità svizzere.

43. La decisione impugnata è costituita da otto considerando, da un articolo unico e da un allegato contenente l'addendum del 2013.

44. Per quanto rileva nel caso di specie, il considerando 2 fa riferimento alla posizione del Consiglio (nelle conclusioni del 2012) relativa alla negoziazione, con la Svizzera, di un CFS a favore della Croazia e all'invito alla Commissione ad avviare tali negoziati. Il considerando 3 menziona la dichiarazione della Commissione (da includere nel verbale del Coreper), in cui essa spiegava che le

9 — Tali cause non sono più pendenti: v. sentenze Commissione/Consiglio, C-28/12, EU:C:2015:282, e Commissione/Consiglio C-114/12, EU:C:2014:2151. Nella sentenza nella causa C-28/12, la Corte ha dichiarato che una decisione è incompatibile con l'articolo 218, paragrafi 2, 5 e 8 TFUE e, pertanto, con l'articolo 13, paragrafo 2, TUE, se essa i) fonde, da un lato, un atto riguardante la firma, a nome dell'Unione, degli accordi in questione e la loro provvisoria applicazione da parte di quest'ultima, e, dall'altro, un atto relativo all'applicazione provvisoria di tali accordi da parte degli Stati membri, senza che sia possibile distinguere l'atto che riflette la volontà del Consiglio da quello che esprime la volontà degli Stati membri e ii) è stata adottata nell'ambito di una procedura che conteneva indistintamente elementi del processo decisionale proprio del Consiglio ed elementi di natura intergovernativa (v. punti 49 e 51). Nella sentenza nella causa C-114/12 (pronunciata prima della sentenza C-28/12), la Corte ha affermato che il primo motivo era fondato e non ha ritenuto necessario esaminare gli altri motivi (riguardanti tipi di azione simili cui partecipavano il Consiglio e gli Stati membri) dedotti dalla Commissione a sostegno del suo ricorso (v. punto 104).

10 — A sua difesa, nella presente controversia, la Commissione descrive la sua posizione come segue: il Consiglio non riesce a difendere contemporaneamente la propria autonomia e quella delle sue procedure nei confronti degli Stati membri e sembra confondere il suo ruolo di istituzione dell'Unione con quello degli Stati membri.

conclusioni del 2012 dovevano essere intese come decisione politica del Consiglio ai sensi dell'articolo 16 TUE e accettava, su tale presupposto, l'invito ad avviare discussioni con la Svizzera a nome dell'Unione. Secondo il considerando 5, l'addendum proposto è basato sulla posizione dell'Unione risultante dalle conclusioni del 2012, le quali, a loro volta, si basavano sul memorandum d'intesa del 2006 e sull'addendum del 2008. Tale posizione sostiene la Croazia nel suo intento di beneficiare di un CFS. Il considerando 6 prevede che, conformemente alla posizione dell'Unione, l'addendum proposto rifletta l'impegno politico della Svizzera a negoziare con la Croazia un accordo sul CFS, stabilito sulla stessa base prevista per i precedenti beneficiari e calcolato in proporzione al CFS iniziale. Il considerando 7 indica che l'addendum proposto non ha implicazioni finanziarie per il bilancio dell'Unione. Il considerando 8 prevede che «[l]'addendum proposto non fa sorgere né è destinato a far sorgere obblighi vincolanti o giuridici per nessuna delle parti ai sensi del diritto nazionale o internazionale».

45. L'articolo unico della decisione impugnata stabilisce che la Commissione approva l'addendum del 2013 e autorizza il vicepresidente incaricato delle relazioni esterne, nella sua veste di vicepresidente della Commissione, e il membro della Commissione responsabile per la politica regionale, a firmarlo a nome dell'Unione.

46. L'addendum del 2013 prevede la firma «Per l'Unione europea» da parte di tali membri della Commissione e «Per la Confederazione svizzera» da parte del Consiglio federale svizzero. Esso contiene una frase introduttiva e tre punti.

47. Al punto 1, il Consiglio federale svizzero accetta di negoziare un accordo con la Croazia relativamente a un piano per l'erogazione di un CFS di CHF 45 milioni (oltre al contributo stabilito nella linea direttrice 1 del memorandum d'intesa del 2006), calcolato su un periodo di cinque anni, a decorrere dall'approvazione di tale stanziamento da parte del parlamento svizzero. Il Consiglio federale svizzero intende inoltre impegnarsi a versare il contributo sino al 31 maggio 2017 [11]. Secondo il punto 2 (attuazione del CFS aggiuntivo), il Consiglio federale svizzero accetta di proporre che il parlamento svizzero approvi tale finanziamento aggiuntivo di importo pari a CHF 45 milioni, a decorrere dal 2014. Il punto 3 stabilisce che le altre linee direttrici previste nel memorandum d'intesa del 2006 e il suo allegato siano applicati mutatis mutandis.

48. Durante le riunioni del gruppo EFTA del 15 e del 23 ottobre 2013, la Commissione afferma di aver fornito ulteriori informazioni e di aver confermato la sua posizione. Il servizio giuridico del Consiglio e gli Stati membri hanno contestato la linea di condotta della Commissione, in particolare il fatto che quest'ultima non avesse chiesto l'approvazione del Consiglio sui risultati delle discussioni e non avesse tenuto conto delle competenze degli Stati membri. Pertanto, la presidenza ha inviato al Consiglio e agli Stati membri riuniti in sede di Consiglio un progetto di conclusioni con le quali essi avrebbero approvato formalmente i risultati delle discussioni alla riunione del Consiglio del 19 novembre 2013 (una data asseritamente nota alla Commissione). Il Consiglio dichiara che, alla riunione del 23 ottobre 2013, il SEAE rilevava il dissenso della Commissione su tali conclusioni.

49. Durante la riunione del 31 ottobre 2013, il gruppo EFTA ha deciso di redigere e di presentare al Consiglio una serie di progetti di conclusioni del Consiglio e degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, in cui si precisava che l'addendum del 2013 doveva essere firmato dal Consiglio federale svizzero, dalla presidenza del Consiglio e dalla Commissione, e che il ruolo della Commissione doveva essere identico a quello previsto nel memorandum d'intesa del 2006 e nell'addendum del 2008. Durante una riunione tenutasi il giorno precedente, i rappresentanti del SEAE hanno comunicato alla presidenza del Consiglio che la Commissione intendeva respingere l'incarico previsto in tali conclusioni.

11 — Vale a dire, sino a quando sarà in vigore la base giuridica svizzera (la legge federale, del 24 marzo 2006, sulla cooperazione con gli Stati dell'Europa orientale).

50. Il 7 novembre 2013 il Commissario responsabile per la politica regionale ha firmato l'addendum del 2013 a nome dell'Unione. Ha proceduto alla firma in base alla decisione impugnata e senza la previa autorizzazione del Consiglio. Il giorno seguente, ha inviato alle autorità svizzere l'addendum del 2013 firmato, unitamente a una lettera di accompagnamento.

51. Il 19 novembre 2013 il Consiglio e gli Stati membri riuniti in sede di Consiglio hanno adottato una posizione sulla decisione impugnata dopo aver ricevuto un contributo scritto dal servizio giuridico del Consiglio sulla corretta procedura da seguire per la conclusione con paesi terzi e con organizzazioni internazionali di atti non destinati a essere giuridicamente vincolanti ma contenenti impegni politici assunti dall'Unione. Il 9 dicembre 2013 il Consiglio ha adottato una posizione di dissenso sul modo in cui la Commissione aveva agito in questo caso e in altri casi analoghi.

52. Il 30 giugno 2015 la Svizzera e la Croazia hanno firmato un accordo quadro bilaterale riguardante l'attuazione del Programma di cooperazione svizzero-croato per la riduzione delle disparità economiche e sociali nell'ambito dell'Unione europea allargata.

Censure e procedimento

53. Il ricorso di annullamento della decisione impugnata, proposto dal Consiglio, è fondato sull'articolo 263 TFUE e contiene due motivi. Il primo motivo riguarda la circostanza che, adottando la decisione impugnata, la Commissione ha violato il principio della ripartizione delle competenze di cui all'articolo 13, paragrafo 2, TUE e, quindi, anche il principio dell'equilibrio istituzionale. Il secondo motivo riguarda la circostanza che la condotta tenuta dalla Commissione, che ha condotto [12] all'adozione della decisione impugnata e alla firma dell'addendum del 2013, viola il principio di leale collaborazione di cui all'articolo 13, paragrafo 2, TUE. Pertanto, pur chiedendo l'annullamento della decisione impugnata, il Consiglio chiede alla Corte di disporre che gli effetti di tale decisione siano mantenuti fino alla sostituzione di quest'ultima. Il Consiglio chiede inoltre che la Commissione sia condannata al pagamento delle spese.

54. La Commissione chiede alla Corte di respingere il ricorso. Essa sostiene che la decisione impugnata è stata adottata nel pieno rispetto dei limiti delle competenze attribuite dai trattati e di aver agito nella piena osservanza del principio di leale collaborazione. La Commissione chiede inoltre alla Corte di condannare il Consiglio al pagamento delle spese.

55. Il Consiglio ha chiesto alla Corte, ai sensi dell'articolo 60, paragrafo 1, del regolamento di procedura, di procedere all'assegnazione della presente causa alla Grande Sezione.

56. I governi ceco, finlandese, francese, tedesco, greco, ungherese, lituano, polacco e del Regno Unito sono stati tutti autorizzati a intervenire e hanno presentato osservazioni scritte, che si aggiungono alle memorie principali del Consiglio e della Commissione. All'udienza del 2 giugno 2015 le parti principali e gli stessi intervenienti, fatta eccezione per i governi finlandese, ungherese, lituano e polacco, hanno presentato osservazioni orali. Gli intervenienti sono tutti a sostegno del ricorso del Consiglio.

12 — Tuttavia, v. anche infra, paragrafo 118.

Analisi

Ricevibilità

57. A mio avviso, si pone una questione preliminare riguardo a quale atto possa essere oggetto di un controllo di legittimità ai sensi dell'articolo 263 TFUE. È evidente che la decisione impugnata è un atto della Commissione [13], anche se non si può più stabilire con precisione quali siano le conseguenze del requisito di cui all'articolo 263 TFUE [14]. Tuttavia, la questione se tale decisione sia un atto destinato a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi sembra meno immediatamente evidente.

58. Non sono state sollevate eccezioni contro la ricevibilità del ricorso di annullamento del Consiglio. La Corte è tuttavia competente a esaminare d'ufficio se contro la decisione impugnata sia possibile proporre ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE, in quanto si tratta di una questione riguardante la sua competenza [15]; tuttavia, non può fondare la sua decisione su un motivo rilevato d'ufficio senza invitare preventivamente le parti a presentare le loro osservazioni su detto motivo [16]. Inoltre, tale esame della ricevibilità precede logicamente l'esame nel merito di ciascun motivo [17].

59. Nessuna parte ha spiegato, nelle sue memorie, il motivo per cui ritiene che la decisione impugnata soddisfi (o non soddisfi) le condizioni di cui all'articolo 263 TFUE. Tuttavia, in risposta ai quesiti posti dalla Corte, entrambe le parti hanno affrontato in udienza la questione dei limiti entro i quali l'addendum del 2013, nonostante la sua natura non vincolante, possa avere tuttavia conseguenze o effetti giuridici. Tali questioni sono chiaramente rilevanti non solo ai fini della questione se applicare o meno quanto disposto dall'articolo 218 TFUE, ma anche ai fini della circostanza che solo atti destinati a produrre effetti giuridici possono essere oggetto di un controllo di legittimità ai sensi dell'articolo 263 TFUE. Pertanto, ritengo che le parti abbiano avuto un'opportunità sufficiente di essere sentite. Non è quindi preclusa alla Corte la possibilità di rilevare d'ufficio tale questione in materia di competenza.

13 — La decisione impugnata rientra nell'ambito degli «atti di portata generale, di natura legislativa o di altra natura, e [de]gli atti individuali»: v. sentenza Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 56.

14 — In una recente sentenza la Corte ha esaminato nel merito un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, diretto contro ciò che la Corte descriveva come «[la] realizza[zione] [dell']intento» della Commissione «[che la stessa aveva] espresso il 5 agosto 2013», ossia presentando al Tribunale internazionale del diritto del mare una dichiarazione scritta in nome dell'Unione (sentenza Consiglio/Commissione, C-73/14, EU:C:2015:663, punto 37). La Corte ha descritto l'oggetto dell'azione del Consiglio quale «[mancata sottoposizione]», da parte della Commissione, «[del] contenuto della dichiarazione scritta presentata (…) in nome dell'Unione, alla previa approvazione del Consiglio» (punto 38 della medesima sentenza). Ovviamente, in tale causa, la Corte deve aver considerato il ricorso del Consiglio ricevibile (v. anche infra, nota 17). Tuttavia, in tal caso, sorge una serie di interrogativi riguardanti l'ambito di applicazione dell'articolo 263 TFUE. Come deve essere verificata la conformità ai termini previsti nell'ultimo paragrafo dell'articolo 263 TFUE quando la misura contestata consiste nella «realizza[zione] [del] suo intento» da parte dell'istituzione? In caso di accoglimento del ricorso, che cosa viene annullato esattamente? È comunque necessario stabilire se la misura in cui viene espresso tale intento sia un atto che può essere oggetto di un controllo di legittimità ai sensi dell'articolo 263 TFUE? Quanto è ampia la nozione di «realizza[zione] [dell']intento»? Ha rilevanza il fatto che l'intento sia o non sia quello delle istituzioni contro le quali viene proposto il ricorso di annullamento? Il procedimento di cui all'articolo 263 TFUE può allora essere utilizzato per chiedere l'annullamento di un'inerzia da parte della Commissione (cui sembra essere preodinato l'articolo 265 TFUE)?

15 — V., ad esempio, sentenza Planet/Commissione, C-564/13 P, EU:C:2015:124, punto 20 e giurisprudenza ivi citata.

16 — V., ad esempio, sentenze Commissione/Irlanda e a., C-89/08 P, EU:C:2009:742, punto 57, e Planet/Commissione, C-564/13 P, EU:C:2015:124, punto 20 e giurisprudenza ivi citata.

17 — Tuttavia, non è stato questo l'ordine dell'analisi svolta dalla Corte nella sentenza Francia/Commissione, C-233/02, EU:C:2004:173, punto 26. In tale sentenza, la Corte non ha esaminato preliminarmente le eccezioni sollevate dalla Commissione, secondo le quali gli «Orientamenti in materia di cooperazione normativa e di trasparenza», stipulati dalla Commissione con gli Stati Uniti d'America, non erano vincolanti né producevano effetti giuridici e quindi non sussistevano misure della Commissione che potessero essere oggetto di un ricorso di annullamento. La Corte non ha ritenuto necessario pronunciarsi su tali eccezioni in quanto la domanda doveva essere respinta nel merito. In altri casi, la Corte ha ritenuto necessario esaminare il merito per decidere sulla ricevibilità a causa dell'inscindibile connessione tra entrambe le questioni: v., ad esempio, sentenza Francia/Parlamento, C-237/11 e C-238/11, EU:C:2012:796, punto 20 e giurisprudenza ivi citata. V. anche le mie conclusioni presentate nella causa Consiglio/Commissione, C-73/14, EU:C:2015:490, paragrafo 36 e giurisprudenza ivi citata. Nella sentenza Consiglio/Commissione, C-73/14, la Corte sembra aver adottato un approccio completamente diverso che può aver ampliato la portata del ricorso di cui all'articolo 263 TFUE: v. supra, nota 14. Se la reale posizione consiste attualmente nella disponibilità della Corte ad essere meno rigorosa sulla ricevibilità nelle controversie interistituzionali in cui occorre risolvere un'importante questione di principio, sarebbe forse preferibile dichiararlo espressamente.

60. L'articolo 263 TFUE prevede che la Corte eserciti un controllo di legittimità sugli atti della Commissione (che non siano raccomandazioni o pareri) destinati a produrre effetti giuridici nei confronti di terzi. Tale controllo deve poter essere esperito per tutti gli atti adottati dalle istituzioni dell'Unione, indipendentemente dalla loro natura o dalla loro forma, purché siano destinati a produrre effetti giuridici [18]. Pertanto, il fatto di qualificare l'atto come «politico» non lo colloca necessariamente al di fuori dell'ambito di applicazione dell'articolo 263 TFUE, purché esso produca effetti giuridici. Lo stesso dicasi in mancanza di norme specifiche nei trattati sulle modalità di adozione di un determinato atto [19].

61. Quando si contesta la legittimità di atti adottati nell'esercizio della competenza dell'Unione su questioni di natura internazionale, la Corte sembra aver utilizzato metodi diversi per valutare gli effetti dell'atto. Pertanto, un atto impugnato può avere effetti giuridici a causa, in particolare, del suo contenuto e dell'intenzione del suo autore [20]. Tali effetti possono riguardare i rapporti tra le istituzioni dell'Unione nonché tra gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione [21]. Oppure l'obiettivo dell'atto può essere di consentire all'Unione di partecipare all'azione esterna che produce effetti giuridici il cui impatto sulle istituzioni, sugli Stati membri e sul diritto dell'Unione necessita di essere esaminato [22]. Pertanto, il ricorso diretto all'annullamento di un atto che mira a concludere un accordo internazionale è stato ritenuto ricevibile in quanto l'accordo era destinato a produrre effetti giuridici [23] al pari di una decisione con la quale il Consiglio intendeva imporre alla Commissione una procedura precisa e dettagliata per la negoziazione di un accordo internazionale [24]. Sebbene le raccomandazioni dell'Organizzazione internazionale della vigna e del vino non rientrino nell'ambito degli atti ricevibili ai sensi dell'articolo 263 TFUE e non siano vincolanti ai sensi del diritto internazionale, tali raccomandazioni sono state ritenute «tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione nell'ambito dell'organizzazione comune dei mercati vitivinicoli», segnatamente stante il loro inserimento nel diritto dell'Unione [25].

62. Un altro metodo sembra essere quello di considerare la natura dell'atto impugnato unitamente al motivo dedotto. I ricorsi di cui all'articolo 263 TFUE possono essere proposti, in particolare, per incompetenza. Indipendentemente dal fatto che un atto, di per sé, produca o meno effetti giuridici, la circostanza che tale atto sia stato adottato da un'istituzione mentre i trattati conferiscono ad un'altra istituzione il potere di adottarlo significa che l'atto di adozione della decisione produce effetti giuridici (usurpando i poteri della seconda istituzione). Nella causa in esame l'applicazione di tale metodo indicherebbe che quando la Commissione ha adottato una decisione mentre, in base al contenuto dei motivi dedotti, i trattati prevedono che tale decisione rientri nella competenza del Consiglio, l'atto impugnato della Commissione produce effetti giuridici ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

63. È possibile pervenire, nella fattispecie, alla medesima conclusione considerando gli effetti della decisione impugnata in quanto tale, compreso il suo oggetto.

18 — V. sentenza Commissione/Consiglio, C-425/13, EU:C:2015:483, punto 26 e giurisprudenza ivi citata. Tale criterio è stato originariamente elaborato nella sentenza Commissione/Consiglio, 22/70, EU:C:1971:32 (in prosieguo: la «sentenza AETR»), punto 42.

19 — Ciò sembra essere sotteso alla sentenza Commissione/Consiglio, C-27/04, EU:C:2004:436.

20 — V. sentenze Commissione/Consiglio, C-425/13, EU:C:2015:483, punto 27 e giurisprudenza ivi citata, e Athinaïki Techniki/Commissione, C-521/06 P, EU:C:2008:422, punto 42.

21 — V., ad esempio, sentenza AETR, punto 55.

22 — V., ad esempio, sentenza AETR, punti 47 e 53.

23 — Sentenza Francia/Commissione, C-327/91, EU:C:1994:305, punto 15.

24 — V. sentenza Commissione/Consiglio, C-425/13, EU:C:2015:483, punto 29. Al punto 28, la Corte ha fatto anche riferimento a una precedente decisione (sentenza Commissione/Consiglio, C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 40) secondo la quale un atto adottato sul fondamento dell'articolo 218, paragrafi 3 e 4, TFUE produce effetti giuridici. Sembra che, nonostante l'accento posto dalla Corte sulla sostanza dell'atto, gli effetti giuridici siano stati stabiliti in base a un criterio formale, ossia quello delle disposizioni indicate come base giuridica.

25 — Sentenza Germania/Consiglio, C-399/12, EU:C:2014:2258, punti 63 e 64.

64. La decisione impugnata è un atto mediante il quale la Commissione ha approvato l'azione esterna dell'Unione sotto forma di accordo internazionale non vincolante con uno Stato terzo e ha autorizzato la firma di tale accordo. L'Unione (agendo attraverso i firmatari così autorizzati dalla decisione impugnata) ha agito in seguito esternamente firmando tale accordo, e quindi approvandolo.

65. Se l'addendum del 2013 fosse stato un accordo internazionale ai sensi dell'articolo 218 TFUE (ossia, «qualsiasi impegno assunto da soggetti di diritto internazionale e avente carattere vincolante, indipendentemente dalla sua qualificazione formale») [26], il ricorso del Consiglio sarebbe stato chiaramente diretto contro un atto avente effetti giuridici. La decisione impugnata avrebbe espresso il consenso dell'Unione, sul piano internazionale, ad essere vincolata da tale accordo ai sensi del diritto internazionale [27]. Tale atto comporta obblighi e produce, quindi, effetti giuridici [28]. Per contro, come ha dichiarato la Corte nella sentenza Francia/Commissione, dato che un accordo internazionale mira a produrre effetti giuridici, l'atto con il quale si intende concludere l'accordo deve essere impugnabile [29]. Inoltre, sarebbe stato altresì evidente, quindi, che ai sensi dell'articolo 218, paragrafi 2 e 6, TFUE, spettava al Consiglio, e non alla Commissione, approvarne il contenuto e autorizzarne la firma.

66. Tuttavia, è pacifico che l'addendum del 2013 non è un accordo di tal genere. Ai sensi sia del diritto internazionale che del diritto dell'Unione, l'effetto vincolante di un accordo dipende in particolare dall'intenzione delle parti ad esserne vincolate ai sensi del diritto internazionale [30]. Tale intenzione deve essere dimostrata, segnatamente, in base alle clausole effettive dell'accordo nonché in base alle circostanze in cui esso viene stilato [31]. Per contro, la denominazione e la forma dell'accordo non sono di fondamentale importanza per stabilire se un accordo internazionale sia o meno vincolante [32].

67. Nella fattispecie, il memorandum d'intesa del 2006 e l'addendum del 2013 riflettono una volontà comune, quale conseguenza di negoziazioni tra l'Unione e la Svizzera, riguardo all'impegno politico di quest'ultima a negoziare un accordo con la Croazia, relativo a un piano per l'erogazione di un CFS. Il fatto che tale impegno fosse unilaterale o reciproco non modifica, in quanto tale, la sua natura non vincolante sotto il profilo giuridico. Secondo il testo dell'addendum del 2013, la Svizzera «intende impegnarsi a versare il contributo sino al 31 maggio 2017». Inoltre, essa «accetta di negoziare» con la Croazia e «accetta di proporre che il Parlamento svizzero approvi un finanziamento aggiuntivo». Le altre linee direttrici stabilite nel memorandum d'intesa del 2006 e il suo allegato si applicano altresì

26 — Sentenza Parlamento e Commissione/Consiglio, C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:2400, punto 83 e giurisprudenza ivi citata. L'articolo 218 TFUE si applica ai trattati ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 1, lettera a), punto i), della Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali o tra organizzazioni internazionali, A/CONF.129/15 (in prosieguo: la «Convenzione di Vienna del 1986»): v. sentenza Francia/Commissione, C-327/91, EU:C:1994:305, punto 25. V. anche parere 1/13, EU:C:2014:2303, punto 37.

27 — Ai sensi del diritto internazionale, l'approvazione e la firma rientrano tra i mezzi di espressione del consenso a essere vincolati da un trattato: v. articolo 11 della Convenzione di Vienna del 1986 e della Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, United Nations Treaty Series, Vol. 1155, pag. 331 (in prosieguo: la «Convenzione di Vienna del 1969»).

28 — V. articolo 18 sia della Convenzione di Vienna del 1969 che della Convenzione di Vienna del 1986.

29 — Sentenza Francia/Commissione, C-327/91, EU:C:1994:305, punto 15.

30 — V., ad esempio, sentenza Francia/Commissione, C-233/02, EU:C:2004:173, punto 42.

31 — V. sentenza Francia/Commissione, C-233/02, EU:C:2004:173, punti 43 e 44, nonché CIG, *Caso della delimitazione marittima e delle questioni territoriali tra Qatar e Bahrain*, Competenza e Ricevibilità, Sentenza, I.C.J. Reports 1994, pag. 112, in particolare pagg. 120-121, punto 23. Quando dette clausole sono chiare, le parti non possono sostenere in seguito di averle intese diversamente (punto 27 della medesima sentenza della CIG).

32 — V. parere 1/75, EU:C:1975:145, sezione A, secondo paragrafo, nonché CIG, *aso della delimitazione marittima e delle questioni territoriali tra Qatar e Bahrain*), citato supra alla nota 31, pagg. 120-121, punto 23. In tal senso, l'uso del «memorandum d'intesa» o dell'«addendum» a tale memorandum non ha conseguenze decisive. V. anche CIG, *Casi dell'Africa sud-occidentale*, Eccezioni preliminari, I.C.J. Reports 1962, pag. 331. Infatti, detti termini possono essere utilizzati per entrambi i tipi di accordo internazionale. La Sezione trattati dell'Ufficio delle Nazioni Unite per gli Affari Legali osserva che il termine memorandum d'intesa «è spesso utilizzato per indicare un atto internazionale meno formale rispetto a un trattato tipico o a un accordo internazionale. Tale memorandum prevede spesso accordi operativi nell'ambito di un accordo quadro internazionale. È utilizzato inoltre per la regolamentazione di questioni tecniche o dettagliate. (…) Ad esempio, le Nazioni Unite concludono di solito [memorandum d'intesa] con gli Stati membri al fine di organizzare operazioni di mantenimento della pace o di preparare conferenze delle Nazioni Unite. Le Nazioni Unite considerano tali [memorandum d'intesa], conclusi dalle stesse Nazioni Unite, come vincolanti e li registrano ex officio». United Nations, *Treaty Handbook* (2012), pag. 68. V. anche, ad esempio, Aust, A., *Modern Treaty Law and Practice*, 2ª edizione (Cambridge University Press, 2007), pag. 26, e Gautier, P., «Non-binding Agreements», in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law* (Oxford University Press, 2006).

all'accordo sul CFS per la Croazia [33]. Pertanto, l'accordo tra la Svizzera e l'Unione è costituito da «linee direttrici» e gli impegni della Svizzera sono formulati utilizzando termini che esprimono intenzione piuttosto che termini deontici (quali «dovrà», «deve» o «s'impegna») che esprimono obblighi. Inoltre, né l'addendum del 2013 né il memorandum d'intesa del 2006 contengono clausole relative, ad esempio, all'entrata in vigore, alla loro ratifica, registrazione o deposito in altro luogo, o alla definizione di controversie ad esse relative. Tali considerazioni, se valutate nel loro insieme, sono fortemente indicative del fatto che le parti non intendessero essere vincolate dall'addendum del 2013.

68. Le circostanze in cui si inserisce l'accordo sull'addendum del 2013 suggeriscono la stessa conclusione. Il considerando 8 della decisione impugnata prevede che l'addendum del 2013 «non fa sorgere né è destinato a far sorgere obblighi vincolanti o giuridici per nessuna delle parti ai sensi del diritto nazionale o internazionale». Le relazioni del Consiglio federale svizzero, preparate per il parlamento svizzero, confermano tale posizione. Ciò significa inoltre che nessuna delle parti ha accettato di assumere obblighi per la cui violazione potrebbe essere ritenuta responsabile ai sensi del diritto internazionale.

69. Tuttavia, il fatto che l'addendum del 2013 non sia un accordo internazionale ai sensi dell'articolo 218 TFUE non implica automaticamente che la decisione impugnata non sia destinata a produrre effetti giuridici. Infatti, gli effetti di un accordo (vincolante o di altra natura) ai sensi del diritto internazionale si distinguono dagli effetti, secondo il diritto dell'Unione, dell'atto mediante il quale l'istituzione (competente) dell'Unione approva il suo contenuto e ne autorizza la firma [34].

70. L'addendum del 2013 costituiva parte integrante di un compromesso volto alla conclusione di accordi settoriali vincolanti tra l'Unione e la Svizzera e fissava i parametri per accordi bilaterali giuridicamente vincolanti tra la Svizzera e ogni Stato membro beneficiario. In base all'addendum del 2013, uno Stato terzo dava inizio a un iter parlamentare per avviare negoziati con un nuovo Stato membro dell'Unione su un accordo vincolante. A seguito della firma autorizzata dalla Commissione, l'Unione è stata quindi vincolata da qualsiasi conseguenza eventualmente ricollegata dal diritto internazionale a tale firma e ai rapporti tra le parti di un accordo non vincolante.

71. La decisione impugnata e l'addendum del 2013 firmato producono effetti giuridici anche nei confronti di altre istituzioni dell'Unione e degli Stati membri. Data la competenza dell'Unione a firmare siffatto accordo con uno Stato terzo (a prescindere da quale istituzione avesse il potere di approvare e firmare tale accordo e dal fatto che la competenza in tal senso fosse esclusiva o concorrente con gli Stati membri), l'esigenza di garantire l'unità della rappresentanza esterna dell'Unione, e il relativo principio di leale collaborazione come applicato ai rapporti tra gli Stati membri e l'Unione e tra le istituzioni dell'Unione, ha comportato per le istituzioni dell'Unione e per gli Stati membri obblighi di cooperazione nel conseguimento degli obiettivi dell'Unione, di astensione dal compromettere tale azione e di garanzia della coerenza tra le diverse politiche dell'Unione [35].

72. Per questi motivi, ritengo che il ricorso del Consiglio sia stato effettivamente proposto contro un atto che può essere oggetto di un controllo di legittimità ai sensi dell'articolo 263 TFUE.

33 — Paragrafo 3 dell'addendum del 2013.

34 — Esistono vari atti, ai sensi del diritto internazionale, che non sono vincolanti ma che possono tuttavia determinare un mutamento nella linea di condotta dei soggetti di diritto internazionale, quali le interpretazioni dei trattati da parte di corti e tribunali internazionali competenti in materia o decisioni non vincolanti di organi di un'organizzazione internazionale.

35 — V., ad esempio, articolo 21, paragrao 3, TUE e articoli 7 e 205 TFUE.

Nel merito

Osservazioni preliminari

73. Alla Corte viene chiesto ancora una volta di considerare la ripartizione delle competenze tra le istituzioni dell'Unione riguardo alla forma dell'azione esterna dell'Unione per la quale i trattati non sembrano stabilire norme procedurali separate [36]. Con il suo ricorso, il Consiglio invita la Corte a stabilire quali norme del diritto dell'Unione debbano essere osservate affinché l'Unione divenga parte di un accordo non vincolante con uno Stato terzo.

74. Se l'articolo 17 TUE non conferisce alla Commissione il potere di approvare e autorizzare la firma, da parte dell'Unione, di un accordo come l'addendum del 2013, la Commissione non ha osservato il principio enunciato nella prima frase dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE e la decisione impugnata deve essere annullata. Ciò implicherebbe altresì che l'articolo 17 TUE non ha costituito la corretta base giuridica della decisione impugnata.

75. Per contro, nel caso in cui la Corte respinga il primo motivo, nondimeno la legittimità della decisione può essere ancora rimessa in discussione. Infatti, un atto come la decisione impugnata deve essere fondato sulla competenza sostanziale dell'Unione e indicare la base giuridica appropriata. È logico, infatti, che la questione se l'Unione abbia una competenza sostanziale deve precedere la questione della ripartizione delle competenze tra le istituzioni dell'Unione su materie di competenza dell'Unione. Essa precede anche la questione della ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri (questione sulla quale le parti hanno preso effettivamente posizione nelle loro memorie [37]) e la questione della necessità di indicare una base giuridica. Inoltre, la controversia fra le parti riguardo all'ambito di applicazione degli articoli 16 e 17 TUE potrebbe divenire priva di significato alla luce del contenuto delle disposizioni che conferiscono una competenza sostanziale. Dato che tali disposizioni prevedono una procedura espressa quanto alla forma dell'azione da intraprendere nell'esercizio della competenza in questione, né l'articolo 16 TUE né l'articolo 17 TUE potrebbero disciplinare, di per sé, la questione riguardante l'istituzione competente ad agire.

76. Pertanto, ritengo alla Corte si chieda di definire una questione di principio («chi è competente ad agire: il Consiglio o la Commissione?») in circostanze in cui è possibile che tale questione non debba essere esaminata. Infatti, alla Corte *non* è stato chiesto di controllare la legittimità della decisione impugnata per motivi riguardanti la competenza sostanziale dell'Unione o la mancanza, nella decisione, di una qualsivoglia dichiarazione su tale competenza. Pur ammettendo che nessuna parte possa aver avuto interesse a sollevare tali questioni, il ricorso del Consiglio fa sorgere, tuttavia, una serie di questioni preliminari relative alla competenza dell'Unione.

77. Spetta alla Corte rilevare d'ufficio se una determinata istituzione dell'Unione sia competente ad agire [38]. A fortiori, lo stesso deve valere per la competenza dell'Unione in quanto tale. Si tratta di una questione talmente importante sul piano costituzionale da riguardare l'ordine pubblico. In udienza, la Corte ha posto quesiti alle parti proprio su tale questione. Tuttavia, nessuna parte ha risposto al quesito con cui si chiedeva quali fossero, conformemente al principio di attribuzione delle competenze, le disposizioni del Trattato che conferivano all'Unione la competenza ad approvare un memorandum d'intesa e ad autorizzarne la firma nella materia oggetto della decisione (e a prescindere dalla questione se tali disposizioni dovessero essere indicate o meno nella decisione impugnata). Per contro, entrambe le parti hanno esaminato soltanto il requisito dell'indicazione della base giuridica. La Commissione ha sostenuto che la decisione impugnata non era giuridicamente vincolante e che,

36 — V. anche, ad esempio, sentenze Parlamento e Commissione/Consiglio, C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:2400, e Consiglio/Commissione, C-73/14, EU:C:2015:663.

37 — V. infra, paragrafi da 82 a 84.

38 — V., ad esempio, sentenza Salzgitter/Commissione, C-210/98 P, EU:C:2000:397, punto 56 e giurisprudenza ivi citata.

quindi, non era necessario indicare una base giuridica (sostanziale), essendo sufficiente menzionare l'articolo 17 TUE. Se tale era la sua posizione, la Commissione avrebbe dovuto logicamente chiedere alla Corte di respingere il ricorso del Consiglio in quanto irricevibile, dato che non sussisteva alcun atto suscettibile di controllo di legittimità ai sensi dell'articolo 263 TFUE [39]. Il Consiglio ha presumibilmente ritenuto che la decisione impugnata avesse effetti giuridici (altrimenti non avrebbe dovuto proporre il ricorso) – in udienza, ha ammesso che tale era la sua posizione – eppure non ha sostenuto che la decisione impugnata avrebbe dovuto essere annullata in quanto non aveva indicato una base giuridica (sostanziale). Pertanto la Corte – a mio avviso – non può in realtà esaminare la questione della competenza dell'Unione o della necessità di indicare una base giuridica.

78. Non vengono sollevate questioni sul punto se, ai sensi del diritto internazionale e del diritto dell'Unione, quest'ultima possa divenire parte di un accordo non vincolante. Né si contesta il fatto che spetti alla Commissione, incaricata della rappresentanza esterna dell'Unione [40], negoziare tali accordi e che essa, in via di principio, possa firmarli. Inoltre, il Consiglio stesso sembra ammettere che si possa distinguere tra, da un lato, memorandum d'intesa o altri atti di tal genere in cui l'Unione assume impegni politici e, dall'altro, intese amministrative che possono essere concluse da un'istituzione o da un organo dell'Unione in nome proprio in forza del principio di autonomia amministrativa di cui all'articolo 335 TFUE. Per quanto riguarda le questioni preliminari in materia di capacità e di competenza ai sensi del diritto internazionale e del diritto dell'Unione, rinvio ai principi esposti nelle mie conclusioni presentate nelle cause riunite C-103/12 e C-165/12, Parlamento e Commissione/Consiglio [41].

79. La posizione del Consiglio su entrambi i motivi corrisponde a quella esposta in un documento del Consiglio concernente la conclusione da parte dell'Unione europea, con paesi terzi e organizzazioni internazionali, di memorandum d'intesa, dichiarazioni congiunte e altri testi che contengono impegni politici [42]. Tale documento è stato redatto nel contesto di ciò che il Consiglio percepiva come la crescente tendenza della Commissione a firmare atti non vincolanti, contenenti impegni politici dell'Unione. Nelle sue memorie, la Commissione ha fatto riferimento alla sua dichiarazione in risposta a tale documento, in cui veniva espressa la sua opinione secondo la quale «(…) [la posizione del Consiglio] non è in linea con l'equilibrio istituzionale stabilito dai trattati» e in cui veniva affermato che «[q]uando rappresenterà l'Unione esternamente, la Commissione applicherà le disposizioni del Trattato pertinenti».

80. Se il provvedimento iniziale (ossia, le conclusioni del 2012), mediante il quale il Consiglio e gli Stati membri riuniti in sede di Consiglio hanno autorizzato le negoziazioni relative all'addendum del 2013, sia un atto rientrante nell'articolo 263 TFUE e sia in altro modo autorizzato ai sensi dei trattati sono questioni (logicamente) non sottoposte alla Corte. Infatti, sarebbe sorprendente che il Consiglio chiedesse l'annullamento delle proprie conclusioni. Né la Commissione è presumibilmente interessata al loro annullamento. Non ritengo quindi necessario esaminare l'opposizione della Commissione all'uso di atti ibridi e la questione se la sentenza della Corte Commissione/Consiglio, C-28/12 [43], metta in dubbio la validità delle conclusioni del 2012.

81. Infine, sussiste un certo disaccordo sul punto se la questione della ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri riguardo all'addendum del 2013 sia (o no) sottoposta alla Corte e formi oggetto di un motivo in base al quale viene chiesto l'annullamento della decisione impugnata. Esaminerò anzitutto tale questione.

39 — L'obbligo di motivazione si applica a tutti gli atti che possono formare oggetto di un ricorso di annullamento: v. sentenza Commissione/Consiglio, C-370/07, EU:C:2009:590, punto 42.

40 — V. articolo 17, paragrafo 1, TUE.

41 — EU:C:2014:334, paragrafi 86 e da 94 a 101.

42 — Documento 12498/13 (allegato al controricorso della Commissione). Tale documento non riguarda atti contenenti solo intese amministrative per la cooperazione pratica tra un'istituzione o un organo dell'Unione e uno Stato terzo o un'organizzazione internazionale.

43 — EU:C:2015:282. V. nota 9 supra.

Competenze dell'Unione e degli Stati membri

– Argomenti

82. Nell'ambito del suo primo motivo, il Consiglio dichiara di intendere la dichiarazione della Commissione, del 17 dicembre 2012, nel senso che essa esprime il disaccordo di quest'ultima riguardo al coinvolgimento degli Stati membri e il suo consenso a ricevere l'incarico del Consiglio che agisce ai sensi dell'articolo 16 TUE. Il Consiglio aggiunge che, firmando l'addendum del 2013 autonomamente e a nome dell'Unione, la Commissione non ha tenuto conto della competenza degli Stati membri e ha quindi violato il principio di attribuzione delle competenze ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 1, TUE. Tale argomento è presentato anche a sostegno del secondo motivo del Consiglio.

83. Il Consiglio ammette di non aver dedotto un motivo separato riguardo alla natura concorrente o esclusiva della competenza dell'Unione. Tuttavia, esso sostiene che la sua argomentazione a tal proposito era esplicita e sufficiente, e costituisce una parte essenziale del contesto di fatto e di diritto comprovante la violazione, da parte della Commissione, dei principi di ripartizione delle competenze e di leale cooperazione. Gli elementi indicativi dell'esistenza di una competenza concorrente sono costituiti dal fatto che: i) il CFS riguarda contributi dalla Svizzera agli Stati membri beneficiari; ii) mentre il CFS riflette impegni di natura politica, i contributi in quanto tali sono giuridicamente strutturati mediante accordi bilaterali vincolanti tra la Svizzera e ogni Stato membro beneficiario; iii) non tutti gli Stati membri sono ammissibili al contributo; e iv) di conseguenza, gli importi sono convogliati direttamente dalla Svizzera allo Stato membro beneficiario e non attraverso il bilancio dell'Unione. In ogni caso, il Consiglio sostiene che la natura concorrente o esclusiva della competenza dell'Unione a firmare l'addendum del 2013 non può incidere sulla procedura da seguire riguardo alla firma e che i trattati non limitano le azioni del Consiglio a quelle che tutelano le sue particolari prerogative.

84. La Commissione sostiene che il Consiglio non ha suffragato la sua affermazione secondo la quale il memorandum d'intesa del 2006 e i due addenda rientrano nella competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri, né ha formulato un motivo riguardante la competenza di questi ultimi. In ogni caso, spettava agli Stati membri difendere la propria competenza e le proprie prerogative, non già al Consiglio.

– Valutazione

85. Interpreto entrambi i motivi nel senso che il Consiglio chiede l'annullamento della decisione impugnata in quanto la Commissione non ha osservato la ripartizione delle competenze tra il Consiglio e la Commissione e il principio di leale cooperazione che applica, nell'esercizio delle sue competenze, in relazione alle altre istituzioni. Il Consiglio ha ammesso di non aver dedotto alcun motivo per sostenere che la Commissione non ha osservato la ripartizione della competenza tra l'Unione e gli Stati membri o l'obbligo di leale cooperazione applicabile tra le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri. Pertanto, alla Corte non viene chiesto di annullare la decisione impugnata in base a nessuno di questi due motivi.

86. Nel sostenere che gli argomenti relativi alla competenza concorrente sono a sostegno del motivo o dei motivi su cui è fondato il suo ricorso, il Consiglio non tiene conto della distinzione tra un argomento e un motivo. Il motivo è un'affermazione che, se accolta, comporta l'accoglimento della domanda [44]. Per contro, l'argomento spiega o indica *perché* un motivo dovrebbe essere accolto e quindi dovrebbe essere in grado di produrre tale risultato. L'argomento, pertanto, deve sostenere il motivo. Nella fattispecie, gli argomenti espliciti del Consiglio relativi alla competenza concorrente non

44 — Ciò deriva a contrario, ad esempio, dalla sentenza EFMA/Consiglio, C-46/98 P, EU:C:2000:474, punto 38.

spiegano *perché* la decisione impugnata non rispetta la ripartizione delle competenze tra il Consiglio e la Commissione (primo motivo) o il principio di leale cooperazione da osservare nell'esercizio delle loro competenze (secondo motivo). Infatti, lo stesso Consiglio ammette che tali argomenti non incideranno sulla procedura. A mio avviso, gli argomenti del Consiglio sulla competenza concorrente sono quindi inconferenti.

87. In ogni caso, né il Consiglio né lo Stato membro interveniente hanno corroborato i loro argomenti relativi alla competenza concorrente individuando le disposizioni dei trattati che, a loro avviso, stabiliscono i) la competenza dell'Unione e ii) la natura concorrente di tale competenza.

88. Ciò non significa che i trattati vietino al Consiglio di fondare un motivo sulla mancata osservanza, da parte di un'altra istituzione, della ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri. Secondo una giurisprudenza costante, il diritto di ricorso degli Stati membri, del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, previsto dall'articolo 263, secondo comma, TFUE, non è subordinato alla dimostrazione di un interesse ad agire [45]. Ognuno di tali ricorrenti può chiedere l'annullamento di un atto rientrante nell'articolo 263 TFUE senza necessità di dimostrare di avere un interesse ad agire [46]. A mio avviso, ciò implica che ciascuna di dette parti può fondare il suo ricorso su un motivo riguardante le prerogative di un'altra parte.

Competenze del Consiglio e della Commissione (primo motivo)

– Argomenti

89. Il primo motivo dedotto dal Consiglio verte sulla circostanza che, firmando l'addendum del 2013 a nome dell'Unione, autonomamente e senza la previa autorizzazione del Consiglio, la Commissione ha adottato una decisione sulla politica dell'Unione. Ciò ha costituito, pertanto, una violazione del principio della ripartizione delle attribuzioni sancito nella prima frase dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE nonché il principio dell'equilibrio istituzionale. Né la Commissione poteva autorizzare tale firma senza la previa approvazione del Consiglio, in base alle proprie competenze secondo l'articolo 17 TUE. Ai sensi dell'articolo 16 TUE, spetta al Consiglio definire le politiche dell'Unione, segnatamente nelle relazioni esterne. Pertanto, il Consiglio autorizza le negoziazioni e approva gli impegni politici che l'Unione assume con Stati terzi o con organizzazioni internazionali. Sebbene la Commissione rappresenti la posizione dell'Unione (fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati), essa non può determinarne i contenuti. Il Consiglio sostiene che la definizione delle politiche e la predisposizione dell'azione esterna dell'Unione hanno una portata più ampia rispetto alla determinazione di una posizione dell'Unione. Inoltre, l'avvio di negoziati con uno Stato terzo o con un'altra organizzazione internazionale è esso stesso un atto di definizione delle politiche. Ciò vale a maggior ragione per la decisione di firmare; la firma riflette l'accettazione, da parte dell'Unione, del contenuto dell'atto. Poiché tale contenuto non può essere previsto ex ante, non si può affermare che esso sia espressione di una «posizione consolidata».

90. In particolare, il Consiglio afferma che la Commissione ha stabilito la posizione dell'Unione decidendo unilateralmente: i) di trattare la materia come se rientrasse nella competenza esclusiva dell'Unione; ii) di modificare i firmatari dell'addendum del 2013, in modo da firmare autonomamente a nome dell'Unione; e iii) di autorizzare la firma dell'addendum del 2013 e quindi di accettare il suo contenuto. Per quanto riguarda i primi due punti, la Commissione ha agito contro l'espressa volontà del Consiglio.

45 — V. sentenze Inuit Tapiriit Kanatami e a./Parlamento e Consiglio, C-583/11 P, EU:C:2013:625, punto 53, e Parlamento/Consiglio, C-355/10, EU:C:2012:516, punto 37 e giurisprudenza ivi citata.

46 — V., ad esempio, sentenza Commissione/Consiglio, C-28/12, EU:C:2015:282, punto 18 e giurisprudenza ivi citata. Il requisito secondo il quale un ricorso deve essere proposto al fine di salvaguardare le prerogative del ricorrente si applica solo relativamente ai ricorsi di cui all'articolo 263, terzo comma, TFUE, ossia quelli proposti dalla Corte dei conti, dalla Banca centrale europea o dal Comitato delle regioni.

91. Il fatto che l'articolo 218 TFUE non trovi applicazione non osta al coinvolgimento del Consiglio nella procedura di negoziazione e di conclusione di tali atti: l'articolo 218 TFUE riflette la generale ripartizione delle competenze di cui agli articoli 16 e 17 TUE.

92. Il Consiglio sostiene inoltre che il testo firmato, inviato alle autorità svizzere il 7 novembre 2013, non è lo stesso testo discusso nell'ambito degli organi preparatori del Consiglio in quanto i firmatari e la qualità nella quale hanno firmato erano diversi. La Commissione, infatti, ha precluso al Consiglio di firmare e di inviare la propria versione dell'addendum del 2013. Se lo avesse fatto, le autorità svizzere avrebbero avuto due versioni differenti. Ciò sarebbe stato contrario al principio dell'unità nella rappresentanza esterna dell'Unione (e spiega perché il Consiglio non ha tentato né ha potuto tentare la rinegoziazione dell'addendum del 2013).

93. Infine, per quanto riguarda il ricorso della Commissione alle sue funzioni di esecuzione e di gestione di cui all'articolo 17, paragrafo 1, TUE, il Consiglio non comprende, e la Commissione non spiega, il motivo per cui, se l'articolo 17, paragrafo 1, TUE conferisce la competenza a firmare, non conferisca anche la competenza ad avviare i negoziati.

94. La Commissione ritiene di essere competente a firmare atti non vincolanti di natura politica a nome dell'Unione in quanto riflettono una posizione dell'Unione già esistente. La firma non è altro che un atto di rappresentanza esterna su una posizione politica fissata in precedenza dal Consiglio. Pertanto, non è sempre necessaria un'autorizzazione affinché la Commissione possa avviare negoziati su tale posizione e firmare la sua versione definitiva. Il Consiglio sostiene erroneamente l'applicazione de facto dell'articolo 218, paragrafi 3 e 5, TFUE.

95. La Commissione ricorda che non è indispensabile che una posizione comune rivesta una forma determinata per esistere [47]. Pertanto, una posizione dell'Unione può essere stabilita in base a conclusioni del Consiglio. Nella fattispecie, la decisione impugnata non divergeva dalla posizione dell'Unione sul CFS per la Croazia stabilita nelle conclusioni del 2012. Il Consiglio non contesta neppure la corrispondenza tra il contenuto dell'addendum del 2013 e tale posizione, né tenta la sua rinegoziazione. Le conclusioni del 2012 espongono in modo assai dettagliato il contesto di fatto e il metodo. Non rimanevano margini di negoziazione, da parte della Commissione, su nessuno dei due elementi. Il Consiglio non ha presentato elementi dettagliati, e tanto meno prove, a dimostrazione del fatto che la Commissione si sia discostata da tale contesto.

96. La firma dell'addendum del 2013 costituiva una forma di rappresentanza esterna dell'Unione, che l'articolo 17, paragrafo 1, TUE assegna alla Commissione. Essa può essere altresì collegata alle funzioni di esecuzione e di gestione della Commissione previste dall'articolo 17, paragrafo 1, TUE come riportate nel memorandum d'intesa del 2006 e negli addenda del 2008 e del 2013. La Commissione sostiene che la posizione del Consiglio è confusa. Da un lato, il Consiglio afferma che la nozione di definizione delle politiche è più ampia rispetto alla determinazione di una posizione dell'Unione. Se così fosse, la Commissione potrebbe agire su una base più ampia, nell'ambito di una politica consolidata dell'Unione. D'altro lato, il Consiglio sostiene altresì che l'articolo 16, paragrafo 1, TUE imponeva alla Commissione di chiedere l'approvazione del Consiglio prima della firma. La Commissione osserva inoltre che l'articolo 17, paragrafo 1, TUE riflette l'articolo I-26 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa: nell'ambito del dibattito su tale disposizione svolto della Convenzione europea nel 2003 [48], la Commissione, sostenuta da vari rappresentanti di Stati membri, ha chiesto e ottenuto il riconoscimento del suo ruolo e delle sue responsabilità nella rappresentanza esterna.

47 — Sentenza Commissione/Svezia, C-246/07, EU:C:2010:203, punto 77.

48 — GU C 310, pag. 1.

97. La Commissione dichiara che è pacifico che essa ha tenuto il Consiglio informato. Nella replica, il Consiglio fa riferimento per la prima volta alle informazioni ricevute sull'importo del contributo in discussione. Tuttavia, la Commissione sottolinea che la Svizzera ha costantemente sostenuto la posizione secondo la quale la determinazione dell'importo del contributo svizzero costituiva una questione oggetto di decisione unilaterale da parte della Svizzera. La Commissione non veniva messa al corrente delle obiezioni del Consiglio riguardo ai risultati dei contatti intercorsi con la Svizzera. Nel suo ricorso, il Consiglio non ha sollevato – né ha potuto sollevare – eccezioni quanto al merito.

98. In ogni caso, il Consiglio non può sollevare per la prima volta nella replica questioni sul contenuto dell'addendum del 2013 e sul rapporto tra quest'ultimo e le conclusioni del 2012. Tali questioni avrebbero dovuto essere menzionate durante le riunioni tenute in seno al Consiglio o, al più tardi, nel ricorso del Consiglio. Pur essendo ricevibili, tali affermazioni sono infondate. Esse non hanno alcuna attinenza con l'articolo 16 TUE; si riferiscono alla natura dell'addendum del 2013 più che alle competenze del Consiglio. Se, come suppone la Commissione, il Consiglio fa riferimento alla natura asseritamente ibrida (dell'Unione e intergovernativa) delle conclusioni, non sussiste alcun fondamento nel Trattato per tali atti ibridi. Né i trattati prevedono, per la presidenza di turno del Consiglio, una funzione di firma dell'addendum. Il ragionamento del Consiglio è inoltre privo di significato in quanto il Consiglio non solleva obiezioni sull'importo del CFS. La Commissione ha assicurato che sussiste una continuità con l'approccio già determinato dal Consiglio.

– Valutazione

99. La prima frase dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE traduce il principio dell'equilibrio istituzionale e implica che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni [49]. Se un'istituzione invade la sfera di competenza di un'altra istituzione, tale disposizione non è stata rispettata.

100. Nella fattispecie, la Commissione ha ecceduto le competenze conferitele dai trattati, in particolare dall'articolo 17 TUE, e ha eventualmente interferito con le prerogative del Consiglio di cui all'articolo 16 TUE? In caso di risposta affermativa, tale conclusione è sufficiente per annullare la decisione impugnata.

101. Sono del parere che si debba rispondere a tale domanda in senso affermativo.

102. La Corte ha dichiarato, in una causa relativa al potere della Commissione di stipulare orientamenti in materia di cooperazione normativa e di trasparenza con gli Stati Uniti d'America, che le condizioni nelle quali può verificarsi l'adozione di un atto come le linee direttrici non vincolanti richiedono che «sia debitamente tenuto conto della ripartizione delle competenze e dell'equilibrio istituzionale stabiliti [dai trattati nel settore pertinente]» [50]. Ciò implica che la mancanza di procedure specifiche nei trattati per determinati tipi di azione non costituisce un impedimento a utilizzare tali strumenti nelle relazioni esterne dell'Unione. La Corte ha avvertito che la sua sentenza non doveva essere «interpretata nel senso che essa accoglie la tesi difesa dalla Commissione secondo cui il fatto che un atto quali gli orientamenti sia privo di forza vincolante è sufficiente ad investire detta istituzione della competenza ad adottarlo» [51]. Sebbene la Corte abbia quindi concluso che l'(attuale) articolo 218 TFUE non trovava applicazione [52], essa non ha accertato concretamente l'esistenza di procedure applicabili e della rispettiva competenza (o delle rispettive competenze) delle istituzioni per quanto riguarda le linee direttrici in questione nella suddetta causa.

49 — V. sentenza Consiglio/Commissione, C-73/14, EU:C:2015:663, punto 61 e giurisprudenza ivi citata.

50 — Sentenza Francia/Commissione, C-233/02, EU:C:2004:173, punto 40. V. anche sentenza *AETR*, 22/70, EU:C:1971:32, punto 72, e le mie conclusioni presentate nelle cause riunite Parlamento e Commissione/Consiglio, C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:334, paragrafi 99 e 100.

51 — Sentenza Francia/Commissione, C-233/02, EU:C:2004:173, punto 40.

52 — Sentenza Francia/Commissione, C-233/02, EU:C:2004:173, punto 45.

103. Nella fattispecie, l'articolo 17 TUE è l'unica base giuridica individuata nella decisione impugnata. Non viene fatto alcun riferimento alla competenza dell'Unione ad adottare una decisione come quella di cui trattasi [53].

104. Le politiche dell'Unione sono elaborate a livello di Consiglio europeo e di Consiglio. Senza il loro preventivo intervento, la Commissione non può sapere quale politica dell'Unione deve rappresentare (esternamente). La competenza del Consiglio, prevista nella seconda frase dell'articolo 16, paragrafo 1, TUE, a esercitare funzioni di definizione delle politiche alle condizioni stabilite nei trattati [54] consiste nel fatto che è prerogativa del Consiglio decidere quale azione (o inattività) sia necessaria per l'attuazione delle politiche comuni alle condizioni stabilite nei trattati [55], in particolare il Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. Il Consiglio deve agire in tal senso alla luce della posizione del Consiglio europeo, ai sensi dell'articolo 15, paragrafo 1, TUE, sugli orientamenti e sulle priorità politiche generali dell'Unione. Il terzo comma dell'articolo 16, paragrafo 6, TUE conferma tale rapporto. Il Consiglio europeo definisce linee strategiche; il Consiglio Affari esteri elabora l'azione esterna dell'Unione secondo tali linee.

105. Successivamente, spetta alla Commissione, conformemente all'articolo 17, paragrafo 1, TUE, (in particolare) vigilare sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate in virtù degli stessi, esercitare funzioni di coordinamento, di esecuzione e di gestione, alle condizioni stabilite dai trattati e, salvo alcune eccezioni, assicurare la rappresentanza dell'Unione e le sue politiche nelle relazioni esterne [56].

106. Pertanto, nel contesto delle relazioni esterne, quando l'articolo 21, paragrafo 2, TUE precisa che l'Unione deve definire e attuare politiche comuni e azioni per conseguire gli obiettivi in esse stabiliti, il Consiglio europeo stabilisce gli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione nelle relazioni esterne [57], il Consiglio definisce tali politiche e la Commissione esegue le misure che danno loro attuazione.

107. Le implicazioni di ciascuna competenza dipenderanno, in parte, dall'atto mediante il quale l'Unione svolge la sua azione esterna. Per alcuni tipi di atto, i trattati prevedono espressamente il ruolo di ogni istituzione nell'azione esterna e stabiliscono le norme procedurali per il coinvolgimento dell'Unione (e delle istituzioni attraverso le quali essa agisce). L'esempio più comune è costituito dall'articolo 218 TFUE. Tuttavia, diversamente dall'azione interna dell'Unione, gli atti mediante i quali l'Unione svolge la sua azione esterna non sono limitati agli atti che i trattati prevedono espressamente, di cui stabiliscono la forma e gli effetti e per i quali fissano l'iter procedurale da seguire [58]. Come agisca l'Unione sul piano internazionale, quale persona giuridica di diritto internazionale [59], dipende, piuttosto, sia dal diritto internazionale che dal diritto dell'Unione [60].

53 — V. supra, paragrafi da 75 a 77.

54 — Ho spiegato la mia interpretazione della frase «alle condizioni stabilite nei trattati» nelle mie conclusioni presentate nella causa Consiglio/Commissione, C-73/14, EU:C:2015:490, paragrafi 93 e 94.

55 — Sentenza Parlamento e Commissione/Consiglio, C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:2400, punto 50.

56 — V. anche le mie conclusioni presentate nella causa Consiglio/Commissione, C-73/14, EU:C:2015:490, paragrafo 104.

57 — V. inoltre il primo comma dell'articolo 22, paragrafo 1, TUE. Le decisioni del Consiglio europeo devono essere attuate in conformità alle procedure stabilite nei trattati (v. il terzo comma dell'articolo 22, paragrafo 1, TUE).

58 — Non esiste pertanto alcun equivalente dell'elenco di atti legislativi applicabili per l'azione interna dell'Unione contenuto nell'articolo 288 TFUE.

59 — V. articolo 47 TUE.

60 — V. anche le mie conclusioni presentate nelle cause riunite Parlamento e Commissione/Consiglio, C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:334, paragrafo 107, e nella causa Consiglio/Commissione, C-73/14, EU:C:2015:490, paragrafo 94.

108. Ho ammesso in altra sede che, data la mancanza di norme procedurali separate che consentano all'Unione di agire esternamente mediante dichiarazioni unilateralmente vincolanti, vi è la possibilità di applicare (parti) dell'articolo 218 TFUE per analogia.[61] Tuttavia, quando l'azione esterna dell'Unione *non* è destinata a vincolare l'Unione (e altre parti coinvolte in tale azione), non vedo alcun fondamento per adottare tale approccio.

109. Nella fattispecie, la Commissione ammette che spettava al Consiglio decidere se avviare negoziati con la Svizzera per raggiungere un accordo sul CFS per la Croazia; tale decisione implicava la definizione di politiche. In udienza, la Commissione ha riconosciuto che le conclusioni del 2012 costituivano la base per l'avvio, da parte sua, di tali negoziati. Ciò implica che la Commissione ammette altresì che l'articolo 17, paragrafo 1, TFUE non costituirebbe la base giuridica corretta della decisione di avvio dei negoziati.

110. Concordo sul fatto che spetti al Consiglio valutare la situazione e decidere se l'Unione debba avviare negoziati con uno Stato terzo al fine di giungere a un accordo su una questione rientrante in una materia «o relativa a» una materia di competenza dell'Unione (indipendentemente dalla natura esclusiva o concorrente di tale competenza) e di decidere sulla politica e sugli interessi dell'Unione da perseguire nonché sull'applicazione di eventuali vincoli restrittivi.

111. A mio avviso, la definizione delle politiche include la decisione secondo la quale un obiettivo di competenza dell'Unione può essere perseguito ottenendo l'assunzione di un impegno (vincolante o meno), da parte di uno Stato terzo, a versare un contributo finanziario a un nuovo Stato membro in base a un futuro accordo bilaterale tra queste due parti (supponendo che siffatta decisione non sia stata adottata in precedenza) e quindi partecipando all'azione esterna, sotto forma di negoziazioni, seguite eventualmente dalla conclusione di un atto, per ottenere l'assunzione di tale impegno.

112. Dopo che il Consiglio ha esercitato tale prerogativa, autorizzando le negoziazioni, spetta allora alla Commissione rappresentare l'Unione nel corso dei negoziati, conformemente all'autorizzazione del Consiglio nonché alle politiche e agli interessi dell'Unione. Tuttavi, tale decisione iniziale del Consiglio non estingue la competenza di quest'ultimo, prevista all'articolo 16, paragrafo 1, TUE, a decidere se l'Unione debba o meno divenire parte dell'atto derivante da tali negoziati e procedere alla sua firma.

113. Spetta al Consiglio verificare il contenuto dell'accordo, la forma dell'azione esterna adottata, se siano stati rispettati eventuali vincoli pertinenti e la persistente necessità, per l'Unione, di divenire parte di tale accordo. Tali considerazioni si applicano senza distinzione sia agli accordi vincolanti che agli accordi non vincolanti di cui l'Unione deve divenire parte. Il Consiglio deve decidere, in circostanze simili a quelle di cui trattasi, se gli impegni effettivamente assunti dall'Unione e dallo Stato terzo nell'accordo contribuiscano alla realizzazione dell'obiettivo perseguito, se la necessità di siffatti impegni e la forma dell'atto esterno rimangano rilevanti, se l'Unione intenda approvarlo e se accetti qualsivoglia conseguenza che il diritto internazionale (e il diritto dell'Unione) possano ricollegare all'azione esterna. Pertanto, il semplice fatto che il contenuto dell'accordo raggiunto corrisponda all'incarico a negoziare conferito dal Consiglio non significa che la Commissione possa non tener conto delle competenze di quest'ultimo ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 1, TUE per decidere se divenire o meno parte di un accordo come l'addendum del 2013. Né il silenzio del Consiglio, quanto al contenuto di tale addendum, implica necessariamente che esso abbia esercitato la sua competenza e accettato la decisione di approvare e firmare l'addendum del 2013.

61 — V. le mie conclusioni presentate nelle cause riunite Parlamento e Commissione/Consiglio, C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:334, paragrafi da 112 a 121 e 123. Sulla possibilità di applicare l'articolo 218 TFUE in un altro contesto, v. anche le conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón presentate nella causa Germania/Consiglio, C-399/12, EU:C:2014:289, paragrafi da 101 a 114.

114. In ogni caso, il contenuto dell'addendum del 2013 non corrisponde pienamente al contenuto delle conclusioni del 2012. Nella negoziazione dell'addendum del 2013 sono state operate scelte e adottate decisioni da parte della Commissione. Tali decisioni dovevano essere approvate dal Consiglio. Il compito di rappresentanza esterna non comprende la decisione se l'Unione debba partecipare adottando o meno una particolare forma di azione esterna, avente un particolare contenuto e particolari conseguenze politiche e giuridiche per l'Unione (ed eventualmente per gli Stati membri). Nella fattispecie, le conclusioni del 2012 non indicano l'importo totale del CFS, la durata del finanziamento, la data di inizio e di cessazione del finanziamento, o i limiti di applicabilità del memorandum d'intesa del 2006 e del suo allegato. L'addendum del 2013 fornisce un contenuto preciso a ciascuno degli aspetti summenzionati. Né le conclusioni del 2012 hanno stabilito o potevano stabilire in anticipo se sarebbe stato ancora auspicabile per l'Unione concludere l'addendum al memorandum d'intesa del 2006 emerso dai negoziati.

115. Respingo pertanto l'argomento della Commissione secondo il quale le conclusioni del 2012 esponevano il contesto di fatto e il metodo con modalità tali da non lasciare margini per una effettiva negoziazione da parte della Commissione. Infatti, il Consiglio ha attribuito alla Commissione un notevole grado di discrezionalità per negoziare l'accordo. Ciò che la Commissione *non* è stata autorizzata dal Consiglio a fare, era decidere direttamente se il risultato dei negoziati fosse coerente con la politica attuata dall'Unione, e se tale risultato rimanesse auspicabile nel contesto di tale politica, oppure autorizzare, di conseguenza, uno o più fra i suoi Stati membri a firmare l'addendum risultante dai negoziati autonomamente a nome dell'Unione. Anche se la Svizzera ha fissato l'importo del CFS unilateralmente, spettava comunque al Consiglio verificare se tale importo fosse sufficiente, tenendo conto della politica attuata e del contesto più ampio in cui veniva concluso l'addendum del 2013. Inoltre, tale addendum non costituiva semplicemente un chiarimento o un'attuazione di impegni esistenti, assunti conformemente al memorandum d'intesa del 2006. Per decidere sull'addendum del 2013 occorreva valutare separatamente se, in relazione alla Croazia, fosse (ancora) necessario un CFS e a quali condizioni.

116. Né la Commissione può invocare il fatto di essersi impegnata a esercitare funzioni di esecuzione e di gestione conformemente al memorandum d'intesa del 2006 e ai diversi addenda per affermare di aver potuto firmare l'addendum del 2013 in quanto, ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, è incaricata dell'esercizio di tali funzioni. Il semplice fatto che la Commissione eserciti tali funzioni non la autorizza a firmare accordi in cui tali funzioni sono confermate da una o più clausole degli stessi.

117. Concludo che la decisione se procedere o meno all'approvazione e alla firma di un accordo internazionale non vincolante con uno Stato terzo spetta al Consiglio. Ritengo, pertanto, che la Corte debba accogliere il primo motivo, in quanto la Commissione ha ecceduto le proprie competenze ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, e di conseguenza la decisione impugnata viola la prima frase dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE.

Principio di leale cooperazione (secondo motivo)

– Argomenti

118. Il secondo motivo del Consiglio verte sulla circostanza che la Commissione, con la sua condotta, ha violato il principio di leale cooperazione sancito nella seconda frase dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE – lo stesso applicabile tra gli Stati membri e le istituzioni. In udienza, il Consiglio ha spiegato che il suo secondo motivo era diretto in parte contro la condotta della Commissione che ha portato all'adozione della decisione impugnata ma soprattutto contro la condotta della Commissione successiva all'adozione della decsione impugnata.

119. In primo luogo, la Commissione ha invaso deliberatamente la sfera di competenza del Consiglio di cui all'articolo 16 TUE e ha quindi agito in violazione del principio dell'equilibrio istituzionale. Essa ha proceduto alla firma dell'addendum del 2013 nonostante i *ripetuti* inviti del Consiglio a non firmare. Prima dell'adozione della decisione impugnata, il Consiglio non è stato mai informato del fatto che la Commissione intendesse arrogarsi il potere di firmare l'addendum del 2013 senza previa autorizzazione e intendesse agire in tal senso prima che il Consiglio potesse concludere le procedure dallo stesso avviate per porre rimedio alla situazione creata dalla Commissione. Il fatto che il SEAE, a nome della Commissione, abbia espresso il proprio dissenso riguardo alle conclusioni del Consiglio che dovevano essere adottate il 19 novembre 2013 non equivale a informare il Consiglio del fatto che la Commissione intendeva firmare l'addendum del 2013 autonomamente e alle proprie condizioni.

120. In secondo luogo, la Commissione non ha tenuto conto, deliberatamente e unilateralmente, del ruolo degli Stati membri, in violazione dell'articolo 4, paragrafo 1, TUE. Non si tratta di stabilire se il Consiglio possa dedurre un motivo separato riguardante la competenza degli Stati membri. La decisione impugnata non era in linea con le conclusioni del 2012 in quanto non teneva conto della natura concorrente della competenza per quanto riguarda tali conclusioni.

121. In terzo luogo, la Commissione ha agito deliberatamente secondo modalità che hanno reso inefficaci i tentativi del Consiglio di correggere la situazione creata dalla Commissione. La Commissione non ha mai informato il Consiglio della propria intenzione di adottare la decisione impugnata e di firmare l'addendum del 2013 e ha inviato quest'ultimo alle autorità svizzere. Alle riunioni del gruppo EFTA, che hanno avuto luogo tra l'adozione della decisione impugnata (3 ottobre 2013) e la firma dell'addendum del 2013 (7 novembre 2013), il Consiglio ha chiesto ripetutamente alla Commissione di non procedere. La Commissione suggerisce erroneamente che il Consiglio non ha reagito per più di un mese. Infatti, il punto era inserito all'ordine del giorno (a titolo puramente informativo) della prima riunione del gruppo EFTA tenutasi dopo che il Consiglio era stato informato (in via informale) della decisione impugnata. Alla riunione del 23 ottobre 2013 la Commissione è stata ripetutamente invitata a non procedere. Quando il gruppo EFTA ha individuato una soluzione, alla riunione del 31 ottobre 2013, il SEAE l'ha respinta immediatamente.

122. In quarto luogo, la Commissione ha agito deliberatamente secondo modalità che hanno compromesso il principio dell'unità nella rappresentanza esterna dell'Unione e ha coinvolto la Svizzera in un conflitto interistituzionale. Qualsiasi azione del Consiglio per correggere la situazione avrebbe necessariamente richiesto, da parte della Svizzera, la firma di una nuova e diversa versione dell'addendum del 2013. La Commissione non ha inoltre rispettato le conclusioni del 2012 che la invitavano ad accordarsi su un CFS «in stretta collaborazione con la presidenza del Consiglio» e a consultare periodicamente l'organo preparatorio competente del Consiglio sullo stato di avanzamento delle discussioni.

123. La Commissione contesta il fatto che il Consiglio non abbia spiegato in che modo il secondo motivo, se accolto, sia in grado di incidere sulla validità della decisione impugnata. Essa contesta i quattro argomenti dedotti a sostegno di tale motivo.

124. Il primo argomento ripete in sostanza le osservazioni formulate Consiglio a sostegno del suo primo motivo. Tuttavia, la Commissione ha sempre chiarito la propria posizione al Consiglio. Inoltre, il fatto che la Commissione avesse accettato l'approccio del Consiglio in precedenti occasioni non dimostra che essa abbia disatteso, nella fattispecie, il proprio dovere di leale cooperazione.

125. Il secondo argomento deve essere respinto in quanto il Consiglio non ha dedotto (né ha potuto dedurre) motivi basati sull'articolo 4, paragrafo 1, TUE. Non sussistono argomenti nel ricorso del Consiglio sugli eventuali ruoli individuali degli Stati membri nel caso di specie. Nessuno Stato membro ha contestato la decisione impugnata entro il termine a tal fine impartito.

126. Il terzo argomento è inconferente. La posizione della Commissione sugli atti non vincolanti e, in particolare, sull'addendum del 2013 era ben nota. Essa ha anche tenuto il Consiglio periodicamente informato. Inoltre, era trascorso più di un mese fra la data in cui il Consiglio è stato informato dell'adozione della decisione impugnata e la firma dell'addendum del 2013. Se il Consiglio avesse temuto conseguenze negative dalla firma della Commissione, avrebbe potuto e dovuto presentare una domanda di provvedimenti provvisori nel più breve tempo possibile. Il fatto che il Consiglio chieda alla Corte di mantenere gli effetti della decisione impugnata sino alla sua sostituzione indebolisce la tesi secondo la quale il Consiglio nutrirebbe timori riguardo alla situazione creata dalla Commissione.

127. Per quanto riguarda il quarto argomento, la Commissione sostiene che, quando ha firmato l'addendum del 2013 e ha esercitato le competenze di cui all'articolo 17 TUE, ha garantito la rappresentanza esterna dell'Unione. In ogni caso, essa non ha coinvolto la Svizzera in un conflitto interistituzionale. Tale argomento è anch'esso in contrasto con la richiesta di mantenere gli effetti della decisione impugnata.

– Valutazione

128. Il dovere delle istituzioni dell'Unione di attuare tra loro una leale cooperazione ai sensi della seconda frase dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE si applica unitamente al principio dell'equilibrio istituzionale ai sensi della prima frase della medesima disposizione [62]. Tale principio disciplina il modo in cui le competenze, validamente stabilite da altre disposizioni dei trattati, devono essere esercitate. Pertanto, esso non può creare obblighi ove non esistano competenze e non può modificare tali competenze [63]. Esso si applica inoltre in combinato disposto con altre disposizioni specificamente finalizzate a stabilire un adeguato equilibrio tra le varie istituzioni, quale l'articolo 218 TFUE [64]. La Corte ha chiarito, nella sentenza Commissione/Consiglio, C-425/13, nell'ambito delle rispettive funzioni delle diverse istituzioni, previste da disposizioni quali l'articolo 17, paragrafo 1, TUE e l'articolo 218 TFUE, che il Consiglio e la Commissione sono tenuti a rispettare la seconda frase dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE. Tale osservanza è particolarmente rilevante ai fini dell'azione esterna [65]. Essa richiede a ogni istituzione di astenersi da qualsiasi misura che possa compromettere il conseguimento degli obiettivi dell'Unione e di contribuire a facilitare i compiti delle altre istituzioni. Nell'ambito del principio di leale cooperazione come applicato tra l'Unione e gli Stati membri, la Corte ha dichiarato che l'obbligo discende dalla necessità di un'unità della rappresentanza internazionale dell'Unione [66]. A mio avviso, ciò vale anche tra le istituzioni dell'Unione.

129. Il Consiglio non ha chiarito se i suoi due motivi si applichino congiuntamente o se il secondo motivo sia dedotto in subordine, nell'eventualità che il primo motivo sia respinto. In udienza, il Consiglio sembrava indicare che il secondo motivo corroborasse ulteriormente il primo. Ho già concluso che il primo motivo dovrebbe essere accolto, in quanto la Commissione ha ecceduto le sue competenze ai sensi dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE, e ha quindi violato la prima frase dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE. Se la Corte concorda, ciò esclude ogni altra necessità di esaminare un motivo separato basato sulla seconda frase dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE.

130. Nei paragrafi che seguono procederò quindi basandomi sul presupposto che il primo motivo sia respinto.

62 — V. sentenza Consiglio/Commissione, C-409/13, EU:C:2015:217, punti 64 e 65.

63 — V. sentenza Consiglio/Commissione, C-73/14, EU:C:2015:663, punto 84 e giurisprudenza ivi citata.

64 — V., per quanto riguarda l'articolo 218 TFUE, sentenza Commissione/Consiglio, C-425/13, EU:C:2015:483, punto 62, in cui la Corte ha definito tale disposizione «una norma autonoma e generale di portata costituzionale, in quanto attribuisce alle istituzioni dell'Unione determinate competenze».

65 — V., per quanto riguarda l'articolo 218 TFUE, sentenza Commissione/Consiglio, C-425/13, EU:C:2015:483, punto 64.

66 — V., ad esempio, sentenza Commissione/Svezia, C-246/07, EU:C:2010:203, punto 73 e giurisprudenza ivi citata.

131. Se la Commissione era competente ad adottare la decisione impugnata, non può esserle contestato il fatto di non aver rispettato il principio dell'equilibrio istituzionale per avere approvato e poi firmato l'addendum del 2013 nonostante le obiezioni sollevate dal Consiglio (primo argomento) [67]. Dopotutto, ciò premesso, il Consiglio non aveva la competenza per adottare la decisione né poteva bloccare la decisione della Commissione.

132. Per quanto attiene al secondo argomento, il principio di leale cooperazione sancito nella seconda frase dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE non riguarda la ripartizione della competenza tra l'Unione e gli Stati membri. Pertanto, una domanda basata su tale disposizione non può essere sostenuta da un argomento fondato sulla competenza degli Stati membri. In ogni caso, qualsiasi posizione sul merito di tale argomento presuppone che l'Unione sia competente e che il rapporto tra tale competenza e quella degli Stati membri sia anzitutto dimostrato [68]. Nessuna di queste due questioni è stata pienamente esaminata e definita in questa sede.

133. Né il Consiglio può contestare il fatto che la Commissione abbia proceduto a firmare l'addendum del 2013 nonostante le sue obiezioni e i suoi tentativi di porre rimedio alla situazione avviando procedure del Consiglio dirette all'approvazione dell'addendum del 2013 e all'autorizzazione della sua firma (terzo argomento). In ogni caso, dopo l'adozione della decisione impugnata, il Consiglio è stato informato (da tale decisione) dell'intenzione della Commissione di firmare l'addendum del 2013.

134. Dato che il terzo argomento si riferisce al fatto che la Commissione non ha informato il Consiglio *prima* dell'adozione dell'atto impugnato, ritengo che il principio di leale cooperazione non possa attribuire al Consiglio il diritto di opporsi alla decisione impugnata per inosservanza della sua iniziale autorizzazione, contenuta nelle conclusioni del 2012 (in quanto la questione sorge nell'ambito del secondo motivo solo se il primo motivo viene respinto, e tale rigetto implicherebbe che la Commissione stessa abbia potuto verificare tale conformità). La leale cooperazione presuppone tuttavia la buona fede e la collaborazione attiva tra le istituzioni nell'esercizio delle proprie competenze e di quelle delle altre istituzioni. Come minimo, la Commissione doveva informare il Consiglio. Se non lo ha fatto, la questione se la Commissione dovesse anche consultare il Consiglio non si pone [69].

135. Nella fattispecie, risulta che la Commissione ha informato il Consiglio della propria decisione solo il giorno della sua adozione. Lo ha fatto pur sapendo che i membri del gruppo EFTA stavano procedendo sul presupposto che avrebbero potuto esaminare i risultati delle negoziazioni sull'addendum del 2013. Agendo in tal modo e non informando il Consiglio preventivamente, la Commissione ha reso il principio di leale cooperazione inefficace e ha reso impossibile al Consiglio contribuire (qualora intendesse farlo).

136. Ritengo, tuttavia, che il Consiglio non abbia dimostrato che tale violazione ha viziato la decisione impugnata, in particolare incidendo sulla forma o sul contenuto di quest'ultima, ed è quindi sufficiente per giustificare l'annullamento della decisione impugnata. A mio avviso, gli argomenti del Consiglio a tal proposito corrispondono tutti a quelli dedotti a sostegno del suo primo motivo.

137. Il terzo argomento riguarda inoltre la condotta della Commissione tra l'adozione della decisione impugnata e la firma dell'addendum del 2013. Tali argomenti si riferiscono a una condotta irrilevante ai fini della legittimità della decisione impugnata (anche se possono sostenere l'accertamento di una violazione del principio di leale cooperazione).

67 — V. anche le mie conclusioni presentate nella causa Consiglio/Commissione, C-73/14, EU:C:2015:490, paragrafo 99.

68 — V. supra, in particolare paragrafo 75.

69 — Sul dovere di consultazione derivante dal principio leale cooperazione, v. sentenza Consiglio/Commissione, C-73/14, EU:C:2015:663, punto 86.

138. Ammetto che la condotta precedente all'adozione di un atto impugnato possa essere contraria al principio di leale cooperazione e che incida sulla forma o sul contenuto di quest'ultimo. In determinate circostanze, ciò può costituire una base adeguata per l'annullamento dell'atto.

139. Tuttavia, quando un atto impugnato (e la condotta che ha portato alla sua adozione) risulta conforme alle disposizioni pertinenti dei trattati e in altro modo conforme al diritto dell'Unione, e quando il motivo basato sul principio di leale cooperazione riguarda una condotta tenuta successivamente all'atto impugnato, tale motivo non può rilevare ai fini della legittimità di tale atto precedente. Dato che tale condotta incide su un atto successivo (quale, nel caso di specie, l'atto di firma dell'addendum del 2013), un ricorso ai sensi dell'articolo 263 TFUE, specialmente se basato su una condotta contraria agli obblighi di astensione da un determinato comportamento, può essere diretto contro tale atto successivo purché siano soddisfatte le condizioni di ricevibilità. Per contro, quando un motivo riguardante la violazione del principio di leale cooperazione è basato sull'omissione di un'azione da realizzare conformemente a obblighi positivi derivanti da tale principio, un ricorso ai sensi dell'articolo 265 TFUE (per carenza) sembrerebbe il mezzo d'impugnazione più adeguato.

140. Se la Corte dovesse respingere il primo motivo, il quarto argomento a sostegno del secondo motivo verrebbe meno (il Consiglio non dovrebbe produrre una nuova versione dell'addendum del 2013 per porre rimedio alla violazione di tale principio). Inoltre, il principio di leale cooperazione sancito nella seconda frase dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE non disciplina i rapporti tra l'Unione e gli Stati terzi.

141. Infine, l'argomento della Commissione secondo il quale il Consiglio avrebbe potuto e dovuto presentare una domanda di provvedimenti provvisori (prevista dall'articolo 279 TFUE) nel più breve tempo possibile si riferisce presumibilmente alla domanda di sospensione dell'esecuzione della decisione impugnata (ai sensi dell'articolo 278 TFUE). Tuttavia, poiché siffatti provvedimenti avrebbero lasciato impregiudicato il merito della causa dinanzi alla Corte, ritengo che il fatto che il Consiglio non abbia formulato nessuno dei due tipi di domanda non possa essere invocato per contestare un motivo basato sulla violazione del principio di leale cooperazione.

142. Concludo che, se il primo motivo viene respinto, anche il secondo motivo dovrebbe essere respinto.

Richiesta di mantenere gli effetti della decisione impugnata

143. Qualora la Corte annullasse la decisione impugnata, il Consiglio chiede alla Corte di esercitare il suo potere discrezionale, ai sensi dell'articolo 264, secondo comma, TFUE, per mantenere gli effetti di tale decisione sino alla sua sostituzione. La richiesta del Consiglio si basa su considerazioni relative alla certezza del diritto e alla coerenza dell'azione esterna dell'Unione.

144. Gli effetti di un atto che sia stato dichiarato nullo possono essere mantenuti, per motivi di certezza del diritto, in particolare quando gli effetti immediati del suo annullamento comporterebbero conseguenze negative gravi per le persone interessate e la legittimità dell'atto impugnato sia contestata non a causa della sua finalità o del suo contenuto, ma per motivi attinenti all'incompetenza del suo autore o alla violazione di forme sostanziali, compreso il motivo dell'errore commesso in ordine alla base giuridica dell'atto impugnato [70]. In tali casi, la Corte ha mantenuto gli effetti sino all'entrata in vigore, entro un termine ragionevole a decorrere dalla data della sentenza di annullamento dell'atto, di un nuovo atto fondato sulla base giuridica adeguata [71].

70 — Sentenza Parlamento e Commissione/Consiglio, C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:2400, punto 90 e giurisprudenza ivi citata.

71 — V., ad esempio, sentenza Parlamento e Commissione/Consiglio, C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:2400, punto 93.

145. A mio avviso, nell'ambito di cause concernenti le relazioni esterne, tali richieste sono spesso dovute al fatto che[72], mentre le norme di diritto dell'Unione che fissano le regole secondo le quali l'Unione può agire esternamente non possono essere fatte valere nei confronti di terzi con i quali l'Unione interagisce nelle sue relazioni esterne, la decisione di annullare un atto che consentiva l'azione esterna dell'Unione e/o ne costituiva la base può determinare una notevole incertezza giuridica all'interno e all'esterno dell'Unione e può pregiudicare i principi sui quali si fondano le relazioni esterne dell'Unione.

146. Nella fattispecie, gli effetti della decisione impugnata, ossia, l'approvazione e l'autorizzazione alla firma dell'addendum del 2013, dovrebbero essere mantenuti. In caso contrario, l'annullamento può pregiudicare l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione, la più ampia serie di accordi con la Svizzera che costituisce il contesto dell'addendum del 2013, il successivo accordo bilaterale tra la Svizzera e la Croazia e i contributi (che devono essere) versati dalla Svizzera alla Croazia.

147. Tuttavia, sembra difficile individuare un lasso di tempo certo durante il quale tali effetti dovrebbero essere mantenuti. Ciò richiederebbe la conferma della base giuridica adeguata della decisione da adottare (compresa quella che stabilisce la competenza sostanziale) nonché una decisione relativa alla questione se l'Unione avesse una competenza concorrente o esclusiva. Ritengo che la Corte possa o fissare un termine (necessariamente arbitrario), ad esempio di un anno, entro il quale le istituzioni e (se necessario) gli Stati membri devono adottare le misure necessarie per risolvere tali questioni, oppure mantenere gli effetti della decisione impugnata sino a quando non entrerà in vigore una nuova decisione. Preferisco la seconda soluzione.

Spese

148. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la Commissione, in quanto parte soccombente nel presente procedimento, dovrebbe essere condannata al pagamento delle spese, conformemente alla domanda del Consiglio. Ai sensi dell'articolo 140, paragrafo 1, di tale regolamento, gli Stati membri intervenienti dovrebbero sopportare le proprie spese.

Conclusione

149. Alla luce delle considerazioni che precedono, concludo che la Corte debba:

— annullare la decisione della Commissione europea del 3 ottobre 2013 concernente la firma di un addendum al memorandum d'intesa relativo a un contributo finanziario svizzero, del 27 febbraio 2006;

— mantenere gli effetti di tale decisione sino a quando la decisione da adottare a seguito della sentenza della Corte entrerà in vigore;

— condannare la Commissione alle spese, e

— condannare i governi ceco, finlandese, francese, tedesco, greco, ungherese, lituano, polacco, e del Regno Unito a sopportare le proprie spese.

72 — L'avvocato generale Wahl ha espresso preoccupazione riguardo alle ricorrenti richieste di mantenimento degli effetti poiché esse implicano, in sostanza, che sia chiesto alla Corte di pronunciarsi senza conseguenze, il che non costituisce la funzione tipica di un organo giurisdizionale: v. conclusioni dell'avvocato generale Wahl presentate nelle cause riunite Parlamento e Commissione/Consiglio, da C-132/14 a C-136/14, EU:C:2015:425, paragrafo 40.