



Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
MACIEJ SZPUNAR
presentate il 24 aprile 2017¹

Causa C-600/14

**Repubblica federale di Germania
contro**

Consiglio dell'Unione europea

«Ricorso di annullamento – Azione esterna dell'Unione europea – Competenze dell'Unione – Articolo 216, paragrafo 1, TFUE – Articolo 218, paragrafo 9, TFUE – Determinazione della posizione da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo internazionale – Comitato di revisione dell'Organizzazione intergovernativa per il trasporto internazionale per ferrovia (OTIF) – Modifiche della convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) e delle sue appendici – Validità della decisione 2014/699/UE»

Indice

I. Introduzione	3
II. Contesto normativo	3
A. Diritto internazionale	3
1. Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) (convention relative aux transports internationaux ferroviaires)	3
2. L'accordo di adesione	5
B. Diritto dell'Unione	6
1. Decisione 2013/103/UE	6
2. Regolamento (CEE) n. 2913/92	7
3. Regolamento (CEE) n. 2454/93	8
4. Regolamento (UE) n. 952/2013	9

¹ Lingua originale: il francese.

5. Regolamento (CE) n. 136/2004	9
6. Direttiva 2008/110	10
7. Direttiva 2004/49	11
III. Fatti e decisione impugnata	12
IV. Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti	16
V. Analisi	16
A. Sul primo motivo, relativo alla violazione dell'articolo 5, paragrafo 2, TUE.....	16
1. Sull'articolo 218 TFUE	17
2. Sul sistema di competenze dell'Unione	18
a) Competenze interne ed esterne	18
b) Competenze esclusive e concorrenti.....	19
c) Competenza concorrente e accordo misto: due questioni differenti	21
3. Esiste una competenza esterna?	22
a) Argomentazione delle parti	22
b) Valutazione	23
1) Sull'articolo 216, paragrafo 1, seconda fattispecie, TFUE.....	23
2) Sugli altri obblighi del Consiglio	26
c) Conclusione	27
4. Esistenza di una competenza esterna esclusiva?	27
a) Sull'articolo 3, paragrafo 2, terza fattispecie, TFUE	27
b) Punto 5: revisione parziale dell'appendice B (CIM)	29
1) Argomentazione delle parti	29
2) Valutazione	30
c) Punti 4 e 7: revisione parziale della COTIF – convenzione di base e dell'appendice D (CUV)	31
1) Argomentazione delle parti	31
2) Valutazione	31
d) Punto 12: revisione parziale dell'appendice E (CUI)	32
1) Argomentazione delle parti	32

2) Valutazione	32
B. Sul secondo motivo, relativo alla violazione dell'articolo 296 TFUE	33
1. Argomentazione delle parti	33
2. Valutazione	33
C. Sul terzo motivo, relativo alla violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE	35
1. Argomentazione delle parti	35
2. Valutazione	36
VI. Sulle spese	36
VII. Conclusione	36

I. Introduzione

1. Il presente ricorso di annullamento, presentato dalla Repubblica federale di Germania contro il Consiglio dell'Unione europea, è il risultato di una controversia che contrappone le parti in relazione alla competenza esterna dell'Unione europea in materia di trasporti.

2. Esso fornirà alla Corte l'opportunità di precisare che, in linea di principio, una competenza concorrente, in questo caso in materia di trasporti, può essere esercitata senza che sussista una normativa interna corrispondente. Infatti, in applicazione dell'articolo 216, paragrafo 1, TFUE, è sufficiente che l'esercizio della competenza esterna sia necessario per conseguire, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati.

II. Contesto normativo

A. Diritto internazionale

1. Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) (convention relative aux transports internationaux ferroviaires)

3. Tutti gli Stati membri dell'Unione, ad eccezione della Repubblica di Cipro e della Repubblica di Malta, sono parti contraenti della convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) del 9 maggio 1980, avente ad oggetto la costituzione dell'organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia (OTIF). La COTIF è stata modificata dal protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999. L'Unione ha aderito alla COTIF con effetto dal 1° luglio 2011.

4. In virtù dell'articolo 2, paragrafo 1, della COTIF, l'OTIF ha lo scopo di promuovere, migliorare e agevolare, sotto ogni punto di vista, il traffico internazionale ferroviario, in particolare istituendo regimi di diritto uniforme nei vari settori giuridici relativi al traffico internazionale per ferrovia.

5. Ai sensi dell'articolo 6 della COTIF, intitolato «Regole uniformi»:

«1. Il traffico internazionale ferroviario e l'ammissione di materiale ferroviario da utilizzare nel traffico internazionale sono regolamentati, a condizione che non siano state fatte o emanate dichiarazioni e riserve in conformità all'articolo 42 paragrafo 1 prima frase da:

- a) le “Regole uniformi relative al contratto di trasporto internazionale ferroviario dei viaggiatori (CIV)”, costituenti l'Appendice A della [COTIF],
- b) le “Regole uniformi relative al contratto di trasporto internazionale delle merci (CIM)”, costituenti l'Appendice B della [COTIF] [in prosieguo: l'“appendice B (CIM)”],
- c) il “Regolamento relativo al trasporto internazionale ferroviario delle merci pericolose (RID)”, costituente l'Appendice C della [COTIF],
- d) le “Regole uniformi relative ai contratti di utilizzazione dei veicoli nel traffico internazionale ferroviario (CUV)” costituenti l'Appendice D della [COTIF] [in prosieguo: l'“appendice D (CUV)”],
- e) le “Regole uniformi relative al contratto di utilizzazione dell'infrastruttura nel traffico internazionale ferroviario (CUI)” costituenti l'Appendice E della [COTIF] [in prosieguo: l'“appendice E (CUI)”],
- f) le “Regole uniformi relative alla convalida delle norme tecniche ed all'adozione di prescrizioni tecniche uniformi applicabili al materiale ferroviario destinato ad essere utilizzato nel traffico internazionale ferroviario (APTU)” costituenti l'Appendice F della [COTIF],
- g) le “Regole uniformi relative all'ammissione tecnica di materiale ferroviario utilizzato nel traffico internazionale (ATMF)”, costituenti l'Appendice G della [COTIF],
- h) altri regimi di diritto uniforme elaborati dall'Organizzazione in forza dell'articolo 2 paragrafo 2 lettera a) costituenti altrettante Appendici della [COTIF].

2. Le Regole uniformi, il Regolamento ed i regimi enumerati al paragrafo 1, compresi i loro Allegati, sono parte integrante della [COTIF]».

6. Il comitato di revisione, composto in linea di principio da tutte le parti della COTIF, decide, ai sensi dell'articolo 33, paragrafo 4, della COTIF, sulle proposte volte a modificare le disposizioni della COTIF e delle sue appendici.

7. L'articolo 35 della COTIF, intitolato «Decisioni dei Comitati», così dispone:

«1. Le modifiche della [COTIF] decise dai Comitati sono notificate dal Segretario generale agli Stati membri.

2. Le modifiche della [COTIF] stessa decise dal Comitato di revisione entrano in vigore per tutti gli Stati membri il primo giorno del dodicesimo mese successivo a quello in cui il Segretario generale le ha notificate agli Stati membri. Gli Stati membri possono formulare un'obiezione nei quattro mesi successivi alla data di notifica. In caso di obiezione di un quarto degli Stati membri, la modifica non entra in vigore. Se uno Stato membro formula un'obiezione contro una decisione della Commissione di revisione nel termine di quattro mesi e denuncia la [COTIF], la denuncia ha effetto alla data prevista per l'entrata in vigore di detta decisione.

3. Le modifiche delle Appendici alla [COTIF] decise dal Comitato di revisione entrano in vigore per tutti gli Stati membri il primo giorno del dodicesimo mese successivo a quello in cui il Segretario generale le ha notificate agli Stati membri. (...)

4. Gli Stati membri possono formulare un'obiezione nei quattro mesi successivi alla data di notifica di cui al paragrafo 3. In caso di obiezione espressa da un quarto degli Stati membri, la modifica non entra in vigore. Per gli Stati membri che hanno espresso un'obiezione contro una decisione nei termini stabiliti, l'applicazione dell'Appendice in oggetto è integralmente sospesa per quanto riguarda il traffico con e tra gli Stati membri, a decorrere dal momento in cui le decisioni hanno effetto. Tuttavia, in caso di obiezione contro la convalida di una norma tecnica o l'adozione di una prescrizione tecnica uniforme, solamente queste ultime sono sospese per quanto concerne il traffico con e tra gli Stati membri a decorrere dal momento in cui le decisioni hanno effetto; lo stesso si applica in caso di obiezione parziale.

(...).

8. Ai sensi dell'articolo 2 dell'appendice B (CIM), intitolato «Prescrizioni di diritto pubblico», i «trasporti a cui si applicano le presenti Regole uniformi rimangono sottoposti alle prescrizioni di diritto pubblico, in particolare (...) alle prescrizioni del diritto doganale e a quelle relative alla protezione degli animali».

2. L'accordo di adesione

9. L'accordo tra l'Unione europea e l'Organizzazione intergovernativa per il trasporto internazionale per ferrovia, relativo all'adesione dell'Unione europea alla convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) del 9 maggio 1980, modificata dal protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999 (GU 2013, L 51, pag. 8), firmato il 23 giugno 2011 a Berna (in prosieguo: l'«accordo di adesione»), ai sensi del suo articolo 9, è entrato in vigore il 1° luglio 2011.

10. L'articolo 2 dell'accordo di adesione prevede quanto segue:

«Senza pregiudizio dell'oggetto e dello scopo della [COTIF] di promuovere, migliorare e agevolare il trasporto internazionale per ferrovia e fatta salva la sua piena applicazione con riferimento alle altre parti della [COTIF], nelle loro relazioni reciproche, le parti della [COTIF] che sono Stati membri dell'Unione applicano le norme dell'Unione e non applicano pertanto le norme derivanti da tale [COTIF] salvi i casi in cui non esistano norme dell'Unione che disciplinano la particolare materia in questione».

11. Ai sensi dell'articolo 6 dell'accordo di adesione:

«1. Per le decisioni su materie di competenza esclusiva dell'Unione, quest'ultima esercita i diritti di voto dei suoi Stati membri a norma della [COTIF].

2. Per le decisioni su materie nelle quali l'Unione dispone della competenza concorrente con i suoi Stati membri, vota l'Unione o votano i suoi Stati membri.

3. Fatto salvo l'articolo 26, paragrafo 7 della [COTIF], essa dispone di un numero di voti uguale a quello dei suoi Stati membri che sono anche membri della [COTIF]. Quando l'Unione vota, i suoi Stati membri non votano.

4. L'Unione informa di volta in volta le altre parti della convenzione dei casi nei quali, per i vari punti dell'ordine del giorno dell'assemblea generale e degli altri organi decisionali, intenderà esercitare i diritti di voto previsti ai paragrafi da 1 a 3. Questo obbligo si applica ugualmente alle decisioni da prendere per corrispondenza. Tale informazione va fornita con sufficiente anticipo al segretario generale dell'OTIF in modo da consentirne la distribuzione unitamente ai documenti di seduta o a una decisione da adottare per corrispondenza».

12. L'articolo 7 dell'accordo di adesione è così formulato:

«La portata della competenza dell'Unione è descritta in termini generali in una dichiarazione scritta emessa dall'Unione al momento della conclusione del presente accordo. Tale dichiarazione può essere modificata, ove opportuno, mediante notifica da parte dell'Unione all'OTIF. Essa non sostituisce o limita in alcun modo le materie che possono essere oggetto di notifiche di competenza dell'Unione da presentare prima che in seno all'OTIF si proceda all'adozione di decisioni tramite votazione formale o altra procedura».

B. Diritto dell'Unione

1. Decisione 2013/103/UE

13. L'accordo di adesione è stato approvato a nome dell'Unione con la decisione 2013/103/UE².

14. Nell'allegato I della decisione 2013/103 figura una dichiarazione dell'Unione fatta durante la stipula dell'accordo di adesione per quanto riguarda l'esercizio delle competenze.

15. Tale dichiarazione è del seguente tenore:

«Nel settore ferroviario, l'Unione europea (...) dispone della competenza concorrente con gli Stati membri dell'Unione (...) a norma degli articoli 90 e 91, in combinato disposto con l'articolo 100, paragrafo 1 e gli articoli 171 e 172 del [TFUE].

(...)

Sulla base degli articoli 91 e 171 TFUE, l'Unione ha adottato numerosi atti giuridici applicabili al settore dei trasporti ferroviari.

In forza del diritto dell'Unione, l'Unione ha acquisito la competenza esclusiva su questioni in materia di trasporti ferroviari, con riguardo alle quali la [COTIF], o gli strumenti giuridici adottati in virtù di questa, possono incidere o modificare la portata delle norme dell'Unione in vigore.

Nelle materie disciplinate dalla [COTIF] che sono di competenza esclusiva dell'Unione, gli Stati membri non hanno alcuna competenza.

Nei casi in cui esistono norme dell'Unione sulle quali non incidono la [COTIF] o gli strumenti giuridici adottati in virtù di questa, l'Unione dispone della competenza concorrente con gli Stati membri nelle materie connesse alla [COTIF].

Un elenco dei pertinenti atti dell'Unione vigenti al momento della conclusione dell'accordo figura nell'appendice del presente accordo. La portata della competenza dell'Unione che discende da tali atti deve essere valutata in relazione alle specifiche disposizioni di ciascun testo, in particolare la misura in cui tali disposizioni stabiliscono norme comuni. La competenza dell'Unione è in continua evoluzione. Nell'ambito del trattato sull'Unione europea e del [Trattato FUE] le istituzioni competenti dell'Unione possono adottare decisioni che determinano la portata della competenza dell'Unione. L'Unione si riserva pertanto il diritto di modificare di conseguenza la presente dichiarazione, senza che questo costituisca un prerequisito per l'esercizio della sua competenza nelle materie oggetto della [COTIF]».

² Decisione del Consiglio, del 16 giugno 2011, concernente la firma e la conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e l'Organizzazione intergovernativa per i trasporti internazionali per ferrovia di adesione dell'Unione europea alla convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) del 9 maggio 1980, modificata dal protocollo di Vilnius del 3 giugno 1999 (GU 2013, L 51, pag. 1).

16. L'appendice dell'allegato I della decisione 2013/103 elenca gli atti dell'Unione relativi a materie di cui tratta la COTIF. Tra tali strumenti figurano le direttive 2001/14/CE³, 2004/49/CE⁴ e 2008/110/CE⁵.

17. L'allegato III della decisione 2013/103 stabilisce le disposizioni interne per il Consiglio, gli Stati membri e la Commissione europea in relazione ai lavori nell'ambito dell'OTIF.

2. Regolamento (CEE) n. 2913/92

18. L'articolo 94 del regolamento (CEE) n. 2913/92⁶ così dispone:

«1. L'obbligato principale è tenuto a prestare una garanzia per assicurare il pagamento dell'obbligazione doganale e delle altre imposte che possono essere dovute sulla merce.

2. La garanzia è:

- a) una garanzia isolata che vale per una singola operazione di transito; o
- b) una garanzia globale per più operazioni di transito, quando l'obbligato principale è stato autorizzato dalle autorità doganali dello Stato membro in cui è stabilito a fornire una garanzia di questo tipo.

3. L'autorizzazione di cui alla lettera b) del paragrafo 2 è concessa solamente a chi:

- a) è stabilito nella Comunità;
- b) si avvale regolarmente dei regimi di transito comunitario o la cui capacità di adempiere agli obblighi relativi a tali regimi è nota alle autorità doganali;

e

c) non ha commesso infrazioni gravi o ripetute contro la normativa doganale o fiscale.

4. Le persone che comprovano alle autorità doganali di soddisfare maggiori condizioni di affidabilità possono essere autorizzate ad utilizzare una garanzia globale di importo ridotto o a fruire di un esonero dalla garanzia. I criteri complementari per tale autorizzazione includono:

- a) il corretto ricorso a regimi di transito comunitario per un determinato periodo;
- b) la cooperazione con le autorità doganali;

e

3 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 26 febbraio 2001, relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (GU 2001, L 75, pag. 29).

4 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 29 aprile 2004, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie e recante modifica della direttiva 95/18/CE del Consiglio relativa alle licenze delle imprese ferroviarie e della direttiva 2001/14/CE relativa alla ripartizione della capacità di infrastruttura ferroviaria, all'imposizione dei diritti per l'utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e alla certificazione di sicurezza (direttiva sulla sicurezza delle ferrovie) (GU 2004, L 164, pag. 44, e rettifica in GU 2004, L 220, pag. 16).

5 Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 dicembre 2008, che modifica la direttiva 2004/49/CE relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie (direttiva sulla sicurezza delle ferrovie) (GU 2008, L 345, pag. 62).

6 Regolamento del Consiglio, del 12 ottobre 1992, che istituisce un codice doganale comunitario (GU 1992, L 302, pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 955/1999 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 aprile 1999 (GU 1999, L 119, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento n. 2913/92»).

- c) per quanto concerne l'esonero dalla garanzia, una buona capacità finanziaria, sufficiente a soddisfare gli impegni di tali persone.

Le condizioni per le autorizzazioni concesse ai sensi del presente paragrafo sono determinate secondo la procedura del Comitato.

5. L'esonero dalla garanzia concesso in base al paragrafo 4 non include le operazioni di transito comunitario esterno relative a merci considerate, secondo la procedura del comitato, ad alto rischio.

6. Tenendo conto dei principi che informano il paragrafo 4, il ricorso alla garanzia globale di importo ridotto può, nel transito comunitario esterno, essere temporaneamente vietato secondo la procedura del comitato, come misura straordinaria e in circostanze particolari.

7. Tenendo conto dei principi che informano il paragrafo 4, il ricorso alla garanzia globale può, nel transito comunitario esterno, essere temporaneamente vietato, secondo la procedura del comitato, per le merci a carico delle quali sono state constatate, nel quadro della garanzia globale, frodi quantitativamente rilevanti».

3. Regolamento (CEE) n. 2454/93

19. Gli articoli 412, 416 e 419 del regolamento (CEE) n. 2454/93⁷ figurano al punto A, intitolato «Disposizioni di carattere generale relative ai trasporti ferroviari», della sottosezione 8, intitolata «Procedure semplificate specifiche per le merci trasportate per ferrovia o mediante grandi contenitori », di tale regolamento.

20. L'articolo 412 del regolamento di applicazione così dispone:

«L'articolo 359 [sulle formalità da adempiere presso l'ufficio di passaggio durante il trasporto] non è applicabile ai trasporti di merci per ferrovia».

21. Ai sensi dell'articolo 416, paragrafo 1, di tale regolamento:

«L'azienda ferroviaria che accetta il trasporto della merce accompagnata da una lettera di vettura CIM equivalente alla dichiarazione di transito comunitario diviene, per tale operazione, obbligato principale».

22. L'articolo 419, paragrafi 1 e 2, del medesimo regolamento è così formulato:

«1. Quando un trasporto cui si applica il regime di transito comunitario inizia e deve terminare all'interno del territorio doganale della Comunità, la lettera di vettura CIM è presentata all'ufficio di partenza.

2. L'ufficio di partenza appone, in modo apparente, nello spazio riservato alla dogana negli esemplari n. 1, 2 e 3 della lettera di vettura CIM:

- a) la sigla "T1", se le merci circolano in regime di transito comunitario esterno;
- b) la sigla "T2" se le merci circolano in regime di transito comunitario interno, conformemente all'articolo 165 del codice, salvo il caso di cui all'articolo 340 *quater*, paragrafo 1;

⁷ Regolamento della Commissione, del 2 luglio 1993, che fissa talune disposizioni d'applicazione del regolamento (CEE) n. 2913/92 del Consiglio che istituisce il codice doganale comunitario (GU 1993, L 253 pag. 1), come modificato dal regolamento (CE) n. 2787/2000 della Commissione, del 15 dicembre 2000 (GU 2000, L 330, pag. 1; in prosieguo: il «regolamento di applicazione»).

- c) la sigla “T2F” se le merci circolano in regime di transito comunitario interno, conformemente all'articolo 340 *quater*, paragrafo 1,

La sigla “T2” oppure “T2F” è autenticata con timbro dell'ufficio di partenza».

4. Regolamento (UE) n. 952/2013

23. L'articolo 233 del regolamento (UE) n. 952/2013⁸, intitolato «Obblighi del titolare del regime di transito unionale nonché del vettore e del destinatario di merci che circolano in regime di transito unionale», al paragrafo 4, così dispone:

«Su richiesta, le autorità doganali possono autorizzare una delle seguenti semplificazioni per quanto riguarda il vincolo delle merci al regime di transito unionale o la conclusione di detto regime:

(...)

- e) l'uso di un documento di trasporto elettronico come dichiarazione in dogana per vincolare le merci al regime di transito unionale, purché contenga le indicazioni di tale dichiarazione e tali indicazioni siano a disposizione delle autorità doganali alla partenza e a destinazione per consentire la vigilanza doganale delle merci e l'appuramento del regime».

5. Regolamento (CE) n. 136/2004

24. L'articolo 2, paragrafi 3 e 4, del regolamento (CE) n. 136/2004⁹ prevede quanto segue:

«3. Il DVCE [documento veterinario comune di entrata] è costituito da un originale e copie come stabilito dall'autorità competente per soddisfare i requisiti del presente regolamento. Il responsabile del carico compila la parte 1 del DVCE e la trasmette al personale veterinario del posto d'ispezione frontaliero.

4. Fatti salvi i paragrafi 1 e 3 e previo accordo delle autorità competenti interessate dalla partita, le informazioni contenute nel DVCE possono venire preventivamente comunicate attraverso un sistema di telecomunicazioni o qualsiasi altro sistema di trasmissione elettronica dei dati. In questo caso le informazioni fornite per via elettronica devono essere quelle richieste nella parte 1 del modello del DVCE».

25. L'articolo 3, paragrafi 2 e 3, di tale regolamento è così formulato:

«2. L'originale del DVCE relativo a partite per le quali è stata concessa l'autorizzazione veterinaria consiste nelle parti 1 e 2, debitamente compilate e sottoscritte.

3. Il veterinario ufficiale o il responsabile del carico notifica alle autorità doganali del posto d'ispezione frontaliero l'autorizzazione veterinaria della partita come disposto al paragrafo 1 attraverso l'invio dell'originale del DVCE o per via elettronica:

- una volta effettuato lo sdoganamento (...) l'originale del DVCE accompagna la partita fino al primo stabilimento di destinazione,

⁸ Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio, del 9 ottobre 2013, che istituisce il codice doganale dell'Unione (rifusione) (GU 2013, L 269, pag. 1), entrato in vigore il 30 ottobre 2013. Tale regolamento sostituisce, a partire dal 1° maggio 2016, in particolare il regolamento n. 2913/92.

⁹ Regolamento della Commissione, del 22 gennaio 2004, che fissa le modalità dei controlli veterinari da effettuare ai posti d'ispezione frontalieri della Comunità sui prodotti importati da paesi terzi (GU 2004, L 21, pag. 11).

- il veterinario ufficiale del posto d'ispezione frontaliere conserva una copia del DVCE,
- il veterinario ufficiale trasmette copia del DVCE al responsabile del carico».

26. Ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 3, del suddetto regolamento:

«Per il primo sdoganamento il responsabile del carico presenta l'originale del DVCE all'ufficio doganale responsabile dello stabilimento in cui si trova la partita. L'invio del DVCE può avvenire anche per via elettronica, previa autorizzazione dell'autorità competente».

27. L'articolo 10 del regolamento n. 136/2004 dispone quanto segue:

«A discrezione dell'autorità competente, la stesura, l'uso, la trasmissione e la conservazione del DVCE, come indicati nelle diverse situazioni descritte nel presente regolamento, possono effettuarsi per via elettronica».

6. Direttiva 2008/110

28. Ai sensi dei considerando 3 e 4 della direttiva 2008/110:

- «(3) Con l'entrata in vigore, il 1° luglio 2006, della [COTIF] diventano applicabili nuove regole in materia di contratti di utilizzazione dei veicoli. Conformemente [all'appendice D (CUV)] i detentori di carri merci non sono più soggetti all'obbligo di immatricolare i loro carri presso un'impresa ferroviaria. Il vecchio accordo, il Regolamento Internazionale Veicoli (RIV), tra le imprese ferroviarie ha cessato di essere applicabile ed è stato in parte sostituito da un nuovo accordo privato volontario (Contratto generale di utilizzazione dei carri, GCU) tra le imprese ferroviarie e i detentori di carri merci in virtù del quale questi ultimi sono responsabili della manutenzione dei propri carri. Per dare un seguito a tali cambiamenti e rendere più agevole l'applicazione della direttiva 2004/49/CE relativamente alla certificazione di sicurezza delle imprese ferroviarie, bisognerebbe definire i concetti di “detentore” e “soggetto responsabile della manutenzione” e precisare i rapporti tra tali soggetti e le imprese ferroviarie.
- (4) La definizione di “detentore” dovrebbe essere il più possibile simile a quella utilizzata nella [COTIF] del 1999. Vari sono i soggetti che possono essere identificati come detentori di un veicolo: il proprietario, un'impresa che svolge attività con un parco carri, un'impresa che noleggia veicoli ad un'impresa ferroviaria, un'impresa ferroviaria, o un gestore dell'infrastruttura che utilizza veicoli per la manutenzione della propria infrastruttura. I suddetti soggetti dispongono del veicolo ai fini del suo impiego come mezzo di trasporto da parte delle imprese ferroviarie e dei gestori dell'infrastruttura. Onde evitare qualsiasi dubbio, il detentore dovrebbe essere chiaramente identificato nel registro di immatricolazione nazionale (RIN) di cui all'articolo 33 della direttiva [relativa a]ll'interoperabilità del sistema ferroviario [comunitario]¹⁰».

¹⁰ Direttiva 2008/57/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 17 giugno 2008, relativa all'interoperabilità del sistema ferroviario comunitario (rifusione) [(GU 2008, L 191, pag. 1).

7. *Direttiva 2004/49*

29. La direttiva 2004/49, come modificata dalla direttiva 2008/110¹¹ (in prosieguo: la «direttiva 2004/49»), all'articolo 1, così stabilisce:

«La presente direttiva è intesa a sviluppare e a migliorare la sicurezza del sistema ferroviario comunitario e a migliorare l'accesso al mercato per la prestazione di servizi ferroviari mediante:

(...)

b) la ripartizione delle responsabilità fra i soggetti interessati;

(...)».

30. L'articolo 3 della direttiva così dispone:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

(...)

s) “detentore”: soggetto che utilizza un veicolo in quanto mezzo di trasporto, indipendentemente dal fatto che ne sia proprietario o che possa farne uso e che sia registrato in quanto tale nel registro di immatricolazione nazionale (RIN) di cui all'articolo 33 della [direttiva relativa alla interoperabilità del sistema ferroviario];

t) “soggetto responsabile della manutenzione”: soggetto responsabile della manutenzione di un veicolo, registrato in quanto tale nel RIN;

(...)».

31. L'articolo 4, paragrafi 3 e 4, della direttiva così recita:

«3. Gli Stati membri provvedono affinché la responsabilità del funzionamento sicuro del sistema ferroviario e del controllo dei rischi che ne derivano incomba ai gestori dell'infrastruttura e alle imprese ferroviarie, obbligandoli a mettere in atto le necessarie misure di controllo del rischio, ove appropriato cooperando reciprocamente, ad applicare le norme e gli standard di sicurezza nazionali e ad istituire i sistemi di gestione della sicurezza ai sensi della presente direttiva.

Fatta salva la responsabilità civile ai sensi delle disposizioni giuridiche degli Stati membri, ciascun gestore dell'infrastruttura e ciascuna impresa ferroviaria è responsabile della propria parte di sistema e del relativo funzionamento sicuro, compresa la fornitura di materiale e l'appalto di servizi, nei confronti di utenti, clienti, lavoratori interessati e terzi.

4. Resta impregiudicata la responsabilità di ciascun fabbricante, fornitore di servizi di manutenzione, detentore, fornitore di servizi o ente appaltante, di assicurare che il materiale rotabile, gli impianti, gli accessori e i materiali nonché i servizi forniti siano conformi ai requisiti richiesti e alle condizioni di impiego specificate, affinché possano essere utilizzati dall'impresa ferroviaria e/o dal gestore delle infrastrutture in modo sicuro».

¹¹ In prosieguo: la «direttiva 2004/49» (GU 2008, L 345, pag. 62).

32. Ai sensi dell'articolo 14 bis della direttiva 2004/49:

«1. A ciascun veicolo prima della messa in servizio o dell'utilizzo sulla rete, è assegnato un soggetto responsabile della manutenzione registrato nel RIN conformemente all'articolo 33 della direttiva sull'interoperabilità ferroviaria.

2. Il soggetto responsabile della manutenzione può essere un'impresa ferroviaria, un gestore dell'infrastruttura o un detentore.

3. Fatta salva la responsabilità delle imprese ferroviarie e dei gestori dell'infrastruttura per il funzionamento sicuro di un treno quale prevista nell'articolo 4, il soggetto assicura che i veicoli della cui manutenzione è responsabile siano in grado di circolare in condizioni di sicurezza mediante un sistema di manutenzione. A tal fine, il soggetto responsabile della manutenzione assicura che i veicoli siano mantenuti in conformità con:

a) il diario di manutenzione di ciascun veicolo;

b) i requisiti in vigore, incluse le norme in materia di manutenzione e le disposizioni relative alle [specifiche tecniche di interoperabilità].

Il soggetto responsabile della manutenzione effettua la manutenzione esso stesso o la affida a officine di manutenzione.

(...)».

III. Fatti e decisione impugnata

33. Nel corso dell'aprile 2014, il segretario generale dell'OTIF notificava alle parti contraenti della COTIF alcune proposte di modifiche della COTIF, sottoposte al comitato di revisione dell'OTIF durante la 25^a sessione tenutasi a Berna (Svizzera) dal 25 al 27 giugno 2014. Tali proposte di modifiche erano relative, in particolar modo, alle appendici B (CIM), D (CUV), in combinato disposto con l'articolo 12 della COTIF, e all'appendice E (CUI). Il 25 aprile e il 27 maggio 2014, rispettivamente, la Repubblica francese e la Repubblica federale di Germania hanno trasmesso alcune proposte di modifiche vertenti sull'appendice D (CUV), che sono state, anch'esse, sottoposte al comitato di revisione dell'OTIF nel corso di quella stessa sessione.

34. Il 26 maggio 2014, la Commissione presentava un documento al gruppo di lavoro «Trasporti terrestri» del Consiglio in vista della preparazione della 25^a sessione del comitato di revisione dell'OTIF, in relazione ad alcune modifiche della COTIF. Il 5 giugno 2014, la Commissione trasmetteva al Consiglio una proposta di decisione del Consiglio che stabiliva la posizione che l'Unione avrebbe dovuto adottare in quella sessione del comitato di revisione dell'OTIF [COM(2014) 338 finale]. Al termine dei lavori in seno agli organi preparatori del Consiglio, il Consiglio «Affari generali» adottava la decisione 2014/699/UE¹² (in prosieguo: la «decisione impugnata») durante la riunione del 24 giugno 2014, che si basava sull'articolo 91 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

¹² Decisione del Consiglio, del 24 giugno 2014, che stabilisce la posizione che deve essere adottata a nome dell'Unione europea in occasione della 25^a sessione del comitato di revisione dell'OTIF per quanto riguarda talune modifiche della Convenzione relativa ai trasporti internazionali per ferrovia (COTIF) e delle sue appendici (GU 2014, L 293, pag. 26).

35. La Repubblica federale di Germania votava contro la suddetta proposta e faceva la seguente dichiarazione in occasione dell'adozione della decisione impugnata:

«La Repubblica federale di Germania è dell'avviso che l'[Unione] non sia competente per le modifiche dell'appendice B, (regole uniformi CIM), dell'appendice D (regole uniformi CUV) e dell'appendice E (regole uniformi CUI) della [COTIF] e ritiene di conseguenza che non sia opportuno coordinare la posizione che l'[Unione] dovrà adottare durante la 25a sessione del comitato di revisione dell'OTIF, che si terrà dal 25 al 27 giugno 2014. Fino ad oggi, l'[Unione] non ha esercitato la propria competenza legislativa nei settori del diritto privato dei trasporti disciplinati dalle appendici citate. Gli Stati membri possono dunque continuare ad esercitare la loro competenza conformemente alla seconda frase dell'articolo 2, paragrafo 2, del trattato FUE. Inoltre, nei casi in cui la competenza è concorrente, l'articolo 6, paragrafo 2, dell'[accordo di adesione], prevede espressamente che gli Stati membri possono continuare ad esercitare autonomamente il diritto di voto in questi settori. La Repubblica federale di Germania dichiara con la presente, a titolo precauzionale, che essa rifiuta qualsiasi esercizio del proprio diritto di voto da parte della Commissione europea».

36. Ai sensi dei considerando da 4 a 6 e 9 della decisione impugnata:

«(4) Le modifiche alla [COTIF] hanno l'obiettivo a) di aggiornare i compiti del comitato di esperti tecnici e la definizione di "detentore", in linea con la normativa dell'Unione, di modificare alcune norme relative al finanziamento dell'[OTIF], all'audit e alle modalità di trasmissione delle informazioni, nonché di apportare modifiche amministrative di importanza limitata.

(5) Le modifiche all'appendice B (CIM) hanno lo scopo di dare carattere preferenziale alla forma elettronica della lettera di vettura e dei documenti di accompagnamento e di chiarire alcune disposizioni del contratto di trasporto.

(6) Le modifiche all'appendice D (CUV), presentate dal segretario generale dell'OTIF, hanno l'obiettivo di chiarire i ruoli del detentore e dell'ente responsabile della manutenzione nei contratti di utilizzazione dei veicoli nel traffico ferroviario internazionale. La [Repubblica francese] ha presentato una proposta distinta riguardante la responsabilità per i danni causati da un veicolo. La [Repubblica federale di]Germania ha altresì presentato una proposta distinta riguardante il campo di applicazione delle regole uniformi CUV.

(...)

(9) Le modifiche all'appendice E (CUI) suggerite dal Comitato internazionale dei trasporti per ferrovia (CIT) mirano a estendere il campo di applicazione delle regole uniformi concernenti il contratto di utilizzo delle infrastrutture di trasporto ferroviario nazionali, a creare una base giuridica per le condizioni generali di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria e ad estendere la responsabilità del gestore dell'infrastruttura per i danni o le perdite causate dall'infrastruttura».

37. Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della decisione impugnata, «[l]a posizione che deve essere adottata a nome dell'Unione, in occasione della 25^a sessione del comitato di revisione istituito dalla [COTIF] è conforme a quanto disposto nell'allegato d[i tale] decisione».

38. Il punto 4 di tale allegato, vertente sulla revisione parziale della COTIF, è redatto come segue:

«(...)

Competenza: condivisa.

Diritto di voto: Stati membri.

Posizione coordinata raccomandata:

(...)

Appoggio alle modifiche dell'articolo 12 (Esecuzione di sentenze. Pignoramento e sequestro), in quanto modificano la definizione di "detentore" in linea con il diritto dell'Unione.

(...)».

39. Il punto 5 di tale allegato, riguardante la revisione parziale dell'appendice B (CIM), è così formulato:

«(...)

Competenza: condivisa.

Diritto di voto: Unione per gli articoli 6 e 6 bis; Stati membri per gli altri articoli.

Posizione coordinata raccomandata:

Le modifiche dell'articolo 6 e dell'articolo 6 bis riguardano il diritto dell'Unione in quanto relative all'utilizzo della lettera di vettura e dei documenti di accompagnamento corrispondenti per le procedure doganali, sanitarie e fitosanitarie. L'Unione condivide l'intenzione dell'OTIF di dare priorità alla forma elettronica delle lettere di vettura. Tuttavia, l'adozione di queste modifiche in questo momento può causare conseguenze non previste. L'attuale procedura semplificata per il transito doganale per ferrovia è possibile soltanto mediante l'uso di documenti cartacei. Pertanto, se le ferrovie optano per la lettera di vettura elettronica, dovranno utilizzare il regime di transito standard e il nuovo sistema di transito informatizzato (...).

La Commissione ha già avviato l'istituzione di un gruppo di lavoro incaricato di discutere l'uso di documenti di trasporto elettronici per il transito ai sensi del [regolamento n. 952/2013]. La riunione di avvio di tale gruppo di lavoro si terrà il 4-5 giugno 2014. L'Unione sottoscrive inoltre l'intenzione di fornire i documenti di accompagnamento in formato elettronico. Tuttavia, nell'attuale diritto dell'Unione non esiste un fondamento giuridico che preveda un formato elettronico per i documenti di accompagnamento delle merci di carattere sanitario e fitosanitario (ad esempio il documento veterinario comune di entrata o il documento comune di entrata) che devono pertanto essere forniti in formato cartaceo. La Commissione ha preparato un progetto di regolamento che istituisce servizi di certificazione elettronica ed è attualmente in fase di discussione al Parlamento europeo e al Consiglio. Tale regolamento (regolamento sui controlli ufficiali) dovrebbe essere adottato entro la fine del 2015 o l'inizio del 2016, tuttavia per la sua applicazione è previsto un periodo di transizione.

Pertanto, l'Unione propone che non sia adottata alcuna decisione in merito ai suddetti punti nella presente riunione del comitato di revisione e che l'OTIF prosegua la collaborazione con l'UE su questi elementi al fine di concordare una soluzione adeguata in vista di una prossima revisione del CIM che dovrebbe idealmente andare di pari passo con il [regolamento n. 952/2013] e le sue disposizioni di applicazione, la cui entrata in vigore è prevista dal 1° maggio 2016. Talune procedure elettroniche possono essere introdotte gradualmente fra il 2016 e il 2020, ai sensi dell'articolo 278 del [regolamento n. 952/2013].

(...)».

40. Il punto 7 del medesimo allegato, vertente sulla revisione parziale dell'appendice D (CUV), è redatto come segue:

«(...)

Competenza: condivisa.

Diritto di voto: Unione.

Posizione raccomandata per l'Unione: appoggio alle modifiche degli articoli 2 e 9, in quanto chiariscono i ruoli del detentore e dell'ente responsabile della manutenzione in conformità al diritto dell'Unione [direttiva 2008/110]. Tuttavia, la proposta di modifica all'articolo 7 presentata dalla [Repubblica francese] relativa alla responsabilità della persona che ha fornito il veicolo ai fini del suo utilizzo come mezzo di trasporto in caso di danni derivanti da un difetto del veicolo deve essere ulteriormente analizzata in seno all'Unione prima che sia adottata una decisione in seno all'OTIF. Di conseguenza, l'Unione non è in grado di appoggiare la suddetta proposta di modifica in sede di riunione del comitato di revisione e propone di rinviare la decisione alla prossima assemblea generale al fine di valutare ulteriormente la questione. L'Unione adotta la stessa posizione, ossia di rinviare la decisione sino alla prossima assemblea generale al fine di valutare ulteriormente la questione, in merito alla proposta della [Repubblica federale di] Germania di un nuovo articolo 1 bis presentato all'OTIF durante il coordinamento dell'Unione.

Posizione supplementare raccomandata per l'Unione: a pagina 6, alla fine del paragrafo 8 bis, del documento CR 25/7 ADD 1, inserire alla fine: "The amendment to Article 9, paragraph 3, first indent, does not affect the existing allocation of liabilities between ECM and the keeper of the vehicles" [La modifica dell'articolo 9, paragrafo 3, primo trattino, non incide sull'attuale ripartizione delle responsabilità fra l'ECE[soggetto incaricato della manutenzione] e il detentore del veicolo]».

41. Il punto 12 dell'allegato della decisione impugnata, vertente sulla revisione parziale dell'appendice E (CUI), è formulato come segue:

«(...)

Competenza: condivisa:

Diritto di voto: Unione.

Posizione coordinata raccomandata: rifiuto modifiche. Tali modifiche suggerite dal CIT prevedono l'estensione del campo di applicazione del CUI alle operazioni nazionali, l'introduzione di condizioni generali contrattualmente vincolanti e l'estensione della responsabilità del gestore dell'infrastruttura in materia di danni. Esse potrebbero essere oggetto di un ulteriore approfondimento, ma poiché non sono state discusse in nessun consesso interno all'OTIF prima della riunione del comitato di revisione, non è stato possibile valutare il loro impatto in maniera sufficientemente dettagliata. Potrebbe rivelarsi prematuro modificare il CUI (che è, nella sua forma attuale, conforme al diritto dell'Unione) nell'ambito del presente comitato di revisione senza un'adeguata preparazione».

42. Durante la 25^a sessione del comitato di revisione dell'OTIF, la Commissione presentava la posizione dell'Unione, come definita nell'allegato della decisione impugnata, mentre la Repubblica federale di Germania sosteneva una posizione autonoma relativa alle proposte di modifiche dell'articolo 12 della COTIF nonché delle appendici B (CIM), D (CUV) e E (CUI) (in prosieguo, congiuntamente: le «modifiche controverse»), e pretendeva di esercitare un diritto di voto su tali

materie. La Repubblica federale di Germania votava contro la posizione presentata dall'Unione in relazione alle modifiche proposte all'articolo 12 della COTIF e all'appendice D (CUV). Tale proposta otteneva la maggioranza necessaria e le modifiche in questione sono state adottate dal comitato di revisione dell'OTIF.

43. Successivamente, la Commissione trasmetteva una lettera di costituzione in mora alla Repubblica federale di Germania avente ad oggetto il suo voto durante la 25^a sessione del comitato di revisione dell'OTIF, in quanto era stato in contraddizione con la decisione impugnata.

IV. Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

44. La Repubblica federale di Germania chiede alla Corte di annullare la decisione impugnata nella misura in cui essa riguarda le modifiche controverse e, inoltre, di condannare il Consiglio alle spese.

45. Il Consiglio chiede alla Corte di respingere il ricorso e, in subordine, nel caso in cui la decisione impugnata fosse annullata, di mantenerne gli effetti e di condannare la Repubblica federale di Germania alle spese.

46. I governi della Francia e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sono intervenuti a sostegno delle conclusioni della Repubblica federale di Germania, mentre la Commissione ha partecipato sostenendo il Consiglio.

47. Tutte le parti summenzionate, ad eccezione del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, hanno partecipato all'udienza che si è tenuta il 25 ottobre 2016.

V. Analisi

48. La presente causa nasce da una controversia tra la Repubblica federale di Germania e il Consiglio, relativa ad una decisione di quest'ultimo di stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione durante una sessione del comitato di revisione dell'OTIF per quanto riguarda determinate modifiche della COTIF e delle sue appendici.

49. La Repubblica federale di Germania deduce tre motivi relativi, il primo, alla violazione del principio di attribuzione per incompetenza dell'Unione, il secondo, alla violazione dell'obbligo di motivazione e, il terzo, alla violazione del principio di leale cooperazione in relazione al principio della tutela giurisdizionale effettiva.

50. Analizzerò questi tre motivi nell'ordine presentato dalla Repubblica federale di Germania.

A. Sul primo motivo, relativo alla violazione dell'articolo 5, paragrafo 2, TUE

51. Con il primo motivo, la Repubblica federale di Germania sostiene che l'Unione non aveva alcuna competenza, ai sensi dell'articolo 91 e dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, per stabilire la posizione dell'Unione da adottare durante la 25^a sessione del comitato di revisione dell'OTIF, per quanto riguarda le modifiche proposte alle appendici B (CIM), D (CUV) e E (CUI).

52. L'articolo 13, paragrafo 1, lettera c), della COTIF istituisce un comitato di revisione che decide, in conformità all'articolo 33, paragrafo 4, della COTIF sulle proposte volte a modificare quest'ultima o le sue appendici¹³.

¹³ V. altresì articolo 17, paragrafo 1, lettera a), della COTIF.

53. Le modifiche di cui trattasi nella presente causa sono incluse nell'elenco di cui all'articolo 33 della COTIF.

1. *Sull'articolo 218 TFUE*

54. L'articolo 218 TFUE stabilisce la procedura dei negoziati e di conclusione di un accordo tra l'Unione e i paesi terzi o le organizzazioni internazionali. È il Consiglio, in qualità di istituzione che rappresenta l'interesse degli Stati membri, il principale organo decisionale in tale procedura. A tal fine, in virtù dell'articolo 218, paragrafo 2, TFUE, esso autorizza l'avvio dei negoziati (solitamente è la Commissione che negozia)¹⁴, definisce le direttive di negoziato¹⁵, autorizza la firma¹⁶ e conclude gli accordi¹⁷. Tale articolo prevede anche il grado di partecipazione del Parlamento europeo, sia nel caso di approvazione nei casi tassativamente elencati¹⁸ sia, altrimenti, in caso di consultazione¹⁹. Per il resto, il Parlamento è informato di tutte le fasi della procedura²⁰. Nel corso dell'intera procedura, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata²¹, salvo in certe situazioni ben precise²².

55. Per quanto riguarda la modifica di un accordo, esiste, come regola generale, un parallelismo di forme nella misura in cui la procedura di modifica di un accordo è uguale a quella di conclusione di un accordo²³.

56. Tuttavia, l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE prevede, come eccezione a questa regola generale, una procedura semplificata²⁴. Secondo tale disposizione, inserita nel Trattato FUE dal Trattato di Amsterdam²⁵ e come modificata dal Trattato di Nizza²⁶, il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta una decisione che stabilisce le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per le decisioni che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo²⁷.

14 V. articolo 218, paragrafo 3, TFUE.

15 V. articolo 218, paragrafo 4, TFUE.

16 V. articolo 218, paragrafo 5, TFUE.

17 V. articolo 218, paragrafo 6, TFUE.

18 V. articolo 218, paragrafo 6, lettera a), TFUE: accordi di associazione, accordo sull'adesione dell'Unione europea alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, firmato a Roma il 4 novembre 1950 (in prosieguo: la «CEDU»), accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione, accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione e accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria l'approvazione del Parlamento europeo.

19 V. articolo 218, paragrafo 6, lettera b), TFUE.

20 E ciò «immediatamente e pienamente», v. articolo 218, paragrafo 10, TFUE.

21 V. articolo 16, paragrafo 3, TUE.

22 V. articolo 218, paragrafo 8, TFUE: l'unanimità è richiesta quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità per l'adozione di un atto dell'Unione e per gli accordi di associazione e gli accordi di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con gli Stati candidati all'adesione e per l'adesione dell'Unione alla CEDU.

23 V., ad esempio, Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2^a ed., Oxford University Press, 2012, pag. 209; Bungenberg, M., in von der Groeben, H., Schwarze, J., e Hatje, A. (a cura di), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7^a ed., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 218 AEUV, punto 81, e Terhechte, J. Ph., in Schwarze, J. (a cura di), *EU-Kommentar*, 3^a ed., Nomos, Baden-Baden, 2012.

24 V. conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Regno Unito/Consiglio, (C-81/13, EU:C:2014:2114, nota a piè di pagina n. 63).

25 V. articolo 300, paragrafo 2, secondo comma, CE.

26 V. conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Consiglio/Commissione (C-73/14, EU:C:2015:490, paragrafi da 71 a 73). V. inoltre Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2^a ed., Oxford University Press, 2012, pag. 208.

27 Per un excursus storico dettagliato su questa disposizione, v. conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa Germania/Consiglio (C-399/12, EU:C:2014:289, paragrafi 39 e successivi).

57. Si noti infine che, per quanto riguarda la modifica dell'accordo, l'articolo 218, paragrafo 7, TFUE²⁸ costituisce una deroga all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE. Tale prima disposizione costituisce per così dire una procedura semplificata rispetto alla procedura semplificata²⁹, ove tale disposizione, tuttavia, non è applicabile nella fattispecie.

58. Nel caso di specie, il Consiglio, su proposta della Commissione, ha adottato una decisione che stabiliva la posizione da adottare a nome dell'Unione nel comitato di revisione (vale a dire un organismo istituito dalla COTIF). Tale organismo è chiamato ad adottare atti che hanno effetti giuridici, poiché mirano a modificare la COTIF e i suoi allegati. Inoltre, come si vedrà dettagliatamente in seguito, le modifiche proposte non incidono sul quadro istituzionale della COTIF³⁰. Queste ultime ricadono, di conseguenza, nell'ambito di applicazione dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

59. Alla presente controversia è dunque pienamente applicabile tale disposizione. Direi che essa costituisce una delle «situazioni standard» previste dalla procedura semplificata istituita da tale disposizione³¹.

60. Ovviamente, ogni modifica di un accordo secondo la procedura dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE presuppone l'esistenza di una competenza dell'Unione.

61. Ciò ci conduce al sistema delle competenze stabilito dai trattati³².

2. Sul sistema di competenze dell'Unione

62. Ai sensi dell'articolo 5, paragrafo 1, prima frase, TUE, la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione. Secondo l'articolo 5, paragrafo 2, TUE, l'Unione agisce 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 membri³³.

63. Il principio di attribuzione si applica sia alle competenze interne sia a quelle esterne.

a) Competenze interne ed esterne

64. Il Trattato FUE attribuisce competenze all'Unione. A tal proposito, il suddetto trattato prevede differenti basi giuridiche che legittimano l'Unione ad agire, come ad esempio l'articolo 91 TFUE in materia di trasporti, sul quale ritornerò.

28 In virtù di tale disposizione, in deroga ai paragrafi 5, 6 e 9 dell'articolo 218 TFUE, il Consiglio può, all'atto della conclusione di un accordo, abilitare il negoziatore ad approvare a nome dell'Unione le modifiche di tale accordo se quest'ultimo ne prevede l'adozione con una procedura semplificata o da parte di un organo istituito dall'accordo stesso. Il Consiglio correda eventualmente questa abilitazione di condizioni specifiche.

29 V. inoltre conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Consiglio/Commissione (C-73/14, EU:C:2015:490, paragrafo 67).

30 Si tratta infatti di modifiche minori e piuttosto tecniche.

31 La Corte ha, per esempio, escluso, l'applicabilità dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE in una situazione in cui si trattava della posizione da adottare a nome dell'Unione *dinanzi ad un organo giudiziario internazionale*, v. sentenza del 6 ottobre 2015 Consiglio/Commissione (C-73/14, EU:C:2015:663, punti 66 e 67).

32 Rinvio a tal proposito alle conclusioni molto dettagliate dell'avvocato generale Sharpston nel parere 2/15 [(Accordo di libero scambio con Singapore), EU:C:2016:992, paragrafi da 54 a 78].

33 In realtà, tale principio, che sta alla base della logica stessa dei trattati, è stato formulato esplicitamente in quanto principio che disciplina le competenze verticali (quelle dell'Unione in relazione a quelle degli Stati membri) soltanto con il Trattato di Maastricht (v. articolo 3b, diventato l'articolo 5 TCE).

65. Per quanto riguarda, più specificamente, la competenza esterna, vale a dire la capacità dell'Unione (che possiede capacità giuridica ai sensi dell'articolo 335 TFUE) di concludere accordi con i paesi terzi o le organizzazioni internazionali, il Trattato di Lisbona, per la prima volta nella storia dell'Unione³⁴, chiarisce³⁵ in modo sommario i casi nei quali l'Unione dispone di una tale competenza. L'articolo 216, paragrafo 1, TFUE prevede una competenza esterna dell'Unione in quattro casi, che codificano a grandi linee la giurisprudenza della Corte relativa alla competenza esterna³⁶.

66. Ai sensi dell'articolo 216, paragrafo 1, TFUE, l'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali, in primo luogo, qualora i trattati lo prevedano³⁷ o, in secondo luogo³⁸, qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati³⁹; inoltre, la conclusione di un siffatto accordo è possibile quando sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione⁴⁰, oppure, infine, possa incidere su norme comuni o alterarne la portata⁴¹.

67. Si noti già a questo punto che la seconda e la quarta ipotesi si riferiscono a competenze che, prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, erano comunemente denominate competenze «implicite».

68. L'articolo 216, paragrafo 1, TFUE, correttamente, tace sulla questione se la competenza esterna sia esclusiva o concorrente. Ritorrerò su tale questione in prosieguo.

b) Competenze esclusive e concorrenti

69. Le categorie e i settori di competenza dell'Unione, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono chiarite in maniera dettagliata al titolo I («Categorie e settori di competenza dell'Unione») nella prima parte del Trattato FUE, intitolato «Principi».

70. Innanzitutto, l'articolo 2, paragrafo 1, TFUE prevede che quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Invece, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, TFUE, quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore.

71. Quest'ultima disposizione contiene un principio di prevalenza, specificando che 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.

34 V. Geiger, R., in Geiger, R., Khan, D.-E., e Kotzur, M. (a cura di), *European Union Treaties*, C. H. Beck, Hart, Munich, Oxford, 2015, Articolo 216, paragrafo 1.

35 V. conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Consiglio (C-137/12, EU:C:2013:441, paragrafo 42). V. inoltre Cremona, M., «Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform process», in Dashwood, A., Maresceau, M., *Law and practice of EU external relations – salient features of a changing landscape*, Cambridge University Press, 2008, pagg. da 34 a 69, e in particolare pag. 56.

36 V. anche conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nel parere 2/15 [(Accordo di libero scambio con Singapore) EU:C:2016:992, paragrafo 64].

37 Si tratta di una semplice affermazione del principio di attribuzione delle competenze. V. inoltre parere 1/13 (Adesione di paesi terzi alla convenzione dell'Aja), del 14 ottobre 2014 (EU:C:2014:2303, paragrafo 67 e giurisprudenza ivi citata).

38 Occorre sottolineare che nella versione tedesca dell'articolo 216, paragrafo 1, TFUE, i termini «nell'ambito delle politiche dell'Unione» si riferiscono non solo alla seconda ipotesi, ma anche alla terza e alla quarta. Sotto questo profilo, la versione tedesca si distingue – senza pretesa di esaustività – dalle versioni inglese, francese, polacca, neerlandese, italiana, spagnola, portoghese, danese e svedese. Tale considerazione, tuttavia, non incide sulla presente controversia.

39 V. parere 1/76 (Accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna), del 26 aprile 1977 (EU:C:1977:63, paragrafo 3); parere 2/91 (Convenzione n. 170 dell'OIT), del 19 marzo 1993 (EU:C:1993:106, paragrafo 7), e parere 1/03 (Nuova convenzione di Lugano), del 7 febbraio 2006 (EU:C:2006:81, punto 115).

40 V. parere 1/94 (Accordi allegati all'accordo OMC), del 15 novembre 1994 (EU:C:1994:384, paragrafo 95).

41 V. sentenza del 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio (22/70; in prosieguo: la «sentenza AETS», EU:C:1971:32, punti 17 e 18).

72. Tale principio si applica alle competenze sia interne sia esterne⁴².

73. Inoltre, gli articoli da 3 a 6 TFUE determinano le differenti tipologie di competenze di cui dispone l'Unione in funzione dei suoi settori d'azione. L'articolo 3 TFUE, sul quale ritornerò più dettagliatamente in seguito, tratta le competenze esclusive, l'articolo 4 TFUE stabilisce che la competenza concorrente è la competenza «di chiusura»⁴³ e specifica i principali settori ai quali si applicano le competenze concorrenti tra l'Unione e gli Stati membri⁴⁴ (i trasporti vi figurano espressamente)⁴⁵, l'articolo 5 TFUE tratta del coordinamento delle politiche economiche nell'ambito dell'Unione e l'articolo 6 TFUE stabilisce che l'Unione dispone di una competenza «per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri» in certi settori, come la tutela e il miglioramento della salute umana e dell'industria.

74. Ritorniamo all'articolo 3 TFUE. Tale disposizione determina in maniera tassativa i settori nei quali l'Unione dispone di una competenza esclusiva. Il paragrafo 1 elenca i settori in cui l'Unione ha una competenza esclusiva (espressa), vale a dire l'unione doganale, la definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno, la politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro, la conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca e la politica commerciale comune.

75. La competenza esclusiva per la conclusione di un accordo internazionale è attribuita all'Unione europea dall'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, in primo luogo, allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o, in secondo luogo, quando è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o, infine, nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata. Occorre sottolineare che, contrariamente all'articolo 3, paragrafo 1, TFUE, il paragrafo 2 di tale disposizione, riferendosi alla «conclusione di accordi internazionali», è applicabile limitatamente alle competenze esterne dell'Unione.

76. Al contrario, qualora l'Unione disponga di una competenza concorrente, essa stessa e gli Stati membri hanno la facoltà di agire.

77. Tuttavia, se, e nella misura in cui l'Unione abbia esercitato la sua competenza esterna concorrente, gli Stati membri non possono più agire⁴⁶. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non abbia esercitato la propria⁴⁷. Qualora tuttavia l'Unione eserciti la propria competenza, essa opera da sola⁴⁸. L'esercizio di una competenza concorrente dell'Unione comporta, dunque, un elemento di esclusività, poiché gli Stati membri non possono più agire. Il principio di prevalenza, sancito all'articolo 2, paragrafo 2, TFUE, si applica in una tale situazione⁴⁹.

42 V. parere 2/94 (Adesione della Comunità alla Convenzione per la salvaguardia dei diritti dell'uomo), del 28 marzo 1996 (EU:C:1996:140, paragrafo 24), e sentenza del 1° ottobre 2009, Commissione/Consiglio (C-370/07, EU:C:2009:59, punto 46).

43 Secondo l'articolo 4, paragrafo 1, TFUE, l'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 3 e 6 TFUE.

44 V. articolo 4, paragrafo 2, TFUE.

45 V. articolo 4, paragrafo 2, lettera g), TFUE.

46 V. anche Lenaerts, K., «Les répercussions des compétences de la Communauté européenne sur les compétences externes des États membres et la question de “préemption”», in Demaret, P. (a cura di), *Relations extérieures de la Communauté européenne et marché intérieur: aspects juridiques et fonctionnels*, Bruges, 1986, pagg. da 37 a 62, e in particolare pag. 61.

47 V. articolo 2, paragrafo 2, 2ª frase, TFUE. V. inoltre sentenza del 14 luglio 1976, Kramer e a. (3/76, 4/76 e 6/76, EU:C:1976:114, punto 39).

48 V. conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Consiglio (C-13/07, EU:C:2009:190, paragrafo 76).

49 Tale disposizione può essere considerata una codificazione della situazione giuridica ad oggi vigente. V. inoltre conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Consiglio (C-13/07, EU:C:2009:190, paragrafo 76 e nota e piè di pagina n. 40).

78. La questione del momento e della maniera in cui l'Unione esercita tale competenza è essenzialmente una questione politica⁵⁰ che rientra nella procedura prevista dall'articolo 218 TFUE⁵¹.

79. È opportuno sottolineare la differenza tra competenza esclusiva, ai sensi dell'articolo 3 TFUE, e competenza concorrente che l'Unione ha deciso di esercitare. A tal proposito, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, terza frase, TFUE, gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria. Tale disposizione si applica unicamente alle competenze concorrenti.

80. Di conseguenza, per quanto riguarda l'articolazione tra l'articolo 216, paragrafo 1, e l'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, è opportuno rilevare che la prima disposizione tratta dell'esistenza di una competenza esterna, mentre la seconda risolve la questione se una tale competenza esterna (che esiste in virtù dell'articolo 216, paragrafo 1, TFUE) sia esclusiva o no⁵².

81. Ciò risulta chiaramente, a mio avviso, dal testo di queste due disposizioni nonché dalle loro rispettive posizioni nel Trattato FUE. Ne consegue, inoltre, che il testo, e quindi il campo di applicazione dell'articolo 216, paragrafo 1, TFUE, è più ampio di quello dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE. Solamente una parte delle competenze elencate all'articolo 216, paragrafo 1, TFUE sono esclusive ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2 TFUE⁵³.

82. Occorre dunque determinare, in un primo momento, l'esistenza di una competenza dell'Unione, in virtù dell'articolo 216, paragrafo 1, TFUE, in combinato disposto, eventualmente, con altre disposizioni del Trattato FUE, prima di affrontare la questione della natura di tale competenza, in particolar modo la questione se sia esclusiva ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE o semplicemente concorrente. La Corte segue questo stesso approccio⁵⁴.

c) Competenza concorrente e accordo misto: due questioni differenti

83. Va sottolineato che non bisogna confondere la questione della competenza – esclusiva o concorrente – con l'accordo misto, vale a dire un accordo con uno o più Stati terzi o un'organizzazione internazionale, del quale sono parte sia l'Unione sia gli Stati membri.

84. Infatti, come l'avvocato generale Wahl ha sottolineato nelle sue conclusioni nel parere 3/15⁵⁵, «la scelta tra un accordo misto e un accordo soltanto dell'Unione, nei casi in cui l'oggetto dell'accordo rientri in un settore di competenza ripartita (...), è rimessa generalmente alla discrezionalità del legislatore dell'Unione».

50 V. inoltre, in tal senso, Mögele, R., in Streinz, R. (a cura di), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 2^a ed., C. H. Beck, Munich, 2012, Artikel 216 AEUV, punto 32.

51 V. inoltre conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nel parere 2/15 [(Accordo di libero scambio con Singapore), EU:C:2016:992, paragrafo 74].

52 V. inoltre conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nel parere 2/15 [(Accordo di libero scambio con Singapore), EU:C:2016:992, paragrafo 64]. Occorre aggiungere che la dottrina maggioritaria condivide tale approccio. V., a titolo di esempio, Eeckhout, P., *EU External Relations Law*, 2^a ed., Oxford University Press, 2012, pag. 112; Hartley, T., *The foundations of European Union law*, 8^a ed., Oxford University Press, 2014, pag. 186; Geiger, R., in Geiger, R., Khan, D.-E., e Kotzur, M., *European Union Treaties*, C.H. Beck, Hart, Munich, Oxford, 2015, Articolo 216 TFUE, paragrafo 3; Lachmayer, K., von Förster, St., in von der Groeben, H., Schwarze, J. e Hatje, A. (a cura di), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7^a ed., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 216 AEUV, paragrafo 4; Mögele, R., in Streinz, R. (a cura di), *EUV/AEUV (Kommentar)*, 2^a ed., C. H. Beck, Munich, 2012, Artikel 216 AEUV, paragrafo 29.

53 In certe versioni linguistiche, l'articolo 216, paragrafo 1, quarta fattispecie, TFUE può paradossalmente sembrare più restrittivo dell'articolo 3, paragrafo 2, terza fattispecie, TFUE. Non è il caso della versione francese. In ogni caso, al pari dell'avvocato Sharpston nelle sue conclusioni nel parere 2/15 [(Accordo di libero scambio con Singapore), EU:C:2016:992, nota a piè di pagina n. 26], io non attribuisco un significato determinante ad una eventuale differenza di testo tra queste due disposizioni in certe versioni linguistiche.

54 V., ad esempio, parere 1/13 (Adesione degli Stati terzi alla convenzione dell'Aja), del 14 ottobre 2014 (EU:C:2014:2303, paragrafo 67 e segg.).

55 Parere (Trattato di Marrakech volto a facilitare l'accesso alle opere pubblicate), EU:C:2016:657, paragrafo 119.

85. Il diritto dell'Unione impone la conclusione di un accordo misto unicamente nel caso in cui una parte di tale accordo ricada nella competenza esclusiva dell'Unione e un'altra parte rientri nella competenza esclusiva degli Stati membri, e nessuna di queste parti sia secondaria rispetto all'altra⁵⁶.

86. Nello stesso ordine di idee, le modifiche ad un accordo misto, come quello di cui trattasi, seguono lo stesso principio. Se, ad esempio, in un settore di competenze concorrenti, l'Unione decidesse di esercitare la sua competenza con riguardo a tali modifiche, allora non sarebbero più gli Stati membri a decidere ma l'Unione.

87. L'accordo di adesione riflette tale realtà. Ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 2, di tale accordo, per quanto riguarda le decisioni su materie nelle quali l'Unione ha una competenza concorrente con gli Stati membri, vota l'Unione o votano i suoi Stati membri. Di conseguenza, una volta che l'Unione ha deciso di esercitare la propria competenza esterna concorrente, solo essa vota in seno all'OTIF.

88. È pacifico che, ai sensi dell'articolo 4, paragrafo 2, lettera g), TFUE, per quanto riguarda le misure relative alla politica dei trasporti all'interno dell'Unione, la competenza è concorrente tra l'Unione e gli Stati membri e che, in caso di competenza concorrente, consegue dall'articolo 2, paragrafo 2, TFUE, che sia l'Unione sia gli Stati membri possono legiferare e adottare degli atti giuridici vincolanti e che gli Stati membri esercitano la loro competenza solo nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria.

89. Inoltre, le parti convengono⁵⁷ sul fatto che, da una parte, l'Unione ha una competenza interna sulla base dell'articolo 91, paragrafo 1, TFUE, per adottare disposizioni nei relativi settori del diritto privato del trasporto privato per le imprese di trasporto ferroviario, vale a dire il diritto (privato) del trasporto di merci, il diritto dei contratti di noleggio o dei contratti per la fornitura di un veicolo ad uso, nonché il diritto dei contratti di utilizzo dell'infrastruttura e che, dall'altra, l'Unione non ha ancora fatto uso di tale competenza.

90. Curiosamente, il Consiglio, ai punti contestati della decisione impugnata, indica che si tratta di una competenza concorrente, mentre nel controricorso sostiene che l'Unione dispone di competenza esclusiva.

3. Esiste una competenza esterna?

a) Argomentazione delle parti

91. La Repubblica federale di Germania sostiene che, sul piano esterno, la politica dei trasporti rientra in una competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri, tranne nelle ipotesi previste all'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, nelle quali la competenza esterna dell'Unione sarebbe esclusiva.

92. Al fine di accertare che l'Unione abbia la competenza per adottare, conformemente all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, una decisione che stabilisce una posizione da adottare a nome dell'Unione in un organo internazionale, quando l'atto adottato da tale organo è diretto alla modifica delle disposizioni di un accordo misto, occorrerebbe, secondo la Repubblica federale di Germania, verificare se le modifiche vertano sulle disposizioni dell'accordo che rientrano nella competenza dell'Unione. In mancanza di una tale competenza, non potrebbe essere adottata nessuna decisione che stabilisce la posizione dell'Unione. Per la Repubblica federale di Germania, ciò che rileva, ai fini di tale verifica, è se la decisione dell'organo internazionale in questione abbia un'incidenza diretta sull'acquis dell'Unione e, quindi, se esistano norme comuni delle quali si rischi la violazione o la cui portata rischi di essere

⁵⁶ V. conclusioni dell'avvocato generale Wahl nel parere 3/15 [(Trattato di Marrakech volto a facilitare l'accesso alle opere pubblicate), EU:C:2016:657, paragrafo 122].

⁵⁷ La Repubblica federale di Germania ammette che l'«Unione potrebbe eventualmente (...) adottare delle disposizioni comuni».

alterata a causa della decisione in questione. L'esistenza di un tale rischio presuppone, secondo la Repubblica federale di Germania, che le modifiche delle disposizioni di un accordo internazionale rientrino in un settore nel quale l'Unione ha già adottato norme comuni. A tale riguardo, la Repubblica federale di Germania fa riferimento alla causa che ha dato luogo alla sentenza AETS⁵⁸.

93. Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, rileva che l'azione dell'Unione sul piano esterno non è limitata alle materie che sono già oggetto delle disposizioni interne dell'Unione. Esso sostiene che l'Unione può ugualmente agire, sul piano esterno, quando le materie interessate non sono ancora o sono solo in parte oggetto di una regolamentazione a livello dell'Unione che, per tale motivo, non può essere pregiudicata. Esso ritiene che un accordo internazionale possa essere concluso solo dall'Unione, facendo appello, sul piano esterno, ad una competenza «potenziale».

94. Il Consiglio, a differenza della Repubblica federale di Germania, ritiene che, in un settore rientrante in una competenza concorrente, una posizione da adottare a nome dell'Unione in un organo creato da un accordo internazionale possa essere stabilita mediante una decisione adottata conformemente all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE dal momento che una tale posizione è nell'interesse dell'Unione, ed anche quando non sussistono norme comuni sulla materia interessata. Si tratterebbe, in tal caso, dell'esercizio di una competenza esterna concorrente e limitata, in conformità al protocollo (n. 25) sull'esercizio delle competenze concorrenti, allegato ai trattati UE e FUE⁵⁹, ai punti specificati oggetto dell'atto giuridico dell'Unione.

95. Nel caso di specie, l'Unione avrebbe scelto di esercitare la propria competenza esterna nel settore dei trasporti al fine di diventare parte contraente della COTIF, precisando la portata e la natura della sua competenza nelle materie per le quali essa si è assunta delle competenze, come confermerebbero il riferimento all'articolo 91 TFUE nel primo visto della decisione 2013/103 e la dichiarazione relativa alla competenza dell'Unione allegata a questa stessa decisione. Tale dichiarazione, che potrebbe far pensare che il trasferimento delle competenze concorrenti sia subordinato all'esistenza di disposizioni dell'Unione, non escluderebbe in realtà la possibilità di un nuovo trasferimento delle competenze concorrenti nel contesto della COTIF.

b) Valutazione

96. Occorre, in un primo momento, analizzare se l'Unione disponga nel caso di specie di una competenza esterna in virtù dell'articolo 216, paragrafo 1, TFUE.

1) Sull'articolo 216, paragrafo 1, seconda fattispecie, TFUE

97. Come ho già indicato, l'articolo 216, paragrafo 1, seconda fattispecie, TFUE autorizza l'Unione a concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora la conclusione di un accordo «sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati».

⁵⁸ Sentenza del 31 marzo 1971 (22/70, EU:C:1971:32).

⁵⁹ GU 2016, C 202, pag. 306.

98. Nella fattispecie, la convenzione in oggetto ben rientra nell'ambito della politica dell'Unione⁶⁰, dato che i trasporti sono oggetto del titolo VI della terza parte del Trattato FUE. Ai sensi dell'articolo 90 TFUE, gli obiettivi dei trattati sono perseguiti, per quanto riguarda la materia disciplinata da tale titolo, nel quadro di una politica comune dei trasporti. Più precisamente, dall'articolo 91, paragrafo 1, TFUE deriva che l'Unione dispone di una competenza (interna) per stabilire questa politica dei trasporti. Inoltre, ai sensi dell'articolo 100, paragrafo 1, TFUE, le disposizioni del titolo VI si applicano, tra l'altro, ai trasporti ferroviari.

99. Inoltre, secondo la giurisprudenza della Corte, l'articolo 91, paragrafo 1, e l'articolo 80, paragrafo 1, TFUE prevedono un potere di azione dell'Unione in materia di trasporti⁶¹.

100. In un senso più ampio, la politica dei trasporti è inestricabilmente collegata al mercato interno. Non soltanto la politica dei trasporti contribuisce direttamente alla realizzazione del mercato interno, ma è lo stesso Trattato FUE a stabilire che certi aspetti dei trasporti costituiscono, come tali, una categoria particolare di servizi⁶².

101. Per quanto riguarda il criterio della necessità previsto all'articolo 216, paragrafo 1, seconda frase, TFUE⁶³, esso dovrebbe, a mio parere, essere interpretato in modo estensivo⁶⁴. Le istituzioni politiche competenti dispongono, a tal proposito, di un ampio margine di discrezionalità. Il criterio della necessità potrebbe essere anche visto come una semplice conferma di natura dichiarativa dei principi di sussidiarietà⁶⁵ e di proporzionalità⁶⁶.

102. In ogni caso, secondo la mia interpretazione dell'articolo 216, paragrafo 1, seconda frase, TFUE, il criterio di necessità costituisce un criterio finalizzato, anzitutto, ad escludere una competenza esterna dell'Unione nei casi in cui l'azione esterna dell'Unione non permetta di raggiungere gli obiettivi del Trattato FUE.

103. Non è questo il caso di cui trattasi. Infatti, le modifiche controverse si inseriscono nella realizzazione degli obiettivi del Trattato FUE, nell'ambito della politica dei trasporti.

104. La questione che si pone adesso è se l'Unione disponga di una competenza esterna in quanto i requisiti dell'articolo 216, paragrafo 1, seconda frase, TFUE, sono soddisfatti o se si debbano soddisfare altri requisiti. L'Unione disporrebbe dunque di una competenza esterna senza che sia richiesta l'esistenza di una precedente regolamentazione interna?

105. A mio avviso sì.

106. Il testo dell'articolo 216, paragrafo 1, seconda fattispecie, TFUE, che ricorda in modo palese l'articolo 352, paragrafo 1, TFUE⁶⁷ - il che si può spiegare per il fatto che la giurisprudenza della Corte precedente all'adozione del Trattato di Lisbona «in un certo senso (...) ha mutuato nel settore delle competenze esterne [dell'Unione] la logica sottesa all'articolo [352 TFUE]»⁶⁸-, è chiaro e non

60 Inoltre, come indicato sopra, è pacifico tra le parti che l'Unione disporrebbe di una competenza interna in base all'articolo 91, paragrafo 1, TFUE. Ci troviamo quindi proprio nell'ambito della politica dei trasporti.

61 V. sentenza del 14 luglio 2005, Commissione/Germania (C-433/03, EU:C:2005:462, punto 41).

62 Ai sensi dell'articolo 58, paragrafo 1, TFUE, la libera circolazione dei servizi, in materia di trasporti, è regolata dalle disposizioni del titolo relativo ai trasporti.

63 «[N]ecessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati».

64 E ciò contrariamente al criterio della necessità previsto dall'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, disposizione che, ricordo, tratta della natura *esclusiva* di una competenza.

65 V. articolo 5, paragrafo 3, TUE.

66 V. articolo 5, paragrafo 4, TUE.

67 In virtù del quale «[s]e un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate».

68 V. conclusioni dell'avvocato generale Tizzano nella causa Commissione/Regno Unito (C-466/98, EU:C:2002:63, paragrafo 48).

lascia molti dubbi. Tale disposizione si riferisce agli obiettivi previsti dai trattati, nel quadro delle politiche dell'Unione⁶⁹. Non è richiesta alcuna regolamentazione precedente. Nelle disposizioni del Trattato FUE, è solo al momento della qualificazione di una competenza esterna (stabilita ai sensi dell'articolo 216, paragrafo 1, TFUE) che interviene la questione della regolamentazione interna affrontata all'articolo 3, paragrafo 2, seconda fattispecie, TFUE⁷⁰ e, anche in tal caso, una regolamentazione interna precedente non è richiesta⁷¹.

107. Si aggiunga che dalla giurisprudenza della Corte non risulta alcun requisito relativo a una precedente regolamentazione interna. Ogni volta che è stata sollevata la questione di una regolamentazione interna precedente, si trattava di determinare non già l'esistenza di una competenza esterna, bensì la qualificazione di una competenza esterna come competenza esterna esclusiva o meno⁷².

108. Inoltre, dalla sentenza Kramer e a.⁷³ risulta che la semplice esistenza di una competenza interna implica una competenza esterna, anche se le misure interne non sono (ancora) state adottate⁷⁴.

109. Nel parere 2/00⁷⁵, la Corte si è pronunciata sulla scelta del fondamento giuridico adeguato dell'atto con il quale il Consiglio proponeva di stipulare il protocollo di Cartagena sulla prevenzione dei rischi biotecnologici. Su tale questione divergevano le posizioni della Commissione, da una parte, e del Consiglio e degli Stati membri, dall'altra. Mentre, a parere della Commissione, tale protocollo rientrava nella sua parte essenziale nel campo di applicazione della politica commerciale comune ai sensi dell'articolo 207 TFUE, competenza esterna esclusiva dell'Unione, secondo il Consiglio e gli Stati membri esso rientrava nella politica dell'ambiente ai sensi dell'articolo 192, paragrafo 1, TFUE, competenza (ugualmente) esterna, ma concorrente.

110. Secondo la Corte, la stipula del protocollo di Cartagena, a nome dell'Unione, doveva essere fondata su una base giuridica unica che fosse specifica della politica dell'ambiente, vale a dire l'articolo 192, punto 1, TFUE⁷⁶. Inoltre, la Corte aggiungeva, facendo riferimento alla sentenza AETS,⁷⁷ che «è opportuno ancora esaminare se [l'Unione] possieda, in base all'articolo [192 TFUE], una competenza *esclusiva* [78] a stipulare il protocollo data l'esistenza di atti di diritto derivato adottati nell'ambito [dell'Unione], in materia di biosicurezza, sui quali potrebbe eventualmente incidere la partecipazione degli Stati membri alla procedura di stipulazione del detto protocollo»⁷⁹. La Corte ha ritenuto che, nella fattispecie, l'armonizzazione realizzata sul piano comunitario, nel settore di applicazione del protocollo di Cartagena, fosse comunque solo parziale, e concludeva che l'Unione e gli Stati membri possiedono una competenza ripartita a stipulare il protocollo⁸⁰.

69 V., inoltre, Schmalenbach, K., in Calliess, Chr., Ruffert, M. (a cura di), *EUV/AEUV*, 5ª ed., C. H. Beck, Munich, 2016, Artikel 216 AEUV, paragrafo 12; Schütze, R., *European Union Law*, Cambridge University Press, 2015, pag. 272. Secondo Hartley, T., *The foundations of European Union law*, 8ª ed., Oxford University Press, 2014, pag. 186, la formulazione dell'articolo 216, paragrafo 1, seconda fattispecie, TFUE è anch'essa «basata» sull'articolo 352 TFUE.

70 «[N]ecessaria per permettergli di esercitare la sua competenza interna».

71 V. inoltre, in tal senso, Kadelbach, S., in von der Groeben, H., Schwarze, J., e Hatje, A. (a cura di), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7ª ed., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 5 EUV, paragrafo 24, e Hartley, T., *The foundations of European Union law*, 8ª ed., Oxford University Press, 2014, pag. 180.

72 Sentenza del 31 marzo 1971, AETS (22/70, EU:C:1971:32, punto 31); parere 1/76 (Accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna), del 26 aprile 1977 (EU:C:1977:63); parere 1/94 (Accordi allegati all'accordo OMC), del 15 novembre 1994 (EU:C:1994:384, paragrafo 77), e sentenza del 5 novembre 2002, Commissione/Germania (C-476/98, EU:C:2002:631, punto 89).

73 Sentenza del 14 luglio 1976 (3/76, 4/76 e 6/76, EU:C:1976:114).

74 V. inoltre Craig, P., De Burca, G., *EU law*, 6ª ed., Oxford University Press, 2015, pag. 80.

75 Parere 2/00 (Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza), del 6 dicembre 2001 (EU:C:2001:664, paragrafi da 44 a 47).

76 Parere 2/00 (Protocollo di Cartagena sulla prevenzione dei rischi biotecnologici), del 6 dicembre 2001 (EU:C:2001:664, paragrafi 42 e 44).

77 Sentenza del 31 marzo 1971 (22/70, EU:C:1971:32).

78 Il corsivo è mio.

79 Parere 2/00 (Protocollo di Cartagena sulla prevenzione dei rischi biotecnologici), del 6 dicembre 2001 (EU:C:2001:664, paragrafo 45).

80 Parere 2/00 (Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza), del 6 dicembre 2001 (EU:C:2001:664, paragrafi da 46 e 47).

111. La Corte ha dunque constatato, in un primo tempo, l'esistenza di una competenza, prima di considerare la questione della sua esclusività. E solamente in un secondo momento ha esaminato l'esistenza di atti di diritto derivato. Conseguenze dunque dal parere 2/00⁸¹ che l'esistenza di una competenza esterna concorrente prescinde dall'esistenza di atti di diritto derivato e, pertanto, dall'esercizio di una competenza interna.

112. Inoltre, risulta dalle cause che hanno dato luogo alle sentenze Commissione/Francia⁸² e Commissione/Irlanda⁸³ che l'Unione può stipulare accordi internazionali anche se le materie specifiche relative a tali accordi non siano o siano solo parzialmente oggetto di una regolamentazione a livello dell'Unione, regolamentazione che, per tale motivo, non può essere pregiudicata.

113. Queste tre cause⁸⁴ riguardavano la competenza esterna dell'Unione in materia di ambiente, una competenza che è concorrente. Il fatto che si trattasse di una competenza esterna esplicita sulla base dell'articolo 192 e dell'articolo 191, paragrafo 1, quarto trattino, TFUE⁸⁵ e non, ai sensi dell'articolo 91 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 216, paragrafo 1, seconda fattispecie, TFUE, di una competenza esterna implicita non cambia nulla con riguardo all'affermazione di cui al paragrafo precedente, contrariamente a quanto afferma la Repubblica federale di Germania. Una competenza implicita non ha meno valore di una competenza esplicita.

114. Peraltro, sono ben consapevole del fatto che i contesti delle cause che hanno dato luogo alle menzionate sentenze Commissione/Francia e Commissione/Irlanda fossero differenti da quello della presente causa, nella misura in cui si trattava, in via principale, di un esame da parte della Corte della propria competenza a interpretare le disposizioni di un accordo misto e a conoscere di una controversia vertente sul rispetto di tali disposizioni. Ciò non incide però in alcun modo sulle osservazioni formulate dalla Corte in tali cause. Il contesto può essere differente, ma il diritto non lo è. In queste due cause, si trattava della competenza esterna dell'Unione sull'ambiente, una competenza che è, in linea di principio, concorrente.

115. Quanto constatato dalla Corte nelle cause Commissione/Francia e Commissione/Irlanda è dunque applicabile alla presente causa⁸⁶.

2) Sugli altri obblighi del Consiglio

116. La lettura che propongo dell'articolo 216, paragrafo 1, seconda fattispecie, TFUE non comporta che le istituzioni politiche dell'Unione dispongano di un potere discrezionale senza limiti.

117. In primo luogo, queste ultime sono soggette all'obbligo di motivazione in virtù dell'articolo 296, paragrafo 2, TFUE. Approfondirò questo punto nell'ambito dell'esame del secondo motivo dedotto dalla Repubblica federale di Germania.

81 Parere 2/00 (Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza), del 6 dicembre 2001 (EU:C:2001:664).

82 Sentenza del 7 ottobre 2004 (C-239/03, EU:C:2004:598, punto 30).

83 Sentenza del 30 maggio 2006 (C-459/03, EU:C:2006:345, punto 95).

84 Parere 2/00 (Protocollo di Cartagena sulla prevenzione dei rischi biotecnologici), del 6 dicembre 2001 (EU:C:2001:664); sentenze del 7 ottobre 2004, Commissione/Francia (C-239/03, EU:C:2004:598), e del 30 maggio 2006, Commissione/Irlanda (C-459/03, EU:C:2006:345).

85 V., inoltre, articolo 216, paragrafo 1, prima fattispecie, TFUE.

86 La sentenza dell'8 marzo 2011, Lesoochránárske zoskupenie (C-240/09, EU:C:2011:125, punto 36), invocata dalla Repubblica federale di Germania, non cambia per nulla tali deduzioni. Infatti, in tale causa, esisteva una normativa interna (v. punto 37 di tale sentenza).

118. In secondo luogo, nel caso in cui tali istituzioni esercitino una competenza concorrente, esse devono conformarsi al principio di sussidiarietà, sancito all'articolo 5, paragrafo 3, TUE. Tale principio si applica all'esercizio di ogni competenza concorrente, interna o esterna⁸⁷.

c) Conclusione

119. Alla luce di tali considerazioni, l'Unione dispone di una competenza esterna ai sensi del combinato disposto dell'articolo 91 e dell'articolo 216, paragrafo 1, seconda fattispecie, TFUE. Ho constatato in precedenza che, nell'ambito delle politiche dell'Unione, le misure in questione si inseriscono nella realizzazione di obiettivi previsti dai trattati. Il Consiglio ha esercitato tale competenza. Ne deriva che, in conformità all'articolo 2, paragrafo 2, seconda frase, TFUE, la Repubblica federale di Germania non può più esercitare la propria competenza concorrente.

120. Di conseguenza, il Consiglio non ha violato il principio di attribuzione sancito dall'articolo 5, paragrafo 2, TUE e il primo motivo deve dunque essere respinto.

121. L'esame del primo motivo dovrebbe interrompersi qui, dato che ho proposto di respingerlo. Tuttavia, continuerò la mia analisi nell'eventualità in cui la Corte volesse parimenti un'analisi relativa alla questione se, nel caso di specie, l'Unione disponga anche di una competenza esterna esclusiva.

4. Esistenza di una competenza esterna esclusiva?

a) Sull'articolo 3, paragrafo 2, terza fattispecie, TFUE

122. Occorre esaminare se l'Unione disponga di una competenza esterna esclusiva ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.

123. In assenza di una clausola corrispondente in un atto legislativo dell'Unione, la prima fattispecie dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE deve essere direttamente scartata.

124. Lo stesso vale per la seconda fattispecie di tale articolo, che non è, a mio avviso, applicabile, poiché non risulta in alcun modo agli atti che l'adozione della decisione da parte della Consiglio sia «necessaria per consentire [all'Unione] di esercitare le sue competenze a livello interno». Non si tratta dunque, in questo caso, di una «fattispecie del parere 1/76⁸⁸».

125. Resta dunque la terza fattispecie dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.

126. La questione che si pone è la seguente: come bisogna interpretare l'espressione «nella misura in cui [la conclusione di un accordo internazionale] può incidere su norme comuni o modificarne la portata» che figura all'articolo 3, paragrafo 2, TFUE?

⁸⁷ V. inoltre, in tal senso, Lorz, R.A., Meurers, V., in von Arnould, A. (a cura di), *Europäische Außenbeziehungen (Enzyklopädie Europarecht, Band 10)*, Nomos, Baden-Baden, 2014, paragrafo 2, punto 42; Kadelbach, S., in von der Groeben, H., Schwarze, J., e Hatje, A. (a cura di), *Europäisches Unionsrecht (Kommentar)*, 7^a ed., Nomos, Baden-Baden, 2015, Artikel 5 EUV, paragrafo 24; Roldán Barbiero, J., «The relationship of the Member States' International Agreements with the EU», in Eeckhout, P., Lopez-Escudero, M. (a cura di), *The European Union's external action in times of crisis*, Hart, Oxford, Portland (Oregon), 2014, pagg. da 249 a 269, e in particolare pag. 266.

⁸⁸ Parere (Accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna), del 26 aprile 1977 (EU:C:1977:63).

127. Tale espressione corrisponde a quella con cui la Corte, al punto 22 della sentenza AETS⁸⁹, ha definito la natura degli impegni internazionali che gli Stati membri non possono assumere fuori dall'ambito delle istituzioni dell'Unione, qualora norme comuni dell'Unione siano state adottate per raggiungere gli scopi del Trattato⁹⁰. Tale espressione deve, di conseguenza, essere interpretata alla luce delle precisazioni fornite sul tema dalla Corte in detta sentenza AETS e nella giurisprudenza sviluppata a partire da tale sentenza⁹¹.

128. Come bisogna interpretare, allora, l'espressione «incidere su norme comuni o modificarne la portata»?

129. Il testo dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE implica che nel settore oggetto dell'accordo internazionale esistano già norme dell'Unione. In assenza di tali norme, risulta difficile immaginare come la conclusione dell'accordo possa incidere su tali norme o modificarne la portata⁹². «Norme comuni», ai sensi di tale disposizione, sono, a mio avviso, necessariamente disposizioni di diritto derivato dell'Unione e non, anche, disposizioni dei trattati, per la semplice ragione che tali termini mirano, in grandi linee, a codificare la giurisprudenza sviluppata a partire dalla sentenza AETS⁹³.

130. Secondo una giurisprudenza costante della Corte, esiste un rischio di violare le norme comuni dell'Unione con impegni internazionali, o di modificare la portata di queste norme, idoneo a giustificare una competenza esterna esclusiva dell'Unione, quando gli impegni internazionali rientrano nell'ambito di applicazione delle suddette norme⁹⁴. La constatazione di un tale rischio non presuppone una concordanza completa tra il settore disciplinato dall'accordo internazionale e quello della normativa dell'Unione⁹⁵. La portata delle norme comuni dell'Unione incide o modifica tali accordi anche quando quest'ultimi rientrano in un settore già disciplinato in gran parte da tali norme⁹⁶.

131. La Corte ha inoltre rilevato che l'esistenza di una competenza dell'Unione, che sia inoltre di natura esclusiva, deve fondarsi su conclusioni tratte da un'analisi globale e concreta della relazione esistente tra l'accordo internazionale previsto e il diritto dell'Unione in vigore. Tale analisi deve prendere in considerazione i settori disciplinati, rispettivamente, dalle norme dell'Unione e dalle disposizioni dell'accordo previsto, le loro prevedibili prospettive di evoluzione, nonché la natura e il contenuto di tali norme e disposizioni, al fine di verificare se l'accordo in questione sia tale da pregiudicare l'applicazione uniforme e coerente delle norme dell'Unione e il corretto funzionamento del sistema che esse istituiscono⁹⁷.

132. Occorre analizzare la presente controversia alla luce di tali elementi.

133. Le modifiche controverse riguardano il settore del diritto contrattuale privato del trasporto ferroviario delle merci e delle persone. È pacifico tra le parti che tale settore non è ancora oggetto di una regolamentazione dell'Unione.

89 Sentenza del 31 marzo 1971 (22/70, EU:C:1971:32).

90 V. sentenza del 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio (C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 66).

91 V. sentenza del 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio (C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 67).

92 V. inoltre conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Commissione/Consiglio (C-114/12, EU:C:2014:224, paragrafo 89).

93 Sentenza del 31 marzo 1971 (22/70, EU:C:1971:32). V. conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Consiglio, C-137/12, EU:C:2013:441, paragrafi da 111 a 117), e conclusioni dell'avvocato generale Sharpston nella causa Commissione/Consiglio (C-114/12, EU:C:2014:224, paragrafo 96). V. inoltre sentenza del 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio (C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 67).

94 V. sentenze del 31 marzo 1971, AETS (22/70, EU:C:1971:32, punto 30); del 5 novembre 2002, Commissione/Danimarca (C-467/98, EU:C:2002:625, punto 82), e del 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio (C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 68).

95 V. parere 1/03 (Nuova convenzione di Lugano), del 7 febbraio 2006 (EU:C:2006:81, paragrafo 126), e sentenza del 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio (C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 69).

96 V. parere 2/91 (Convenzione n. 170 dell'OIT), del 19 marzo 1993 (EU:C:1993:106, paragrafo 25); sentenza del 5 novembre 2002, Commissione/Danimarca (C-467/98, EU:C:2002:625, punto 82); parere 1/03 (Nuova convenzione di Lugano), del 7 febbraio 2006 (EU:C:2006:81, paragrafi da 120 e 126), e sentenza del 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio (C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 70).

97 V. parere 1/03 (Nuova convenzione di Lugano), del 7 febbraio 2006 (EU:C:2006:81, paragrafo 124); sentenza del 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio (C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 74), e parere 1/13 (Adesione dei paesi terzi alla convenzione dell'Aia) del 14 ottobre 2014 (EU:C:2014:2303, paragrafo 74).

134. A tale riguardo, il Consiglio non contesta l'assenza di una legislazione completa e coerente dell'Unione sul diritto privato in materia di trasporti. Esso ritiene, tuttavia, che le modifiche controverse siano idonee a violare altre disposizioni dell'Unione, che figurano per la maggior parte nell'«allegato III»⁹⁸ della decisione 2013/103 e che, quindi, rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione.

b) Punto 5: revisione parziale dell'appendice B (CIM)

135. Le proposte di modifica dell'articolo 6 e dell'articolo 6 bis dell'appendice B (CIM) prevedono l'introduzione di una lettera di vettura elettronica.

1) Argomentazione delle parti

136. La Repubblica federale di Germania sottolinea che non esiste nessuna disposizione a tal proposito nel diritto dell'Unione in materia di trasporto di merci. In queste condizioni, nessuna disposizione del diritto dell'Unione potrebbe essere pregiudicata dalla modifica dell'appendice B (CIM). Un effetto riflesso di tale modifica su determinate disposizioni dell'Unione in materia doganale o veterinaria, che rientrano nel diritto pubblico, non basterebbe per affermare un'incidenza sul diritto dell'Unione. In ogni caso, l'articolo 2 dell'appendice B (CIM), da cui risulterebbe che le prescrizioni del diritto doganale e quelle relative alla protezione degli animali rimangono invariate, escluderebbe di riflesso tutti gli effetti sulle disposizioni dell'Unione relative a tali materie. Peraltro, la modifica in questione non inciderebbe sul diritto delle parti di stabilire convenzionalmente l'utilizzo della lettera di vettura in forma cartacea.

137. Il Consiglio sostiene che l'introduzione della lettera di vettura elettronica avrà un'incidenza sulla procedura semplificata per il transito doganale ferroviario, prevista agli articoli 414 e 419 del regolamento n. 2454/93, e più particolarmente, sulle formalità previste all'articolo 412, all'articolo 416, paragrafo 1, e all'articolo 419, paragrafi 1 e 2, di tale regolamento nonché all'articolo 94 del regolamento n. 2913/92. Infatti, l'utilizzo di una lettera di vettura elettronica comporterebbe l'impossibilità di optare per una procedura doganale semplificata e, di conseguenza, appesantirebbe in modo significativo i controlli doganali. Inoltre, l'introduzione di tale lettera avrebbe ugualmente un'incidenza sulla legislazione in materia di protezione animale e fitosanitaria, vale a dire sulla direttiva 97/78/CE⁹⁹, sulla direttiva 2000/29/CE¹⁰⁰, nonché sul regolamento n. 136/2004, che stabiliscono come regola generale l'utilizzo di documenti cartacei per i documenti di accompagnamento. Peraltro, la genesi dell'articolo 6, paragrafo 7, dell'appendice B (CIM) dimostrerebbe ugualmente l'interazione diretta tra la lettera di vettura CIM e la legislazione doganale dell'Unione. Pertanto, la modifica dell'articolo 6 e l'introduzione dell'articolo 6 bis nell'appendice B (CIM) potrebbero pregiudicare le disposizioni del diritto dell'Unione.

138. Secondo il Consiglio, l'argomento della Repubblica federale di Germania, secondo il quale le disposizioni del diritto dei trasporti previste nell'allegato I alla decisione 2013/103 non sarebbero pregiudicate, non può essere accolto. Oltre al fatto che tale allegato non conterrebbe l'elenco esaustivo degli atti dell'Unione sulle materie oggetto della COTIF, la giurisprudenza della Corte non richiederebbe che le norme dell'Unione che rischiano di essere pregiudicate si debbano trovare in un unico e identico strumento dell'Unione.

⁹⁸ Presumo che il Consiglio si riferisca piuttosto all'appendice all'allegato I.

⁹⁹ Direttiva del Consiglio, del 18 dicembre 1997, che fissa i principi relativi all'organizzazione dei controlli veterinari per i prodotti che provengono dai paesi terzi e che sono introdotti nella Comunità (GU 1998, L 24, pag. 9).

¹⁰⁰

Direttiva del Consiglio, dell'8 maggio 2000, concernente le misure di protezione contro l'introduzione nella Comunità di organismi nocivi ai vegetali o ai prodotti vegetali e contro la loro diffusione nella Comunità (GU 2000, L 169, pag. 1).

139. Pertanto, il Consiglio sostiene che l'Unione ha la competenza esclusiva sulle modifiche proposte all'appendice B (CIM).

2) *Valutazione*

140. Sulla base della giurisprudenza citata, relativa alla competenza esterna esclusiva dell'Unione e che interpreta l'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, non vedo come, nella fattispecie, le modifiche proposte all'appendice B (CIM) possano «incidere su norme comuni o modificarne la portata».

141. L'appendice B (CIM) riguarda il contratto di trasporto internazionale per ferrovia delle merci (CIM), vale a dire il contratto tra il mittente delle merci e il trasportatore ferroviario. Tale contratto deve risultare da una «lettera di vettura» redatta secondo un modello uniforme, che accompagna ogni spedizione. La lettera di vettura contiene in particolare informazioni dettagliate sul tragitto e sulle merci inviate. Nella procedura doganale dell'Unione, la lettera di vettura sostituisce la dichiarazione di transito che è solitamente necessaria per tutte le merci in transito comunitario¹⁰¹. Benché il regolamento di applicazione del codice doganale menzioni esplicitamente la lettera di vettura CIM, tale semplificazione, come sostiene la Repubblica federale di Germania, senza essere contestata dal Consiglio, si applica, nella prassi¹⁰², anche alle lettere di vettura disciplinate da altre convenzioni internazionali.

142. La modifica proposta intende introdurre un nuovo articolo 6 bis all'appendice B (CIM) avente ad oggetto la definizione, inter alia, dei requisiti applicabili alle lettere di vettura elettroniche. Già adesso, in virtù dell'articolo 6, paragrafo 9, dell'appendice B (CIM), «la lettera di vettura, compreso il suo duplicato, può consistere in una forma di registrazione elettronica di dati che possono essere trasformati in segni di scrittura leggibili»¹⁰³. Dunque, esiste già la possibilità di utilizzare una lettera di vettura in formato elettronico, sebbene non sia specificato nessuno standard. Il regolamento n. 2913/92 nulla dice riguardo all'utilizzo di tale lettera elettronica. Solo l'articolo 233, paragrafo 4, di tale regolamento tratta la questione dei «documenti elettronici» in generale. Tale disposizione stabilisce unicamente che, in linea di principio, l'utilizzo dei documenti elettronici dovrebbe essere possibile. Invece, tale disposizione non fa alcun riferimento ad un qualsivoglia formato di lettera di vettura.

143. La modifica proposta con l'introduzione dell'articolo 6 bis dell'appendice B (CIM), vale a dire la prescrizione di un formato elettronico come la norma per l'autenticazione di una lettura di vettura tramite un formato elettronico, non incide direttamente sullo svolgimento della procedura doganale. Anche se il Consiglio adduce a tal proposito che le lettere elettroniche, allo stato attuale del diritto dell'Unione, non saranno accettate dalle autorità competenti, è giocoforza constatare che basta stampare il documento elettronico per conformarsi alla procedura doganale.

144. Non può quindi trattarsi di competenza esclusiva.

¹⁰¹

V. articolo 413 del regolamento di applicazione.

¹⁰²

Come risulta anche dagli orientamenti sull'esportazione e l'uscita nel quadro del Regolamento (CE) n. 648/2005 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 aprile 2005, adottati dal Comitato che istituisce un codice doganale comunitario, pubblicati dalla Commissione con riferimento «TAXUD/A3/0034/2010». all'indirizzo http://ec.europa.eu/ecip/documents/procedures/export_exit_guidelines_fr.pdf (v. parte B, punto 10.4). Ovviamente, tale documento non è giuridicamente vincolante, ma descrive bene la prassi.

¹⁰³

La stessa disposizione continua così: «i procedimenti utilizzati per la registrazione e l'elaborazione dei dati devono essere equivalenti dal punto di vista funzionale, segnatamente per quanto concerne l'efficacia probatoria della lettera di vettura costituita di questi dati».

c) Punti 4 e 7: revisione parziale della COTIF – convenzione di base e dell'appendice D (CUV)

145. L'appendice D (CUV), vale a dire le regole uniformi concernenti i contratti di utilizzazione di veicoli nel traffico internazionale ferroviario (CUV), ha lo scopo, in particolar modo, di stabilire la responsabilità in casi di perdita o di avaria di un veicolo o in caso di danni da esso causati. La modifica proposta riguarda la definizione di «detentore» di un veicolo come definito dalla COTIF.

1) Argomentazione delle parti

146. Secondo la Repubblica federale di Germania, in tale settore attualmente non esiste nessuna disposizione dell'Unione. Il solo atto dell'Unione al quale il Consiglio fa riferimento a proposito di una delle cinque modifiche interessate, vale a dire la direttiva 2008/110, verterebbe solo su questioni di diritto pubblico aventi ad oggetto la sicurezza ferroviaria. Quindi, sebbene il termine «detentore» sia utilizzato sia nella direttiva 2008/110 sia nell'appendice D (CUV), esso si riferirebbe ad un contesto normativo differente nei due casi. Mentre la direttiva 2008/110 regolerebbe gli obblighi di diritto pubblico dell'impresa ferroviaria e le competenze delle autorità, l'appendice D (CUV) verterebbe sui diritti e gli obblighi contrattuali in caso di perdita di un veicolo ferroviario o di danni causati da tale veicolo. Questa è la ragione per la quale la definizione del termine «detentore» che figura nelle modifiche di cui trattasi, secondo la Repubblica federale di Germania, comporterebbe differenze rispetto a quella fornita dal diritto dell'Unione.

147. Al contrario, il Consiglio sottolinea i rapporti stretti tra le disposizioni dell'appendice D (CUV) e il diritto dell'Unione. Infatti, come sarebbe evidente dai considerando 3 e 4 della direttiva 2008/110, le precedenti modifiche a tale appendice per quanto riguarda i diritti e gli obblighi dei detentori già in passato hanno dato luogo a modifiche della direttiva 2004/49. Le attuali proposte di modifiche tenderebbero, da un lato, a rendere la definizione del termine «detentore» che figura nell'appendice D (CUV) più simile a quella che si ritrova nella direttiva 2008/110. Esse mirerebbero, dall'altro, ad imporre al detentore l'obbligo di nominare un soggetto responsabile della manutenzione (in prosieguo: un «SRM») al momento della conclusione di un contratto di utilizzo e a regolamentare lo scambio di informazioni tra il detentore e il SRM, soggetti che sarebbero già stati oggetto di una regolamentazione dettagliata nel diritto dell'Unione, vale a dire la direttiva 2008/110 e il regolamento (UE) n. 445/2011¹⁰⁴. Se il loro contenuto fosse stato differente, tali modifiche avrebbero potuto pregiudicare le disposizioni di diritto dell'Unione e generare difficoltà di applicazione e avrebbero altresì inviato un messaggio negativo sul piano esterno.

148. Pertanto, il Consiglio sostiene che le modifiche proposte all'appendice D (CUV) rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione.

2) Valutazione

149. È evidente che la modifica proposta all'articolo 12 e all'appendice D (CUV) mirava a rendere la definizione utilizzata dalla COTIF più simile a quella utilizzata dalla direttiva 2004/49, relativa alla sicurezza delle ferrovie comunitarie. Tale direttiva contiene una disposizione secondo la quale il detentore può essere un SRM. Secondo i considerando 3 e 4 della direttiva 2008/110, la definizione di «detentore» ai sensi di tale direttiva dovrebbe essere quanto possibile simile a quella utilizzata nella COTIF. Dal momento che le definizioni di una medesima nozione contenuta in un atto specifico dell'Unione, nella fattispecie la direttiva 2008/110 e nella COTIF, s'ispirano l'una all'altra, ogni cambiamento della definizione in parola nella COTIF avrà ripercussioni dirette su tale atto specifico e può quindi incidere su di esso.

¹⁰⁴

Regolamento della Commissione, del 10 maggio 2011, relativo ad un sistema di certificazione dei soggetti responsabili della manutenzione di carri merci e che modifica il regolamento (CE) n. 653/2007 (GU 2011, L 122, pag. 22).

150. L'Unione dispone, di conseguenza, di una competenza esclusiva su tale argomento.

d) Punto 12: revisione parziale dell'appendice E (CUI)

1) Argomentazione delle parti

151. Con riguardo alle modifiche proposte all'appendice E (CUI), la Repubblica federale di Germania ritiene che esse verterebbero esclusivamente su questioni di diritto privato relative alla responsabilità contrattuale o che rientrano nel diritto privato in materia di utilizzo dell'infrastruttura ferroviaria. Di certo, in materia di infrastruttura ferroviaria, l'Unione avrebbe adottato determinati atti, che figurano all'appendice dell'allegato I della decisione 2013/103, come la direttiva 2001/14 o la direttiva 2004/49. Tuttavia, tali atti perseguirebbero obiettivi che rientrano nel diritto pubblico e non disciplinerebbero, dunque, le questioni oggetto dell'appendice E (CUI). Invece, la direttiva 2004/49 escluderebbe esplicitamente le questioni che rientrano nel diritto privato dal campo di applicazione delle sue disposizioni. Peraltro, l'articolo 5 bis dell'appendice E (CUI) avrebbe l'effetto di escludere qualsiasi effetto derivante dalle modifiche di cui trattasi sul diritto dell'Unione con riguardo al diritto pubblico.

152. In relazione alla posizione dell'Unione da adottare sulle modifiche proposte all'appendice E (CUI), il Consiglio ritiene che le disposizioni contrattuali relative all'utilizzo di infrastrutture non debbano essere considerate isolatamente poiché esse interferiscono con le disposizioni del diritto ferroviario internazionale ed europeo e, più particolarmente, con quelle del diritto pubblico relative alla sicurezza. L'estensione della responsabilità del gestore per il risarcimento dei danni patrimoniali causati dall'infrastruttura pagati dal trasportatore potrebbe eventualmente avere l'effetto di modificare le condizioni di responsabilità disciplinate dal diritto dell'Unione, nonostante la clausola relativa al diritto impregiudicato che figura all'articolo 5 bis dell'appendice E (CUI). Lo stesso vale per le proposte di modifiche che mirano ad estendere il campo di applicazione dell'appendice E (CUI) ai trasporti nazionali e a creare un fondamento giuridico per le condizioni generali relative ai contratti di utilizzo di infrastrutture nel traffico internazionale per ferrovia.

2) Valutazione

153. L'Appendice E (CUI) regola i contratti di utilizzo di infrastrutture ferroviarie (CUI) ai fini di trasporto, incluse la forma e le condizioni generali del contratto. Le modifiche, suggerite dal CIT, prevedono l'estensione del campo di applicazione del CUI alle operazioni nazionali, l'introduzione di condizioni generali contrattualmente vincolanti e, infine, l'estensione della responsabilità del gestore dell'infrastruttura in materia di danni.

154. Un solo articolo del diritto dell'Unione si riferisce agli accordi tra le imprese ferroviarie e i gestori d'infrastrutture. Si tratta dell'articolo 28 della direttiva 2012/34/UE¹⁰⁵, che stabilisce che detti accordi devono essere non discriminatori e trasparenti.

155. Ciò non basta ai fini di fondare una competenza esclusiva.

¹⁰⁵

Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 novembre 2012, che istituisce uno spazio ferroviario europeo unico (GU 2012, L 343, pag. 32).

B. Sul secondo motivo, relativo alla violazione dell'articolo 296 TFUE

156. Con il suo secondo motivo, la Repubblica federale di Germania, sostenuta dalla Repubblica francese, sostiene che la decisione impugnata è viziata da un difetto di motivazione, in quanto il Consiglio non ha dimostrato che i punti oggetto della posizione dell'Unione riguardano un settore già largamente regolamentato nel diritto dell'Unione.

1. Argomentazione delle parti

157. Secondo la Repubblica federale di Germania, una delimitazione chiara delle competenze sarebbe particolarmente importante nei casi di accordi misti, al fine di determinare le competenze dei differenti attori negli organi delle organizzazioni internazionali. Orbene, nella fattispecie, il Consiglio non avrebbe citato alcuno strumento di diritto dell'Unione o si sarebbe riferito unicamente a strumenti connessi al diritto pubblico, mentre le modifiche proposte verterebbero unicamente sul diritto dei trasporti che rientra nel diritto civile. Secondo la Repubblica federale di Germania, il Consiglio non ha indicato né nella decisione impugnata né nel controricorso il fondamento giuridico su cui si baserebbe una competenza esterna sostanziale dell'Unione. Essa aggiunge che, sebbene il Consiglio abbia dedotto nel controricorso determinati atti dell'Unione che, a suo parere, potrebbero essere pregiudicati se le modifiche controverse dovessero essere approvate, la maggior parte di questi atti non troverebbe peraltro menzione nella decisione impugnata, né nella decisione 2013/103.

158. Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, sostiene che la motivazione che giustifica la competenza dell'Unione risulta chiaramente dalla decisione impugnata. Le disposizioni dell'Unione che le modifiche controverse rischiano di pregiudicare sarebbero indicate nella suddetta decisione. Il fatto che, a parere della Repubblica federale di Germania, le disposizioni del diritto dell'Unione richiamate siano prive di pertinenza non può mettere in discussione il carattere sufficiente della motivazione della decisione impugnata. In ogni caso, in una materia che rientra, quantomeno, in una competenza concorrente dell'Unione e degli Stati membri, il Consiglio avrebbe soddisfatto il suo obbligo di motivazione con il semplice riferimento al fondamento giuridico della sua azione e con una descrizione della sua posizione. Secondo il Consiglio, l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE costituisce un fondamento giuridico adeguato per l'adozione della decisione impugnata e non occorre una motivazione supplementare. Inoltre, il fatto che la decisione impugnata si basi su disposizioni del diritto dell'Unione che non sono indicate nella decisione 2013/103, secondo il Consiglio, è irrilevante.

2. Valutazione

159. Tale motivo si basa sull'argomentazione dedotta dalla Repubblica federale di Germania nell'ambito del suo primo motivo, che propongo di respingere. Se, come ho già chiarito, non è necessario che il settore oggetto di modifica sia già largamente regolamentato all'interno, i requisiti di una motivazione sono, di conseguenza, ridotti.

160. Ai sensi dell'articolo 296, comma 2, TFUE, gli atti giuridici sono motivati e fanno riferimento alle proposte, iniziative, raccomandazioni, richieste o pareri previsti dai trattati.

161. Secondo giurisprudenza costante, tale obbligo di motivazione implica che tutti gli atti considerati contengano un'esposizione dei motivi che hanno indotto l'istituzione ad emanarli, in modo che la Corte possa esercitare il proprio controllo e che sia gli Stati membri sia i cittadini interessati siano posti in grado di conoscere le condizioni nelle quali le istituzioni dell'Unione hanno fatto applicazione del Trattato FUE¹⁰⁶. L'obbligo di indicare il fondamento giuridico di un atto fa parte dell'obbligo di

¹⁰⁶

V. sentenza del 1° ottobre 2009, Commissione/Consiglio (C-370/07, EU:C:2009:590, punto 37 e giurisprudenza ivi citata).

motivazione¹⁰⁷. Inoltre, per costante giurisprudenza, la motivazione non deve necessariamente specificare tutti gli elementi di fatto e di diritto rilevanti¹⁰⁸. L'accertamento se la motivazione di una decisione soddisfi le condizioni di cui all'articolo 296 del TFUE va effettuato alla luce non solo del suo tenore ma anche del suo contesto nonché del complesso delle norme giuridiche che disciplinano la materia¹⁰⁹.

162. Se l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE costituisce il fondamento giuridico processuale per l'adozione di una decisione nell'ambito di una procedura che le istituzioni politiche dell'Unione devono seguire per modificare le disposizioni di un accordo che non rientrano nel contesto istituzionale di tale accordo, e poiché, come ho precedentemente osservato nelle presenti conclusioni, tali disposizioni presuppongono l'esistenza di una competenza sostanziale dell'Unione, spetta allora al Consiglio indicare, in tale decisione, il fondamento giuridico sostanziale sul quale si basa la competenza dell'Unione nonché la giustificazione di tale competenza. Spetta infatti al Consiglio indicare il fondamento giuridico sostanziale e procedurale applicabile¹¹⁰. Tale obbligo deriva dall'articolo 296 TFUE¹¹¹.

163. Nel caso di specie, il Consiglio ha rispettato tale obbligo. Esso ha chiaramente indicato il fondamento giuridico sostanziale applicabile, vale a dire l'articolo 91, paragrafo 1, TFUE e ha motivato la sua posizione. Il Consiglio ha inoltre motivato punto per punto le ragioni che giustificano la necessità di un'azione dell'Unione nella decisione impugnata. Il Consiglio ha altresì indicato che la procedura applicabile era quella dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

164. Nel corso della procedura dinanzi la Corte, il Consiglio ha indicato di ritenere che sussista non solo una competenza (concorrente) ai sensi dell'articolo 91, paragrafo 1, e dell'articolo 216, paragrafo 1, seconda frase, TFUE, ma che la competenza sia esclusiva ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.

165. Orbene, quest'ultima disposizione non è affatto menzionata nella motivazione del Consiglio. Inoltre, poiché l'Unione, ad eccezione di un punto particolare, non dispone di una competenza esclusiva, sarebbe stato impossibile per il Consiglio motivare che essa disponeva di una tale competenza.

166. Tuttavia, la mancanza del riferimento all'articolo 3, paragrafo 2, TFUE è irrilevante per il presente motivo, poiché la mancanza di motivazione nei confronti di una competenza esclusiva (inesistente) è irrilevante ai fini dell'articolo 296 TFUE.

167. Occorre quindi respingere il secondo motivo.

¹⁰⁷

V. sentenza del 1° ottobre 2009, Commissione/Consiglio (C-370/07, EU:C:2009:590, punto 38 e giurisprudenza ivi citata).

¹⁰⁸

V. sentenza del 14 febbraio 1990, Delacre e a./Commissione (C-350/88, EU:C:1990:71, punto 16).

¹⁰⁹

V. sentenza del 14 febbraio 1990, Delacre e a./Commissione (C-350/88, EU:C:1990:71, punto 16 e giurisprudenza ivi citata).

¹¹⁰

V. conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Consiglio (C-370/07, EU:C:2009:249, paragrafo 78).

¹¹¹

V. sentenza del 1° ottobre 2009, Commissione/Consiglio (C-370/07, EU:C:2009:590, punto 37).

C. Sul terzo motivo, relativo alla violazione dell'articolo 4, paragrafo 3, TUE

1. Argomentazione delle parti

168. La Repubblica federale di Germania sostiene che il principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE esige che, in caso di disaccordo tra gli Stati membri e l'Unione sulla delimitazione delle competenze nell'ambito dell'esercizio di diritti in qualità di membri degli organi di un'organizzazione internazionale, le istituzioni dell'Unione assicurano che l'atto dell'Unione che stabilisce la posizione dell'Unione sia adottato in tempo utile per permettere allo Stato membro che contesta la competenza dell'Unione di adire la Corte entro un termine che consenta di ottenere un chiarimento della questione. Il principio di tutela giurisdizionale effettiva imporrebbe altresì che la procedura di adozione sia organizzata in modo da permettere ad uno Stato membro che contesta l'atto adottato di rivolgersi ai giudici dell'Unione al fine di chiedere un rinvio dell'esecuzione prima che l'atto in questione produca effetti irreversibili.

169. Nella fattispecie, benché la Repubblica federale di Germania abbia manifestato riserve quanto alle competenze dell'Unione immediatamente dopo la presentazione da parte della Commissione, il 5 giugno 2014, della proposta di decisione, il Consiglio avrebbe aspettato fino al 24 giugno 2014, vale a dire il giorno prima dell'apertura della 25^a sessione del comitato di revisione dell'OTIF, per adottare la decisione impugnata, lasciando così meno di 24 ore alla Repubblica federale di Germania per adire la Corte di giustizia. In tal modo, il Consiglio avrebbe violato sia il principio di leale cooperazione sia il principio di tutela giurisdizionale effettiva. Se non fosse più possibile ritornare sugli atti adottati dal comitato di revisione dell'OTIF, la necessità di tutela giurisdizionale continuerebbe a sussistere, a causa dell'avvio, da parte della Commissione, di una procedura EU Pilot contro la Repubblica federale di Germania nell'ambito della quale la Commissione le imputa di aver violato la decisione impugnata. Inoltre, sussiste il rischio che si ripresenti la situazione nella quale il Consiglio adotta una decisione applicando l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE nell'ambito dei lavori del comitato di revisione dell'OTIF.

170. Il Consiglio, sostenuto dalla Commissione, ritiene di aver rispettato il principio di leale cooperazione. Infatti, diverse riunioni sarebbero state dedicate, in seno agli organi preparatori del Consiglio, alla discussione, segnatamente, dei punti in ordine ai quali la Repubblica federale di Germania aveva espresso dubbi quanto alla competenza dell'Unione. La tesi della Repubblica federale di Germania, secondo la quale la posizione dell'Unione avrebbe dovuto essere adottata molto prima per consentire di chiedere alla Corte un rinvio dell'esecuzione, sarebbe eccessiva e irrealistica. Il Consiglio aggiunge che il fatto che la Repubblica federale di Germania abbia intrapreso la presente procedura dimostra proprio il rispetto del principio di tutela giurisdizionale effettiva.

171. Peraltro, il Consiglio sottolinea che, tenuto conto del termine ultimo nel quale le modifiche controverse sarebbero entrate in vigore secondo le norme applicabili della COTIF, non si può affermare nessun effetto irreversibile della decisione impugnata dalla Repubblica federale di Germania. In ogni caso, l'Unione, che detiene la maggioranza dei voti in seno all'OTIF, potrebbe esercitare una certa influenza in seno a tale organizzazione qualora si dovesse adottare una nuova posizione dell'Unione o una posizione coordinata in seguito alla sentenza della Corte. Il Consiglio aggiunge inoltre che, nell'ipotesi in cui la Corte annullasse la decisione impugnata, sarebbe in ogni caso tenuto, ai sensi dell'articolo 266, primo comma, TFUE ad adottare i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea comporta. Una tale esecuzione sarebbe, peraltro, possibile poiché l'Unione ha detta maggioranza dei voti in seno all'OTIF.

2. Valutazione

172. Come rileva la Commissione, non esiste prova del fatto che la decisione impugnata abbia influenzato il risultato, dati i punti di vista dei differenti Stati membri dell'OTIF e le modalità pertinenti che riguardano l'adozione delle decisioni. La stessa Repubblica federale di Germania riconosce che la maggioranza dei voti era a favore dell'adozione delle proposte, anche senza il suo voto. In assenza della suddetta causalità, non si può sollevare, anche solo per questo motivo, la questione di una tutela giurisdizionale effettiva.

173. Occorre quindi respingere il terzo motivo e, di conseguenza, il presente ricorso nella sua interezza.

VI. Sulle spese

174. 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. Il Consiglio ha concluso in tal senso e la Repubblica federale di Germania è risultata soccombente.

175. Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1 del regolamento di procedura, gli Stati membri e le istituzioni intervenuti nella causa supporteranno le proprie spese.

VII. Conclusione

176. Per tutto quanto sin qui considerato, suggerisco alla Corte di:

- respingere il ricorso;
- condannare la Repubblica federale di Germania alle spese e
- dichiarare che la Repubblica francese, il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord nonché la Commissione europea supportino le loro spese.