



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

22 ottobre 2013*

«Ricorso di annullamento — Decisione 2011/853/UE del Consiglio — Convenzione europea sulla protezione giuridica dei servizi ad accesso condizionato e di accesso condizionato — Direttiva 98/84/CE — Base giuridica — Articolo 207 TFUE — Politica commerciale comune — Articolo 114 TFUE — Mercato interno»

Nella causa C-137/12,

avente ad oggetto un ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, proposto il 12 marzo 2012,

Commissione europea, rappresentata da E. Cujo, I. Rogalski, R. Vidal Puig e D. Stefanov, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

sostenuta da:

Parlamento europeo, rappresentato da D. Warin e J. Rodrigues, in qualità di agenti,

interveniente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da H. Legal, J.-P. Hix e R. Liudvinaviciute-Cordeiro, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da:

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

Regno dei Paesi Bassi, rappresentato da C. Wissels, M. Bulterman e M. de Ree, in qualità di agenti,

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

Regno di Svezia, rappresentato da A. Falk e C. Stege, in qualità di agenti,

* Lingua processuale: il francese.

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato da A. Robinson, in qualità di agente, assistito da G. Facenna, barrister,

intervenant,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts (relatore), vicepresidente, A. Tizzano, L. Bay Larsen, T. von Danwitz, E. Juhász, A. Borg Barthet, C.G. Fernlund e J.L.da Cruz Vilaça, presidenti di sezione, A. Arabadjiev, C. Toader, E. Jarašiūnas e C. Vajda, giudici,

avvocato generale: J. Kokott

cancelliere: V. Tourrès, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 30 aprile 2013,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 27 giugno 2013,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede l'annullamento della decisione 2011/853/UE del Consiglio, del 29 novembre 2011, relativa alla firma, a nome dell'Unione, della convenzione europea sulla protezione giuridica dei servizi ad accesso condizionato e di accesso condizionato (GU L 336, pag. 1; in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Contesto normativo

La direttiva 98/84/CE

- 2 Il 20 novembre 1998, il Parlamento europeo e il Consiglio dell'Unione europea hanno adottato la direttiva 98/84/CE sulla tutela dei servizi ad accesso condizionato e dei servizi di accesso condizionato (GU L 320, pag. 54).
- 3 Ai sensi del suo articolo 1, intitolato «Campo di applicazione», la direttiva 98/84 ha come obiettivo il ravvicinamento delle disposizioni degli Stati membri riguardanti le misure contro i dispositivi illeciti che permettono un accesso non autorizzato a un servizio protetto.
- 4 L'articolo 2 della suddetta direttiva, intitolato «Definizioni», prevede quanto segue:

«Ai fini della presente direttiva si intende per:

- a) servizio protetto, uno dei servizi seguenti laddove sia fornito a pagamento e mediante un sistema di accesso condizionato:
 - trasmissioni televisive, ai sensi dell'articolo 1, lettera a), della direttiva 89/552/CEE [del Consiglio, del 3 ottobre 1989, relativa al coordinamento di determinate disposizioni legislative, regolamentari e amministrative degli Stati membri concernenti l'esercizio delle attività televisive (GU L 298, pag. 23)],

- trasmissioni radiofoniche, cioè la trasmissione via cavo o via etere, anche via satellite, di programmi radiofonici destinati al pubblico;
- servizi della società dell'informazione, ai sensi dell'articolo 1, punto 2, della direttiva 98/34/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 giugno 1998, che prevede una procedura d'informazione nel settore delle norme e delle regolamentazioni tecniche e delle regole relative ai servizi della società dell'informazione [(GU L 204, pag. 37)]

o la prestazione di un accesso condizionato ai servizi suesposti, considerato servizio in quanto tale;

- b) accesso condizionato, misure e/o sistemi tecnici in base ai quali l'accesso in forma intelligibile al servizio protetto sia subordinato a preventiva autorizzazione individuale;
 - c) dispositivo per l'accesso condizionato, apparecchiature o programmi per elaboratori elettronici concepiti o adattati al fine di consentire l'accesso in forma intelligibile ad un servizio protetto;
- (...)
- e) dispositivo illecito, apparecchiature o programmi per elaboratori elettronici concepiti o adattati al fine di rendere possibile l'accesso ad un servizio protetto in forma intelligibile senza l'autorizzazione del prestatore del servizio;

(...)).

- 5 L'articolo 3 della medesima direttiva, intitolato «Principi relativi al mercato interno», al suo paragrafo 1 così dispone:

«Gli Stati membri prendono le misure necessarie a vietare sul loro territorio le attività di cui all'articolo 4 ed a prevedere le sanzioni e i mezzi di tutela di cui all'articolo 5».

- 6 L'articolo 4 della direttiva 98/84, relativo alle attività illecite, enuncia:

«Gli Stati membri vietano sul loro territorio le seguenti attività:

- a) la fabbricazione, l'importazione, la distribuzione, la vendita, il noleggio o il possesso a fini commerciali di dispositivi illeciti;
- b) l'installazione, la manutenzione o la sostituzione a fini commerciali di dispositivi illeciti;
- c) l'impiego di comunicazioni commerciali per promuovere dispositivi illeciti».

- 7 In forza dell'articolo 5 della medesima direttiva, intitolato «Sanzioni e mezzi di tutela»:

«1. Le sanzioni sono efficaci, dissuasive e proporzionate al potenziale impatto dell'attività illecita.

2 Gli Stati membri adottano le misure necessarie per provvedere a che i prestatori di servizi protetti i cui interessi vengano pregiudicati da un'attività illecita, quale specificata all'articolo 4, svolta sul loro territorio abbiano accesso a mezzi di tutela adeguati, compresa la possibilità di promuovere un'azione per il risarcimento del danno e ottenere un'ingiunzione o altro provvedimento cautelare e, ove opportuno, chiedere che i dispositivi illeciti siano eliminati dai circuiti commerciali».

La convenzione europea sulla protezione giuridica dei servizi ad accesso condizionato e di accesso condizionato

- 8 Nel 1999, il Consiglio d'Europa ha avviato la redazione di una convenzione relativa alla protezione giuridica dei servizi ad accesso condizionato e dei servizi di accesso condizionato. Il 16 luglio 1999, il Consiglio dell'Unione europea ha autorizzato la Commissione a partecipare, a nome della Comunità europea, ai negoziati riguardanti tale convenzione. Le istruzioni relative al negoziato emanate dal Consiglio in pari data prevedevano che la Commissione avrebbe condotto i negoziati con l'obiettivo di accertarsi che tale convenzione fosse compatibile con la direttiva 98/84, in particolare in materia di sanzioni.
- 9 La convenzione europea sulla protezione giuridica dei servizi ad accesso condizionato e di accesso condizionato (GU 2011, L 336, pag. 2; in prosieguo: la «convenzione») è stata adottata dal Consiglio d'Europa il 24 gennaio 2001 ed è entrata in vigore il 1° luglio 2003.
- 10 La relazione esplicativa della convenzione, ai suoi punti 10, 11 e 13, contiene le seguenti indicazioni:
- «10. Al di fuori dell'Unione, l'approccio normativo al problema della ricezione illecita di servizi criptati varia a seconda dei paesi: in taluni paesi è già stata introdotta una normativa destinata a contrastare specificamente tale problema. In altri, le disposizioni sono incomplete e tutelano solo alcuni servizi (ossia quelli della radiodiffusione) oppure sanzionano soltanto alcune attività e infine, in altri paesi ancora, non esiste alcuna tutela giuridica contro la pirateria dei servizi ad accesso condizionato.
11. Tenuto conto di quanto precede e al fine di garantire lo stesso livello minimo di tutela dei servizi ad accesso condizionato in tutta Europa, l'elaborazione da parte del Consiglio d'Europa di uno strumento giuridico vincolante su tale questione è apparsa auspicabile ed è stata decisa. Inoltre, una [c]onvenzione a livello europeo allargato sulla protezione giuridica dei servizi ad accesso condizionato e di accesso condizionato integrerebbe utilmente la [direttiva 98/84].
- (...)

Preambolo

13. Il preambolo espone brevemente i motivi principali che hanno indotto gli Stati membri del Consiglio d'Europa ad elaborare una [c]onvenzione su tale questione (...). Esso sottolinea che i prestatori di servizi ad accesso condizionato di radio, di televisione e della società dell'informazione, offerti dietro corrispettivo, sono minacciati dall'esistenza di un'"industria" parallela che fabbrica, commercializza e distribuisce dispositivi che consentono l'accesso illegale ai medesimi servizi ed evidenzia dunque la necessità di seguire una politica comune in Europa per tutelare tali servizi. Esso sottolinea altresì l'utilità delle sanzioni penali e amministrative contro le attività illecite, in particolare a fini di prevenzione».
- 11 Nella sezione I della convenzione, dedicata alle disposizioni generali, l'articolo 1 della medesima, intitolato «Oggetto e scopo», enuncia:
- «La presente convenzione concerne i servizi di radiodiffusione e i servizi della società dell'informazione forniti a pagamento e ad accesso condizionato o di accesso condizionato. Lo scopo della presente convenzione è rendere illecit[a] sul territorio delle parti una serie di attività che permettono l'accesso non autorizzato a servizi protetti e di ravvicinare le legislazioni delle parti in questo settore».

12 Nella stessa sezione, l'articolo 2 della convenzione, intitolato «Definizioni», così dispone:

«Ai fini della presente convenzione s'intende per:

- a) “servizio protetto”, uno dei seguenti servizi, purché sia fornito a pagamento e mediante un sistema di accesso condizionato:
 - trasmissioni televisive, come definite all'articolo 2 della convenzione europea sulla televisione transfrontaliera modificata,
 - servizi di radiodiffusione sonora, vale a dire programmi radiofonici destinati al pubblico, trasmessi via cavo o via etere, ivi incluso via satellite,
 - servizi della società dell'informazione, intesi come servizi forniti per via elettronica, a distanza e su richiesta individuale del destinatario dei servizi,

oppure la fornitura di un accesso condizionato ai servizi succitati, considerata come un servizio indipendente;

- b) “accesso condizionato”, ogni misura e/o dispositivo tecnico in base ai quali l'accesso in forma intelligibile a uno dei servizi menzionati al paragrafo a) del presente articolo sia subordinato ad autorizzazione preliminare e individuale;
- c) “dispositivo di accesso condizionato”, apparecchiature, software e/o dispositivi concepiti o adattati al fine di fornire l'accesso in forma intelligibile ad uno dei servizi menzionati al paragrafo [a)] del presente articolo;
- d) “dispositivo illecito”, apparecchiature, software e/o dispositivi concepiti o adattati al fine di fornire l'accesso in forma intelligibile ad uno dei servizi menzionati al paragrafo a) del presente articolo senza l'autorizzazione del fornitore di servizi».

13 L'articolo 4, della sezione II della convenzione, intitolata «Attività illecite», sotto il titolo «Reati», prevede quanto segue:

«Le seguenti attività sono considerate illecite sul territorio di una parte:

- a) la fabbricazione o la produzione a fini commerciali di dispositivi illeciti;
- b) l'importazione a fini commerciali di dispositivi illeciti;
- c) la distribuzione a fini commerciali di dispositivi illeciti;
- d) la vendita o il noleggio a fini commerciali di dispositivi illeciti;
- e) il possesso a fini commerciali di dispositivi illeciti;
- f) l'installazione, la manutenzione o la sostituzione a fini commerciali di dispositivi illeciti;
- g) la promozione commerciale, il marketing o la pubblicità in favore di dispositivi illeciti.

In qualsiasi momento, ogni parte può, con una dichiarazione indirizzata [al] segretario generale del Consiglio d'Europa, dichiarare che riterrà illegali anche altre attività diverse da quelle menzionate al primo paragrafo del presente articolo».

- 14 Nella sezione III della convenzione, intitolata «Sanzioni e mezzi di tutela», figurano gli articoli da 5 a 7 di detta convenzione.
- 15 A norma dell'articolo 5 della stessa convenzione, intitolato «Sanzioni per le attività illecite»:
«Le parti adottano misure per rendere le attività illecite di cui all'articolo 4 passibili di sanzioni penali, amministrative o di altro tipo. Tali misure sono effettive, dissuasive e proporzionate al potenziale impatto dell'attività illecita».
- 16 Sotto il titolo «Misure di confisca», l'articolo 6 della convenzione è del seguente tenore:
«Le parti adottano le misure appropriate che potrebbero rendersi necessarie per permettere il sequestro e la confisca dei dispositivi illeciti o di materiale promozionale, di marketing o pubblicitario utilizzato per commettere un delitto, nonché la confisca di tutti i profitti o guadagni finanziari derivanti dall'attività illecita».
- 17 L'articolo 7 della convenzione, intitolato «Procedimenti civili», recita:
«Le parti adottano le misure necessarie per assicurare che i fornitori di servizi protetti i cui interessi sono pregiudicati da un'attività illecita di cui all'articolo 4, abbiano accesso a mezzi di tutela adeguati, compresa la possibilità di promuovere un'azione per il risarcimento del danno e ottenere un'ingiunzione o altro provvedimento cautelare e, ove opportuno, chiedere che i dispositivi illeciti siano eliminati dai circuiti commerciali».
- 18 L'articolo 8 della convenzione, intitolato «Cooperazione internazionale», dispone quanto segue:
«Le parti si impegnano ad assistersi reciprocamente per l'attuazione della presente convenzione. Conformemente alle disposizioni degli strumenti internazionali pertinenti in materia di cooperazione internazionale nell'ambito penale o amministrativo e al loro diritto interno, le parti si accordano reciprocamente sulle più ampie misure di cooperazione nelle inchieste e nei procedimenti giudiziari relativi agli illeciti penali o amministrativi stabiliti conformemente alla presente convenzione».
- 19 Sotto il titolo «Relazioni con altre convenzioni o accordi», l'articolo 11 della convenzione, al suo paragrafo 4, prevede quanto segue:
«Nelle loro relazioni reciproche, le parti che sono membri della Comunità europea applicano le regole della Comunità e [...] applicano pertanto le regole derivanti dalla presente convenzione [...] solo nella misura in cui non sussiste alcuna regola comunitaria che disciplina il tema particolare in questione».
- 20 Sette Stati membri dell'Unione europea, ossia la Repubblica di Bulgaria, la Repubblica francese, la Repubblica di Croazia, la Repubblica di Cipro, il Regno dei Paesi Bassi, la Romania e la Repubblica di Finlandia, sono parti della convenzione.

Fatti all'origine della controversia

La seconda relazione sulla direttiva 98/84

- 21 Il 30 settembre 2008, la Commissione ha adottato la sua seconda relazione sull'attuazione della direttiva 98/84 [COM(2008) 593 def.; in prosieguo: la «seconda relazione sulla direttiva 98/84»].

22 La seconda relazione sulla direttiva 98/84 contiene le seguenti indicazioni:

«(...)

2.4. La dimensione internazionale

I successivi allargamenti dell'Unione europea hanno modificato la geografia della pirateria, precedentemente attiva in certi paesi dell'Europa orientale. Questi paesi sono ora Stati membri dell'Unione ed il recepimento della direttiva [98/84] dovrebbe consentire di organizzare la repressione della pirateria.

Inoltre, i paesi candidati all'adesione (...), quelli in fase di negoziato di adesione (...), i candidati potenziali (...) armonizzano tutti la loro legislazione sulla base dell'acquis comunitario. (...)

Al di là dell'allargamento dell'Unione europea, la decisione 17/2001 del Comitato misto dello Spazio economico europeo del 28 febbraio 2001 ha integrato nell'accordo SEE la [direttiva 98/84] (...).

L'azione della Commissione ha comunque i propri limiti. Tuttavia, la [convenzione] introduce una tutela simile a quella della [direttiva 98/84] e può essere ratificata dai 47 Stati membri [del Consiglio d'Europa], nonché dalla Bielorussia e dalla Santa Sede.

Attualmente 11 Stati l'hanno sottoscritta (...) e 8 l'hanno ratificata. La ratifica della convenzione è aperta alla Comunità europea. Tale azione potrebbe consentire di ridare slancio alla sua ratifica da parte di altri Stati e di estendere in questo modo la tutela dei prestatori di servizi interessati oltre il territorio dell'Unione.

(...)

4.2.4. *Ratifica della [convenzione]*

La [c]onvenzione (...) offre un potenziale importante per l'estensione della tutela dei servizi di accesso condizionato oltre il territorio dell'Unione europea a livello internazionale. La ratifica della [c]onvenzione da parte della Comunità europea consentirebbe di rilanciare un'azione internazionale tra i 47 membri del Consiglio d'Europa.

La Commissione proporrà pertanto molto presto al Consiglio di ratificare la [c]onvenzione a nome della Comunità europea».

La proposta di decisione del Consiglio

23 Il 15 dicembre 2010, la Commissione ha trasmesso al Consiglio, segnatamente, una proposta di decisione del Consiglio fondata sull'articolo 207, paragrafo 4, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 5, TFUE, relativa alla firma della convenzione europea sulla tutela dei servizi ad accesso condizionato e dei servizi di accesso condizionato [COM(2010) 753 def.; in prosieguo: la «proposta di decisione»].

24 Ai termini della relazione di tale proposta di decisione:

«(...)

9. Una protezione estesa ed effettiva dei servizi ad accesso condizionato e dei servizi di accesso condizionato è sembrata particolarmente necessaria. In effetti, numerosi Stati europei non membri dell'Unione europea possono costituire dei rifugi per il perfezionamento e la diffusione di dispositivi di pirateria di servizi ad accesso condizionato, dal momento che il loro ordinamento giuridico non prevede sanzioni per detta attività di pirateria molto specifica. È dunque auspicabile estendere le disposizioni della [direttiva 98/84] e creare un quadro comune ed efficace a livello europeo per la protezione di questi servizi.

(...)

14. Tra i due testi vi sono delle minime differenze. Ad esempio la [c]onvenzione non sanziona esclusivamente la fabbricazione di dispositivi illeciti, ma anche la loro produzione. Parimenti, le sanzioni previste rispetto alle attività definite illecite sono definite più chiaramente, giacché la [c]onvenzione prevede che esse sono penali, amministrative o d'altro tipo. Tuttavia, analogamente alla [direttiva 98/84], le sanzioni devono essere proporzionate, dissuasive ed efficaci. In conclusione, queste differenze di testo nella [c]onvenzione (...) non modificano in alcun modo il contenuto e la portata della [direttiva 98/84].

(...)

16. Nel quadro della sua seconda relazione [sulla direttiva 98/84], la Commissione ha indicato che la firma della [c]onvenzione da parte dell'Unione europea dovrebbe indurre una più ampia ratificazione da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa e permettere così di estendere al di là delle frontiere dell'[Unione] la tutela dei servizi ad accesso condizionato.

(...)».

La decisione impugnata

25 La decisione impugnata ha come base giuridica, oltre all'articolo 218, paragrafo 5, TFUE, l'articolo 114 TFUE e non, come proposto dalla Commissione, l'articolo 207, paragrafo 4, TFUE.

26 Ai sensi dei considerando 3 e 5 della decisione in parola:

«(3) La convenzione realizza un quadro normativo quasi identico a quello stabilito dalla [direttiva 98/84].

(...)

(5) La firma della convenzione permetterebbe di contribuire ad estendere l'applicazione di disposizioni simili a quelle della [direttiva 98/84] al di là delle frontiere dell'Unione e di istituire un diritto dei servizi ad accesso condizionato che sarebbe applicabile in tutto il continente europeo».

27 A differenza della proposta di decisione, la decisione impugnata contiene un considerando 6, redatto nei seguenti termini:

«Con l'adozione della [direttiva 98/84,] l'Unione ha esercitato le sue competenze a livello interno nei settori coperti dalla convenzione, salvo per quanto concerne gli articoli 6 e 8, nella misura in cui l'articolo 8 riguardi le misure ai sensi dell'articolo 6. La convenzione dovrebbe pertanto essere firmata sia dall'Unione [...] che dai suoi Stati membri».

28 L'articolo 1 della decisione impugnata così dispone:

«La firma della convenzione (...) è autorizzata a nome dell'Unione, con riserva di conclusione di tale convenzione.

Il testo della convenzione è accluso alla presente decisione».

29 Ai sensi dell'articolo 2 della medesima decisione:

«Il presidente del Consiglio è autorizzato a designare la persona o le persone abilitate a firmare, a nome dell'Unione, la convenzione».

30 Conformemente al suo articolo 3, la decisione di cui trattasi è entrata in vigore il giorno della sua adozione.

31 A causa delle differenze esistenti tra la sua proposta di decisione e la decisione impugnata, quali rilevate ai punti 25 e 27 della presente sentenza, la Commissione ha riservato la propria posizione mediante una dichiarazione allegata al verbale della riunione del Consiglio durante la quale tale decisione è stata adottata.

Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

32 La Commissione chiede alla Corte di annullare la decisione impugnata e di condannare il Consiglio alle spese.

33 Il Consiglio chiede il rigetto del ricorso in quanto infondato e la condanna della Commissione alle spese.

34 Con ordinanza del presidente della Corte del 6 agosto 2012, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Polonia, il Regno di Svezia e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sono stati ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio, mentre il Parlamento è stato ammesso a intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione.

Sul ricorso

35 La Commissione deduce due motivi a sostegno del suo ricorso. Con il suo primo motivo, essa afferma che la scelta della base giuridica per l'adozione della decisione impugnata è erronea. Il secondo motivo verte su una violazione della competenza esterna esclusiva dell'Unione prevista dagli articoli 2, paragrafo 1, TFUE e 3 TFUE.

Argomenti delle parti

36 Con il suo primo motivo, la Commissione, sostenuta dal Parlamento, fa valere che la decisione impugnata rientra nella politica commerciale comune e avrebbe dunque dovuto essere adottata sulla base dell'articolo 207, paragrafo 4, TFUE.

37 In primo luogo, la convenzione, dal punto di vista dell'Unione, mirerebbe principalmente ad assicurare sui mercati delle parti contraenti non membri dell'Unione una tutela adeguata dei servizi di cui trattasi, al fine di facilitare e di promuovere, sui predetti mercati, la fornitura di tali servizi da parte dei prestatori dell'Unione in condizioni economiche efficienti.

- 38 In tale contesto, il ravvicinamento delle legislazioni, menzionato all'articolo 1, seconda frase, della convenzione, nonché il divieto delle attività contemplate al suo articolo 4 non sarebbero finalità in quanto tali, bensì strumenti per conseguire gli obiettivi perseguiti dalla convenzione in parola.
- 39 Peraltro, la circostanza che il fine ultimo di talune misure previste dalla convenzione, quali il divieto delle esportazioni verso l'Unione di dispositivi illeciti e di correlativi servizi, sia quello di tutelare il mercato interno e i prestatori di servizi stabiliti nell'Unione non sarebbe in contrasto con il collegamento della convenzione con la politica commerciale comune.
- 40 Ad avviso della Commissione, l'articolo 11, paragrafo 4, della convenzione conferma che lo scopo principale voluto dalle parti contraenti non è il miglioramento del funzionamento del mercato interno dell'Unione, bensì la promozione e la facilitazione degli scambi tra tali parti.
- 41 Quanto agli articoli 6 e 8 della convenzione, essi avrebbero una portata accessoria e non giustificerebbero dunque il ricorso all'articolo 114 TFUE come base giuridica della decisione impugnata.
- 42 In secondo luogo, la convenzione verterebbe principalmente sulla fornitura di servizi ad accesso condizionato tra l'Unione e altri Stati europei. Il suo obiettivo sarebbe quello di integrare la direttiva 98/84 estendendo la tutela contro gli atti di pirateria, da essa posta in essere, ai territori di tali altri Stati.
- 43 In terzo luogo, la convenzione avrebbe un impatto diretto ed immediato sia sulla capacità dei prestatori di fornire servizi ad accesso condizionato che sugli scambi di dispositivi illeciti e di servizi relativi a tali dispositivi. Essa mirerebbe direttamente ad eliminare gli ostacoli agli scambi di servizi protetti vietando tutte le attività commerciali che rendono possibile la pirateria elettronica o informatica. Essa apporterebbe quindi un contributo diretto ed immediato alla facilitazione e alla promozione dell'erogazione di servizi protetti tra l'Unione e gli altri Stati europei in cui attualmente non esiste alcuna tutela adeguata.
- 44 Il Consiglio, sostenuto dalla Repubblica francese, dal Regno dei Paesi Bassi, dalla Repubblica di Polonia, dal Regno di Svezia e dal Regno Unito, fa valere che la base giuridica appropriata della decisione impugnata è l'articolo 114 TFUE.
- 45 Tali parti della controversia sostengono, in primo luogo, che la convenzione è intesa a ravvicinare le legislazioni delle parti contraenti di quest'ultima, comprese quelle degli Stati membri, al fine di lottare più efficacemente contro l'accesso illegale ai servizi di cui trattasi, il quale minaccia la vitalità economica dei prestatori dei medesimi servizi e, pertanto, la diversità dei programmi e dei servizi offerti al pubblico, imponendo l'adozione di definizioni comuni delle attività illecite e prevedendo un sistema comune di sanzioni e di mezzi di tutela.
- 46 L'obiettivo principale della convenzione sarebbe, al pari di quello della direttiva 98/84 che essa completa, di eliminare o di prevenire gli ostacoli agli scambi dei servizi interessati, derivanti dalle disparità fra le normative nazionali, al fine di salvaguardare il corretto funzionamento dei mercati e di migliorare il funzionamento del mercato interno. Più precisamente, la convenzione mirerebbe ad eliminare il rischio che Stati terzi siano usati come base per l'esportazione di dispositivi illeciti o l'erogazione di servizi relativi a tali dispositivi a destinazione dell'Unione, il che metterebbe in pericolo il funzionamento del mercato interno e l'efficacia della tutela ivi posta in essere dalla stessa direttiva.
- 47 In tale contesto, il ravvicinamento delle legislazioni delle parti contraenti nonché il divieto delle attività elencate all'articolo 4 della convenzione costituirebbero non meri strumenti o metodi per conseguire gli obiettivi di quest'ultima, bensì gli scopi stessi da essa perseguiti.

- 48 La Repubblica francese sottolinea anche che, a differenza della direttiva 98/84, la convenzione contiene, ai suoi articoli 6 e 8, disposizioni relative alle misure di sequestro e di confisca nonché alla cooperazione internazionale. Quanto alla Repubblica di Polonia e al Regno di Svezia, essi sostengono che, ad ogni modo, l'Unione non è competente a concludere, in base all'articolo 207 TFUE, un accordo internazionale che concerne misure di sequestro e di confisca aventi natura penale.
- 49 Il Consiglio, sostenuto dalla Repubblica francese e dal Regno Unito, sostiene, in secondo luogo, che la circostanza che la convenzione copra anche la prestazione di servizi ad accesso condizionato tra l'Unione e Stati terzi non significa in alcun modo che essa sia destinata ad essere applicata in maggior misura a tali servizi che a quelli forniti in seno all'Unione.
- 50 Queste stesse parti, nonché il Regno dei Paesi Bassi e il Regno di Svezia, fanno valere, in terzo luogo, che gli effetti che la convenzione potrebbe eventualmente avere sugli scambi di servizi tra l'Unione e le altre parti contraenti sarebbero solo indiretti e secondari.

Giudizio della Corte

- 51 In via preliminare, va rilevato che le parti della controversia convengono che la decisione impugnata è a giusto titolo fondata sull'articolo 218, paragrafo 5, TFUE. Per contro, esse sono in disaccordo sulla questione se l'altra base giuridica sia idonea all'adozione di tale decisione.
- 52 Secondo una giurisprudenza costante della Corte, la scelta della base giuridica di un atto dell'Unione deve fondarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano, in particolare, lo scopo e il contenuto di tale atto (sentenze dell'8 settembre 2009, Commissione/Parlamento e Consiglio, C-411/06, Racc. pag. I-7585, punto 45 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 19 luglio 2012, Parlamento/Consiglio, C-130/10, punto 42 e giurisprudenza ivi citata).
- 53 Se l'esame dell'atto interessato dimostra che esso persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente e se una di queste è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altra è solo accessoria, tale atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o componente principale o preponderante (v., in tal senso, sentenze Commissione/Parlamento e Consiglio, cit., punto 46 e giurisprudenza ivi citata, nonché del 6 settembre 2012, Parlamento/Consiglio, C-490/10, punto 45 e giurisprudenza ivi citata).
- 54 Nella specie, poiché la decisione impugnata ha lo scopo di autorizzare la firma della convenzione a nome dell'Unione, occorre esaminare tale decisione congiuntamente alla convenzione.
- 55 La Commissione, sostenuta dal Parlamento, fa valere sostanzialmente che, alla luce dell'obiettivo e del contenuto della convenzione, la decisione impugnata rientra principalmente nella politica commerciale comune e in via accessoria nella politica del mercato interno. Il Consiglio nonché gli Stati membri intervenuti a sostegno di quest'ultimo affermano invece che la convenzione, tanto per il suo obiettivo quanto per il suo contenuto, e, di conseguenza, la decisione impugnata sono essenzialmente connesse a quest'ultima politica e, in via accessoria, alla politica commerciale comune.
- 56 A tal riguardo, come risulta dall'articolo 207, paragrafo 1, TFUE e, in particolare, dalla seconda frase di tale disposizione, a tenore della quale la politica commerciale comune rientra nell'«azione esterna dell'Unione», una siffatta politica riguarda gli scambi commerciali con gli Stati terzi e non quelli nel mercato interno (sentenza del 18 luglio 2013, Daiichi Sankyo e Sanofi-Aventis Deutschland, C-414/11, punto 50).

- 57 Peraltro, per giurisprudenza costante, la mera circostanza che un atto dell'Unione possa avere talune implicazioni sugli scambi internazionali non è sufficiente per concludere che tale atto debba essere classificato nella categoria di quelli che rientrano nella politica commerciale comune. Per contro, un atto dell'Unione rientra in tale politica se verte specificamente sugli scambi internazionali in quanto è sostanzialmente destinato a promuovere, facilitare o disciplinare tali scambi e sortisce su di loro effetti diretti ed immediati (v., in particolare, sentenza *Daiichi Sankyo e Sanofi-Aventis Deutschland*, cit., punto 51 e giurisprudenza ivi citata).
- 58 Ne consegue che solo gli atti dell'Unione che presentano un nesso specifico con gli scambi commerciali internazionali possono rientrare nell'ambito della politica commerciale comune (v., in tal senso, sentenza *Daiichi Sankyo e Sanofi-Aventis Deutschland*, cit., punto 52).
- 59 Nella specie, come precisato al considerando 3 della decisione impugnata, la convenzione, di cui tale decisione mira ad autorizzare la firma a nome dell'Unione, ha realizzato un quadro normativo quasi identico a quello della direttiva 98/84. Una siffatta identità è segnatamente attestata dalla similitudine delle definizioni di «servizio protetto», «accesso condizionato», «dispositivo di accesso condizionato» e «dispositivo illecito» contenute, rispettivamente, negli articoli 2 della convenzione e della citata direttiva, da un lato, e dall'elenco delle «attività illecite» vietate di cui, rispettivamente, agli articoli 4 di questi stessi atti, dall'altro.
- 60 Ai termini del punto 11 della relazione esplicativa della convenzione, l'obiettivo della medesima è di assicurare lo stesso livello minimo di tutela dei servizi di cui trattasi in tutta Europa e di integrare quindi utilmente la direttiva in parola.
- 61 Secondo le indicazioni contenute nei punti 10 e 13 della suddetta relazione esplicativa nonché nel punto 9 della relazione della proposta di decisione, la necessità di estendere, mediante la convenzione, la tutela giuridica istituita dalla direttiva 98/84 oltre il territorio dell'Unione trova spiegazione nel fatto che numerosi Stati europei, che non sono membri dell'Unione, possono costituire basi per la fabbricazione, la commercializzazione e la distribuzione, da parte di un'industria parallela, di dispositivi che consentono l'accesso illegale a servizi ad accesso condizionato, poiché la tutela giuridica contro tali atti di pirateria è ivi inesistente o inefficace.
- 62 In tale contesto, la firma della convenzione a nome dell'Unione, che la decisione impugnata intende autorizzare, mira ad indurre ad una più ampia ratifica di tale convenzione da parte degli Stati membri del Consiglio d'Europa, come sottolineano tanto i punti 2.4 e 4.2.4 della seconda relazione sulla direttiva 98/84 quanto il punto 16 della relazione della proposta di decisione.
- 63 Si presume quindi che la summenzionata firma contribuisca ad estendere l'applicazione di disposizioni analoghe a quelle della direttiva 98/84 al di là delle frontiere dell'Unione e ad istituire un diritto dei servizi ad accesso condizionato applicabile in tutto il continente europeo, come enunciato dal considerando 5 della decisione impugnata.
- 64 Mentre la suddetta direttiva è finalizzata ad assicurare una tutela giuridica adeguata dei servizi interessati a livello dell'Unione al fine di promuovere gli scambi aventi ad oggetto questi ultimi in seno al mercato interno, la decisione impugnata, autorizzando la firma della convenzione a nome dell'Unione, dal canto suo, mira all'istituzione di una tutela analoga nel territorio degli Stati europei che non sono membri dell'Unione, al fine di promuovere in questi ultimi l'erogazione dei suddetti servizi da parte dei prestatori dell'Unione.
- 65 L'obiettivo in tal modo perseguito, che, alla luce dei considerando della decisione impugnata esaminati congiuntamente alla convenzione, appare come lo scopo principale della suddetta decisione, presenta dunque un nesso specifico con gli scambi commerciali internazionali aventi ad oggetto i servizi di cui trattasi, il quale è atto a giustificare il collegamento di quest'ultima con la politica commerciale comune (v., per analogia, sentenza *Daiichi Sankyo e Sanofi-Aventis Deutschland*, cit., punti 58 e 60).

- 66 L'analisi che precede non è inficiata dall'argomentazione del Consiglio e degli Stati membri intervenienti secondo cui l'obiettivo del ravvicinamento delle legislazioni delle parti contraenti, menzionato all'articolo 1, seconda frase, della convenzione, evidenzia che la decisione impugnata è connessa alla politica del mercato interno.
- 67 Infatti, dall'articolo 11, paragrafo 4, della convenzione discende che, nelle loro relazioni reciproche, gli Stati membri dell'Unione applicano le norme di quest'ultima e, di conseguenza, applicano le norme sancite dalla convenzione in parola soltanto in mancanza di norme dell'Unione che disciplinino la materia specifica. Tale disposizione conferma che, siccome il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri nel settore interessato è già stato ampiamente realizzato dalla direttiva 98/84, l'obiettivo principale della convenzione consiste non nel migliorare il funzionamento del mercato interno, bensì nell'estendere la tutela giuridica dei servizi di cui trattasi oltre il territorio dell'Unione e nel promuovere in tal modo gli scambi commerciali internazionali aventi ad oggetto tali servizi. Il ravvicinamento delle legislazioni delle parti contraenti, menzionato all'articolo 1 della convenzione, risulta quindi più come uno strumento per realizzare gli obiettivi della convenzione che come un fine in sé assegnato a quest'ultima.
- 68 Per quanto riguarda l'argomentazione del Consiglio e degli Stati membri intervenienti secondo cui la convenzione mirerebbe, in particolare, a vietare le esportazioni di dispositivi illeciti verso l'Unione da Stati europei che non sono membri di quest'ultima, allo scopo di assicurare il corretto funzionamento del mercato interno, occorre sottolineare che tale particolare finalità, cui contribuisce già il divieto, enunciato all'articolo 4, primo comma, lettera a), della direttiva 98/84, che colpisce le importazioni a fini commerciali di dispositivi illeciti nell'Unione in provenienza da Stati terzi, compresi gli Stati europei non membri di quest'ultima, non è atta a inficiare l'esistenza di un nesso specifico tra la decisione impugnata e la politica commerciale comune.
- 69 Al contrario, una misura che vieta le esportazioni di dispositivi illeciti verso l'Unione mira alla difesa dell'interesse globale di quest'ultima e ricade, nella sostanza, nella politica commerciale comune (v., in tal senso, parere 1/75, dell'11 novembre 1975, Racc. pag. 1355, in particolare pag. 1364; parere 1/94, del 15 novembre 1994, Racc. pag. I-5267, punti 55, 63 e 71, nonché sentenza del 10 gennaio 2006, Commissione/Consiglio, C-94/03, Racc. pag. I-1, punti 46, 47 e 49).
- 70 Per quanto riguarda l'argomentazione della Repubblica francese, della Repubblica di Polonia e del Regno di Svezia secondo cui, a differenza della direttiva 98/84, la convenzione contiene, ai suoi articoli 6 e 8, disposizioni relative alle misure di sequestro e di confisca nonché alla cooperazione internazionale tra le parti contraenti, va rilevato che, in via generale, tali disposizioni mirano a garantire l'efficacia della tutela giuridica dei servizi ad accesso condizionato sul territorio di tutte le suddette parti. Esse concorrono, di conseguenza, all'obiettivo principale della decisione impugnata considerata congiuntamente alla convenzione, come chiarito ai punti da 62 a 64 della presente sentenza.
- 71 Si presume certamente altresì che le citate disposizioni migliorino le condizioni di funzionamento del mercato interno chiarendo la definizione delle sanzioni previste all'articolo 5 della direttiva in parola, come indicato al punto 14 della relazione della proposta di decisione. Come rilevato dall'avvocato generale ai paragrafi 56 e 82 delle sue conclusioni, tale obiettivo ha tuttavia carattere accessorio rispetto all'obiettivo principale della decisione impugnata.
- 72 Quanto all'argomento della Repubblica di Polonia e del Regno di Svezia vertente sull'incompatibilità della base giuridica costituita dall'articolo 207 TFUE con la natura asseritamente penale delle misure di sequestro e di confisca previste dalla convenzione, va rilevato, oltre al fatto che le disposizioni della convenzione dedicate alle suddette misure non costituiscono l'oggetto principale della medesima e che gli articoli 5 e 6 della convenzione non richiedono che le sanzioni e le misure ivi contemplate siano esclusivamente di natura penale, che tale argomento non spiega le ragioni per cui l'articolo 114 TFUE costituirebbe la base giuridica appropriata nel caso di specie.

- 73 Infine, contrariamente a quanto fatto valere dal Consiglio in udienza, il protocollo (n. 21) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia e il protocollo (n. 22) sulla posizione della Danimarca, allegati ai Trattati UE e FUE, non sono idonei ad avere una qualsivoglia incidenza sulla questione della base giuridica appropriata per l'adozione della decisione impugnata.
- 74 Infatti, è la base giuridica di un atto, la cui adeguatezza viene valutata, conformemente alla giurisprudenza ricordata ai punti 52 e 53 della presente sentenza, in funzione di elementi oggettivi quali la sua finalità e il suo contenuto principali o preponderanti, che determina i protocolli eventualmente applicabili, non il contrario.
- 75 Nella specie, dall'analisi che precede emerge che la base giuridica appropriata è quella relativa alla politica commerciale comune, la quale non viene contemplata nei protocolli nn. 21 e 22.
- 76 Dall'insieme delle considerazioni che precedono emerge che la decisione impugnata persegue principalmente un obiettivo che presenta un nesso specifico con la politica commerciale comune, che impone, ai fini della sua adozione, il ricorso alla base giuridica costituita dall'articolo 207, paragrafo 4, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 5, TFUE, e che peraltro significa che la firma della convenzione a nome dell'Unione rientra, a norma dell'articolo 3, paragrafo 1, lettera e), TFUE, nella competenza esclusiva di quest'ultima. Il miglioramento delle condizioni di funzionamento del mercato interno appare invece come un obiettivo accessorio della decisione di cui trattasi, il quale non giustifica che essa sia fondata sull'articolo 114 TFUE.
- 77 Poiché il primo motivo è fondato, occorre, di conseguenza, annullare la decisione impugnata senza che sia necessario esaminare il secondo motivo dedotto dalla Commissione a sostegno del suo ricorso.

Sulla limitazione degli effetti dell'annullamento

- 78 In base all'articolo 264, secondo comma, TFUE, la Corte, ove lo reputerà necessario, può precisare gli effetti dell'atto annullato che devono essere considerati definitivi.
- 79 Nel caso di specie, conformemente al suo articolo 3, la decisione impugnata è entrata in vigore il giorno della sua adozione, avvenuta il 29 novembre 2011.
- 80 L'annullamento della decisione impugnata senza che vengano mantenuti i suoi effetti avrebbe come conseguenza di rimettere in discussione la firma della convenzione da parte dell'Unione, avvenuta il 21 dicembre 2011, sebbene la competenza dell'Unione a firmare la suddetta convenzione non sia mai stata messa in dubbio.
- 81 Considerazioni di certezza del diritto giustificano dunque che la Corte mantenga in vigore gli effetti di tale decisione fino all'adozione, entro un congruo termine che non può essere superiore a sei mesi, di una nuova decisione fondata sulle basi giuridiche appropriate, ossia l'articolo 207, paragrafo 4, TFUE in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 5, TFUE.

Sulle spese

- 82 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Consiglio, rimasto soccombente, deve essere condannato alle spese. A norma dell'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Polonia, il Regno di Svezia e il Regno Unito sopporteranno le proprie spese.

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

- 1) **La decisione 2011/853/UE del Consiglio, del 29 novembre 2011, relativa alla firma, a nome dell'Unione, della convenzione europea sulla protezione giuridica dei servizi ad accesso condizionato e di accesso condizionato, è annullata.**
- 2) **Gli effetti della decisione 2011/853 sono mantenuti fino all'entrata in vigore, entro un congruo termine che non può essere superiore a sei mesi, di una nuova decisione fondata sulle basi giuridiche appropriate.**
- 3) **Il Consiglio dell'Unione europea è condannato alle spese.**
- 4) **La Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Polonia, il Regno di Svezia e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopportano le proprie spese.**

Firme