

CAMERA DEI DEPUTATI

Doc. LXXXIX
n. 90

SENTENZA

DELLA CORTE DI GIUSTIZIA DELL'UNIONE EUROPEA (GRANDE SEZIONE) DEL 28 APRILE 2015. CAUSA C-28/12. (COMMISSIONE EUROPEA CONTRO CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA. RICORSO DI ANNULLAMENTO, AI SENSI DELL'ARTICOLO 263 DEL TRATTATO SUL FUNZIONAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA TFUE). RICORSO DI ANNULLAMENTO – ACCORDI INTERNAZIONALI MISTI – DECISIONE DI AUTORIZZAZIONE DELLA FIRMA DI TALI ACCORDI E DI APPLICAZIONE PROVVISORIA DEGLI STESSI – DECISIONE DEL CONSIGLIO E DEI RAPPRESENTANTI DEI GOVERNI DEGLI STATI MEMBRI RIUNITI IN SEDE DI CONSIGLIO – AUTONOMIA DELL'ORDINAMENTO GIURIDICO DELL'UNIONE – PARTECIPAZIONE DEGLI STATI MEMBRI ALLA PROCEDURA E ALLA DECISIONE DI CUI ALL'ARTICOLO 218 DEL TFUE – MODALITÀ DI VOTO IN SENO AL CONSIGLIO

(Articolo 144-ter del Regolamento del Senato)

Trasmessa alla Presidenza il 5 maggio 2015

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

28 aprile 2015 (*)

«Ricorso di annullamento – Accordi internazionali misti – Decisione di autorizzazione della firma di tali accordi e di applicazione provvisoria degli stessi – Decisione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio – Autonomia dell'ordinamento giuridico dell'Unione – Partecipazione degli Stati membri alla procedura e alla decisione di cui all'articolo 218 TFUE – Modalità di voto in seno al Consiglio»

Nella causa C-28/12,

avente ad oggetto il ricorso di annullamento, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, proposto il 17 gennaio 2012,

Commissione europea, rappresentata da G. Valero Jordana, K. Simonsson e S. Bartelt, in qualità di agenti,

ricorrente,

sostenuta da:

Parlamento europeo, rappresentato da R. Passos e A. Auersperger Matić, in qualità di agenti,

interveniente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da M.-M. Joséphidès, E. Karlsson, F. Naert e R. Szostak, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da:

Repubblica ceca, rappresentata da M. Smolek e E. Ruffer, in qualità di agenti;

Regno di Danimarca, rappresentato da U. Melgaard e L. Volck Madsen, in qualità di agenti;

Repubblica federale di Germania, rappresentata da T. Henze, N. Graf Vitzthum e B. Beutler, in qualità di agenti;

Repubblica ellenica, rappresentata da A. Samoni-Rantou e S. Chala, in qualità di agenti;

Repubblica francese, rappresentata da G. de Bergues, F. Fize, D. Colas e N. Rouam, in qualità di agenti;

Repubblica italiana, rappresentata da G. Palmieri, in qualità di agente, assistita da P. Gentili, avvocato dello Stato;

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da C. Wissels e J. Langer, in qualità di agenti;

Repubblica di Polonia, rappresentata da B. Majczyna e M. Szpunar, in qualità di agenti,

Repubblica portoghese, rappresentata da L. Inez Fernandes e M.-L. Duarte, in qualità di agenti;

Repubblica di Finlandia, rappresentata da J. Heliskoski, M. Tupamäki e L. Reunanen, in qualità di agenti;

Regno di Svezia, rappresentato da A. Falk, in qualità di agente;

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato da C. Murrell e L. Christie, in qualità di agenti, assistiti da R. Palmer, barrister,

intervenant

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, R. Silva de Lapuerta, L. Bay Larsen e K. Jürimäe, presidenti di sezione, A. Rosas, E. Juhász, A. Borg Barthet, J. Malenovský (relatore), C. Toader, M. Safjan, D. Šváby e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: P. Mengozzi

cancelliere: L. Hewlett, amministratore principale

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza dell'11 novembre 2014,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 29 gennaio 2015,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede l'annullamento della decisione 2011/708/UE del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea, riuniti in sede di Consiglio, del 16 giugno 2011, concernente la firma, a nome dell'Unione, e l'applicazione provvisoria dell'accordo sui trasporti aerei fra gli Stati Uniti d'America, da un lato, l'Unione europea e i suoi Stati membri, d'altro lato, l'Islanda, d'altro lato, e il Regno di Norvegia, d'altro lato; e concernente la firma, a nome dell'Unione, e l'applicazione provvisoria dell'accordo addizionale fra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, l'Islanda, d'altro lato, e il Regno di Norvegia, d'altro lato, riguardante l'applicazione dell'accordo sui trasporti aerei fra gli Stati Uniti d'America, da un lato, l'Unione europea e i suoi Stati membri, d'altro lato, l'Islanda, d'altro lato, e il Regno di Norvegia, d'altro lato (GU L 283 pag. 1; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Fatti e procedimento dinanzi alla Corte

- 2 Il 25 e il 30 aprile 2007 la Comunità europea e i suoi Stati membri, da una parte, e gli Stati Uniti d'America, dall'altra, avevano sottoscritto un accordo sui trasporti aerei (GU 2007, L 134, pag. 4) che è stato modificato da un protocollo firmato a Lussemburgo il 24 giugno 2010 (GU 2010, L 223, pag. 3).

- 3 Poiché tale accordo sui trasporti aerei offriva agli Stati terzi la possibilità di aderirvi, la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia hanno presentato una richiesta di adesione nel corso del 2007. Ai fini di tale adesione, i due Stati citati hanno quindi concluso, con le parti contraenti del suddetto accordo, l'accordo sui trasporti aerei fra gli Stati Uniti d'America, da un lato, l'Unione europea e i suoi Stati membri, d'altro lato, l'Islanda, d'altro lato, e il Regno di Norvegia, d'altro lato (GU 2011, L 283, pag. 3; in prosieguo: l'«accordo di adesione»). Quest'ultimo estende l'ambito di applicazione dell'accordo sui trasporti aerei iniziale, mutatis mutandis, a ciascuna delle parti contraenti.
- 4 La Commissione ha negoziato anche un accordo addizionale tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, l'Islanda, d'altro lato, e il Regno di Norvegia, d'altro lato, riguardante l'applicazione dell'accordo sui trasporti aerei fra gli Stati Uniti d'America, da un lato, l'Unione europea e i suoi Stati membri, d'altro lato, l'Islanda, d'altro lato, e il Regno di Norvegia, d'altro lato (GU 2011, L 283, pag. 16; in prosieguo: l'«accordo addizionale»). Quest'ultimo integra l'accordo di adesione in quanto è diretto in particolare a mantenere la natura bilaterale delle procedure di adozione dei provvedimenti di attuazione dell'accordo sui trasporti aerei iniziale, stabilendo che, in tali procedure, la Commissione rappresenta, in linea di principio, la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia.
- 5 Il 2 maggio 2011 la Commissione ha adottato una proposta di decisione relativa alla firma e all'applicazione provvisoria dell'accordo di adesione e dell'accordo addizionale. Quest'ultima, fondata sull'articolo 100, paragrafo 2, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 5, TFUE, prevedeva che il Consiglio dell'Unione europea fosse competente in via esclusiva ad adottare tale decisione.
- 6 Discostandosi dalla proposta della Commissione, il Consiglio ha adottato la decisione impugnata sotto forma di una decisione ibrida, promanante sia dal Consiglio che dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio.
- 7 Gli articoli da 1 a 3 della decisione impugnata sono così formulati:
- «Articolo 1*
- La firma dell'[accordo di adesione] e [dell'accordo addizionale] è approvata a nome dell'Unione, con riserva della conclusione di tale accordo.
- I testi dell'accordo di adesione e dell'accordo addizionale sono acclusi alla presente decisione.
- Articolo 2*
- Il presidente del Consiglio è autorizzato a designare la persona o le persone abilitate a firmare l'accordo di adesione e l'accordo addizionale, a nome dell'Unione.
- Articolo 3*
- In attesa che siano terminate le procedure necessarie alla loro conclusione, l'accordo di adesione e l'accordo addizionale sono applicati a titolo provvisorio a decorrere dalla data della firma dall'Unione e, nella misura consentita dal diritto nazionale applicabile, dai suoi Stati membri e dalle parti pertinenti».
- 8 L'accordo di adesione è stato firmato a Lussemburgo e a Oslo, il 16 e il 21 giugno 2011, rispettivamente. L'accordo addizionale è stato firmato negli stessi luoghi e alle stesse date.

- 9 Con ordinanza del presidente della Corte del 18 giugno 2012, la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia, il Regno Unito, da una parte, e il Parlamento europeo, dall'altra, sono stati ammessi ad intervenire nella controversia a sostegno delle conclusioni, del Consiglio e della Commissione, rispettivamente.

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

- 10 Il Consiglio eccepisce l'irricevibilità del ricorso della Commissione per tre motivi. In primo luogo, tale ricorso avrebbe dovuto essere proposto contro gli Stati membri e non contro il Consiglio, poiché la Commissione contesterebbe la partecipazione degli Stati membri al processo decisionale che ha condotto all'adozione della decisione impugnata. Di conseguenza, la Commissione contesterebbe in realtà un'irregolarità imputabile non già al Consiglio, bensì agli Stati membri.
- 11 Da ciò deriverebbe che il ricorso della Commissione sarebbe irricevibile, in secondo luogo, in quanto un atto adottato dai rappresentanti degli Stati membri non può essere soggetto al sindacato giurisdizionale della Corte nell'ambito di un ricorso di annullamento.
- 12 In terzo luogo, la Commissione non avrebbe un reale interesse ad agire, poiché l'annullamento che essa richiede non comporterebbe alcuna conseguenza giuridica. Il Consiglio sostiene che, poiché l'Unione europea e gli Stati membri devono agire in stretto coordinamento nei settori rientranti nell'ambito della loro competenza concorrente, l'annullamento della decisione impugnata comporterà soltanto una divisione artificiale di quest'ultima in due decisioni distinte, che dovranno in ogni caso essere adottate simultaneamente. Date tali circostanze, il ricorso della Commissione non procurerebbe alcun vantaggio né all'Unione né alla Commissione.
- 13 La Commissione e il Parlamento considerano il ricorso ricevibile.

Giudizio della Corte

- 14 Secondo costante giurisprudenza, il ricorso di annullamento deve potersi esperire nei confronti di qualsiasi provvedimento adottato dalle istituzioni dell'Unione, indipendentemente dalla sua natura e dalla sua forma, purché sia diretto a produrre effetti giuridici (v., in tal senso, sentenze Parlamento/Consiglio e Commissione, C-181/91 e C-248/91, EU:C:1993:271, punto 13, nonché Commissione/Consiglio, C-27/04, EU:C:2004:436, punto 44).
- 15 Nella fattispecie, dato che la decisione impugnata è relativa alla firma dell'accordo di adesione e dell'accordo addizionale a nome dell'Unione, nonché all'applicazione provvisoria di tali accordi da parte dell'Unione, da un lato, e da parte degli Stati membri, dall'altro, ne consegue che il Consiglio ha partecipato all'adozione delle decisioni prese riguardo all'insieme di tali punti (v., per analogia, sentenza Commissione/Consiglio, C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 41).
- 16 È inoltre pacifico che la decisione impugnata produce effetti giuridici.

- 17 Pertanto, la decisione impugnata deve essere considerata come un atto del Consiglio che può costituire oggetto di un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, sicché il primo e il secondo motivo di irricevibilità devono essere respinti.
- 18 Riguardo al terzo motivo di irricevibilità, da una giurisprudenza costante della Corte risulta che la ricevibilità dei ricorsi di annullamento della Commissione non può essere sottoposta alla condizione della prova dell'esistenza di un interesse ad agire di quest'ultima (v. sentenze Commissione/Consiglio, 45/86, EU:C:1987:163, punto 3, e Commissione/Consiglio, C-370/07, EU:C:2009:590, punto 16).
- 19 Dovendosi parimenti respingere il terzo motivo di irricevibilità, il ricorso della Commissione è, pertanto, ricevibile.

Nel merito

Argomenti delle parti

Sul primo motivo

- 20 La Commissione, sostenuta dal Parlamento, afferma che, adottando la decisione impugnata, il Consiglio ha violato l'articolo 13, paragrafo 2, TUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafi 2 e 5, TFUE.
- 21 Da un lato, da quest'ultimo articolo risulterebbe che il Consiglio è indicato quale unica istituzione che può autorizzare la firma di un accordo internazionale da parte dell'Unione. La decisione impugnata avrebbe dunque dovuto essere adottata dal solo Consiglio, ad esclusione degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio. Quest'ultimo non potrebbe infatti derogare unilateralmente alla procedura prevista dall'articolo 218 TFUE facendo partecipare gli Stati membri all'adozione della suddetta decisione.
- 22 A tal riguardo, occorrerebbe operare una netta distinzione tra i settori di attività dell'Unione e i settori nei quali gli Stati membri mantengono la facoltà di esercitare le loro competenze. Non sarebbe pertanto possibile fondere un atto intergovernativo e un atto dell'Unione, in quanto una fusione del genere snaturerebbe le procedure dell'Unione previste all'articolo 218 TFUE, privandole del loro oggetto.
- 23 Dall'altro lato, il Consiglio avrebbe violato l'articolo 13, paragrafo 2, TUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafi 2 e 5, TFUE, in quanto le istituzioni dell'Unione non possono discostarsi dalle norme stabilite dai Trattati e ricorrere a procedure alternative. Ciò avverrebbe nel caso di specie, dal momento che la procedura di adozione della decisione impugnata si sarebbe svolta in condizioni diverse da quelle imposte dall'articolo 218 TFUE. L'adozione di una decisione di natura mista non sarebbe, infatti, prevista da tale articolo.
- 24 Secondo il Consiglio e i governi intervenienti, la decisione impugnata è conforme sia all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, sia all'articolo 218, paragrafi 2 e 5, TFUE.
- 25 In primo luogo, tale decisione comprenderebbe due atti distinti. Il primo sarebbe stato adottato dal solo Consiglio sulla base dell'articolo 218 TFUE. Con tale atto il Consiglio avrebbe autorizzato la firma, a nome dell'Unione, degli accordi in parola nonché la loro applicazione provvisoria da parte dell'Unione. I rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, da parte loro, avrebbero adottato soltanto l'atto di cui all'articolo

3 della decisione impugnata. Con tale atto gli Stati membri avrebbero autorizzato l'applicazione provvisoria dei suddetti accordi nei settori di loro competenza.

- 26 Da ciò deriverebbe che gli Stati membri non hanno partecipato alla procedura di adozione dell'atto del quale è autore il Consiglio in base all'articolo 218, paragrafi 2 e 5, TFUE.
- 27 In secondo luogo, i Trattati non conterrebbero disposizioni esplicite che fissino le modalità di negoziazione e di conclusione degli accordi misti. Il Consiglio e gli Stati membri sarebbero quindi liberi di determinarne la forma precisa. Orbene, la circostanza che l'autorizzazione della firma di un accordo internazionale sia trasmessa in una decisione unica oppure in due atti separati non avrebbe in alcun modo influenza quanto ai requisiti della procedura imposta dall'articolo 218 TFUE.
- 28 In terzo luogo, spetterebbe agli Stati membri e all'Unione cooperare strettamente in materia di accordi misti e adottare un approccio comune al fine di garantire una rappresentanza unitaria dell'Unione nelle relazioni internazionali. L'adozione di una decisione avente natura mista sarebbe l'espressione della cooperazione così imposta.

Sul secondo motivo

- 29 La Commissione, sostenuta dal Parlamento, afferma che la decisione impugnata è contraria alla regola di cui all'articolo 218, paragrafo 8, primo comma, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 100, paragrafo 2, TFUE, secondo la quale il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. Infatti, dal momento che la decisione impugnata proviene anche dai rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, essa sarebbe stata adottata all'unanimità. Orbene, siffatta adozione unanime avrebbe privato della sua sostanza anche la procedura di voto prevista dall'articolo 218, paragrafo 8, TFUE.
- 30 La procedura di adozione della decisione impugnata sarebbe contraria anche all'esigenza di certezza del diritto, secondo cui ogni atto giuridico deve menzionare la norma che funge da fondamento giuridico. Una menzione siffatta determinerebbe la procedura di adozione dell'atto interessato e, pertanto, le modalità di voto in seno al Consiglio. Orbene, il fondamento giuridico indicato nella decisione impugnata, ossia l'articolo 100, paragrafo 2, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafi 5 e 8, TFUE, non consentirebbe di determinare le regole di voto applicabili in seno al Consiglio, dal momento che la regola di voto prevista da tali disposizioni, ossia la maggioranza qualificata, in realtà sarebbe stata sostituita dalla regola dell'unanimità.
- 31 Il Consiglio, sostenuto dai governi intervenienti, ritiene di aver rispettato le regole di voto enunciate nei Trattati. Infatti, la circostanza che nessun membro del Consiglio si sia opposto alla decisione impugnata non può significare che nel caso di specie non sia stato osservato il voto a maggioranza qualificata, poiché ogni decisione adottata all'unanimità soddisfa necessariamente il requisito di una maggioranza qualificata.
- 32 Inoltre, in materia di accordi internazionali, il cumulo di più regole di voto non avrebbe nulla di inusuale. Una prassi siffatta rispecchierebbe la necessità di ottenere un consenso tra gli Stati membri, il quale può riflettersi in una decisione di natura mista oppure derivare dalle decisioni adottate da ogni singolo Stato membro.

Sul terzo motivo

- 33 La Commissione, sostenuta dal Parlamento, imputa al Consiglio di aver violato gli obiettivi dei Trattati e il principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 13, paragrafo 2, TUE.
- 34 Consentendo agli Stati membri di intervenire nelle competenze dell'Unione, il Consiglio, da un lato, avrebbe creato confusione riguardo alla personalità dell'Unione nelle relazioni internazionali e il potere di cui essa dispone di adottare da sola una decisione in tale settore. Dall'altro, non avrebbe rispettato l'obbligo di leale cooperazione tra le istituzioni, in forza del quale esso avrebbe dovuto esercitare le sue attribuzioni in maniera tale da non indebolire il quadro istituzionale dell'Unione, consentendo agli Stati membri di intervenire nello svolgimento di una procedura che riguarda esclusivamente il Consiglio.
- 35 Il Consiglio, sostenuto dai governi intervenienti, afferma di non aver dato origine ad alcuna confusione negli Stati terzi riguardo alla personalità dell'Unione. Relativamente agli accordi misti, una confusione del genere sarebbe suscitata, invece, dalla circostanza che il Consiglio adotti una decisione riguardante tali accordi senza integrarvi anche la corrispondente decisione degli Stati membri.
- 36 La decisione impugnata sarebbe peraltro non solo conforme all'obiettivo di unità nella rappresentanza internazionale dell'Unione, ma lo garantirebbe, promuoverebbe e rafforzerebbe, esprimendo la posizione comune dell'Unione e dei suoi Stati membri. L'adozione di una decisione siffatta sarebbe appunto l'espressione dell'obbligo di stretta cooperazione imposto dai Trattati.
- 37 È ben vero che l'atto dell'Unione finalizzato all'adozione di un accordo misto e il corrispondente atto degli Stati membri potrebbero essere adottati sulla base di due procedure diverse. Tuttavia, lo svolgimento di procedure parallele presenterebbe rischi di divergenze tra gli Stati membri e potrebbe dar luogo a ritardi, cosicché esso non consentirebbe di garantire una stretta cooperazione sufficiente tra l'Unione e gli Stati membri.

Giudizio della Corte

- 38 Con il primo e il secondo motivo, la Commissione sostiene che la decisione impugnata non è conforme all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafi 2, 5 e 8, TFUE, in quanto essa non è stata adottata dal solo Consiglio e conformemente alla procedura e alle modalità di voto previste dall'articolo 218 TFUE.
- 39 Occorre ricordare che i Trattati fondativi dell'Unione hanno dato vita, diversamente dai Trattati internazionali ordinari, ad un ordinamento giuridico nuovo, dotato di proprie istituzioni, a favore del quale gli Stati che ne sono membri hanno limitato, in settori sempre più ampi, i propri poteri sovrani, e che riconosce come soggetti non soltanto tali Stati, ma anche i cittadini degli stessi (v., in particolare, parere 1/09, EU:C:2011:123, punto 65, e parere 2/13, EU:C:2014:2454, punto 157).
- 40 Inoltre, gli Stati membri, in virtù della loro appartenenza all'Unione, hanno accettato che i loro reciproci rapporti, relativamente alle materie costituenti l'oggetto del trasferimento di competenze dagli Stati membri all'Unione stessa, fossero disciplinati dal diritto di quest'ultima, con esclusione, se così prescritto da tale diritto, di qualsiasi altro diritto (parere 2/13, EU:C:2014:2454, punto 193).

- 41 Ai sensi dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, ciascuna istituzione deve agire nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste.
- 42 A tal riguardo va ricordato che le regole relative alla formazione della volontà delle istituzioni dell'Unione sono sancite dai Trattati e che esse non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni (sentenze Regno Unito/Consiglio, 68/86, EU:C:1988:85, punto 38, e Parlamento/Consiglio, C-133/06, EU:C:2008:257, punto 54).
- 43 Per quanto attiene alla presente causa, l'articolo 218, paragrafo 1, TFUE prescrive che gli accordi tra l'Unione e Stati terzi o le organizzazioni internazionali siano negoziati e conclusi secondo la procedura di cui ai paragrafi da 2 a 11 del medesimo articolo, fermo restando che gli Stati membri, in quanto soggetti di diritto dell'Unione, sono vincolati dall'insieme delle disposizioni del suddetto articolo.
- 44 Inoltre, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 5, TFUE, la decisione che autorizza la firma di tali accordi ed, eventualmente, la loro applicazione provvisoria da parte dell'Unione è adottata dal Consiglio. Per l'adozione di una tale decisione non è riconosciuta alcuna competenza agli Stati membri.
- 45 Peraltro, risulta dall'articolo 218, paragrafo 8, TFUE, che, per una decisione, come quella menzionata al punto precedente, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.
- 46 Nella presente causa è pacifico che l'accordo di adesione e l'accordo addizionale costituiscono accordi misti.
- 47 Le parti contraenti di un accordo misto concluso con Paesi terzi sono, da un lato, l'Unione e, dall'altro, gli Stati membri. In sede di negoziazione e conclusione di un tale accordo, ciascuna parte deve agire nei limiti delle competenze che le sono attribuite e nel rispetto delle competenze di qualsiasi altra parte contraente.
- 48 Come risulta dal testo della decisione impugnata, quest'ultima autorizza la firma, a nome dell'Unione, degli accordi in questione e prevede la loro provvisoria applicazione.
- 49 In primo luogo, occorre constatare che tale decisione fonde in realtà due atti distinti, ossia, 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.
- 50 Ne consegue che gli Stati membri hanno partecipato all'adozione dell'atto relativo alla firma, a nome dell'Unione, degli accordi in questione e alla loro applicazione provvisoria da parte di quest'ultima, sebbene, secondo l'articolo 218, paragrafo 5, TFUE, un atto del genere debba essere adottato dal solo Consiglio. Inoltre, il Consiglio è stato coinvolto, in qualità di istituzione dell'Unione, nell'adozione dell'atto riguardante l'applicazione provvisoria di tali accordi da parte degli Stati membri, sebbene un atto siffatto rientri, anzitutto, nell'ambito del diritto interno di ciascuno di tali Stati e, successivamente, nell'ambito del diritto internazionale.

- 51 In secondo luogo, la decisione impugnata è stata adottata nell'ambito di una procedura che conteneva indistintamente elementi del processo decisionale proprio del Consiglio ed elementi di natura intergovernativa.
- 52 Come confermato dal Consiglio in udienza, la decisione impugnata è stata adottata mediante una procedura unica applicata ai due atti menzionati al punto 49 della presente sentenza. Orbene, l'atto relativo all'applicazione provvisoria degli accordi in parola da parte degli Stati membri comporta un consenso dei rappresentanti di tali Stati, e dunque il loro accordo unanime, sebbene l'articolo 218, paragrafo 8, TFUE preveda che il Consiglio deve deliberare, a nome dell'Unione, a maggioranza qualificata. I due atti distinti, raggruppati nella decisione impugnata, non possono dunque essere validamente adottati nell'ambito di una procedura unica (v., per analogia, sentenza Commissione/Consiglio, C-338/01, EU:C:2004:253).
- 53 Di conseguenza, la decisione impugnata non è conforme all'articolo 218, paragrafi 2, 5 e 8, TFUE e, pertanto, all'articolo 13, paragrafo 2, TUE.
- 54 Riguardo all'argomento del Consiglio secondo il quale la decisione impugnata ottempera all'obbligo di cooperazione che è imposto all'Unione e agli Stati membri nell'ambito degli accordi misti, è ben vero che la Corte ha riconosciuto che, qualora risulti che la materia disciplinata da un accordo rientra, in parte, nella competenza dell'Unione e, in parte, in quella degli Stati membri, occorre garantire una stretta cooperazione tra questi ultimi e le istituzioni dell'Unione tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti (parere 1/94, EU:C:1994:384, punto 108, e sentenza Commissione/Svezia, C-246/07, EU:C:2010:203, punto 73).
- 55 Tuttavia, tale principio non può giustificare che il Consiglio si svincoli dal rispetto delle norme procedurali e delle modalità di voto di cui all'articolo 218 TFUE.
- 56 Di conseguenza, occorre constatare che il primo e il secondo motivo sono fondati.
- 57 Pertanto, si deve annullare la decisione impugnata, senza che occorra esaminare il terzo motivo dedotto dalla Commissione a sostegno del suo ricorso.

Sulla domanda di mantenimento nel tempo degli effetti della decisione impugnata

- 58 Il Consiglio e la Commissione, sostenuti dal Parlamento e dai governi ceco, tedesco, francese, portoghese e finlandese, chiedono alla Corte, in caso di annullamento della decisione impugnata, di mantenere gli effetti di quest'ultima sino all'adozione di una nuova decisione.
- 59 Ai sensi dell'articolo 264, secondo comma, TFUE, la Corte, ove lo reputi necessario, può precisare gli effetti dell'atto annullato che devono essere considerati definitivi.
- 60 A tale proposito, dalla giurisprudenza della Corte emerge che gli effetti di un atto impugnato possono essere mantenuti per motivi di certezza del diritto, in particolare qualora gli effetti immediati dell'annullamento di tale atto comportassero gravi conseguenze negative e la legittimità di un tale atto sia contestata non a causa della sua finalità o del suo oggetto, ma per motivi attinenti all'incompetenza del suo autore o alla violazione di forme sostanziali (v. sentenza Parlamento e Commissione/Consiglio, C-103/12 e C-165/12, EU:C:2014:2400, punto 90 nonché giurisprudenza ivi citata).

- 61 Nella fattispecie, occorre in particolare rilevare che la decisione impugnata ha reso possibile l'applicazione provvisoria dell'accordo di adesione e dell'accordo addizionale da parte dell'Unione. L'annullamento con effetto immediato di una decisione siffatta potrebbe comportare gravi conseguenze sulle relazioni dell'Unione con gli Stati terzi interessati nonché sugli operatori economici che esercitano la loro attività nel mercato del trasporto aereo e che hanno potuto beneficiare dell'applicazione provvisoria dei suddetti accordi.
- 62 Stanti tali premesse, sussistono rilevanti ragioni di certezza del diritto che giustificano l'accoglimento da parte della Corte della domanda diretta al mantenimento degli effetti della decisione impugnata, la cui finalità o il cui contenuto non sono contestati.
- 63 È pertanto necessario mantenere gli effetti della decisione impugnata sino all'entrata in vigore, entro un congruo termine a decorrere dalla data della pronuncia della presente sentenza, di una nuova decisione che il Consiglio deve adottare ai sensi dell'articolo 218, paragrafi 5 e 8, TFUE.

Sulle spese

- 64 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha chiesto la condanna del Consiglio, quest'ultimo, rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese.
- 65 Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, del medesimo regolamento, la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia, il Regno Unito e il Parlamento, intervenuti nella presente controversia, sopporteranno le proprie spese.

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

- 1) **La decisione 2011/708/UE del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea, riuniti in sede di Consiglio, del 16 giugno 2011, concernente la firma, a nome dell'Unione, e l'applicazione provvisoria dell'accordo sui trasporti aerei fra gli Stati Uniti d'America, da un lato, l'Unione europea e i suoi Stati membri, d'altro lato, l'Islanda, d'altro lato, e il Regno di Norvegia, d'altro lato; e concernente la firma, a nome dell'Unione, e l'applicazione provvisoria dell'accordo addizionale fra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da un lato, l'Islanda, d'altro lato, e il Regno di Norvegia, d'altro lato, riguardante l'applicazione dell'accordo sui trasporti aerei fra gli Stati Uniti d'America, da un lato, l'Unione europea e i suoi Stati membri, d'altro lato, l'Islanda, d'altro lato, e il Regno di Norvegia, d'altro lato, è annullata.**
- 2) **Gli effetti della decisione 2011/708 sono mantenuti fino all'entrata in vigore, entro un congruo termine a decorrere dalla pronuncia della presente sentenza, di una nuova decisione che il Consiglio dell'Unione europea dovrà adottare ai sensi dell'articolo 218, paragrafi 5 e 8, TFUE.**
- 3) **Il Consiglio dell'Unione europea è condannato alle spese.**

- 4) La Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, la Repubblica italiana, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Polonia, la Repubblica portoghese, la Repubblica di Finlandia, il Regno di Svezia, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord nonché il Parlamento europeo sopporteranno le proprie spese.**

Firme