



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

16 luglio 2015*

«Ricorso di annullamento — Decisione del Consiglio che autorizza l'avvio di negoziati per il collegamento del sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra dell'Unione europea con un sistema di scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra in Australia — Direttive di negoziato — Comitato speciale — Articoli 13, paragrafo 2, TUE, 218, paragrafi da 2 a 4, TFUE e 295 TFUE — Equilibrio istituzionale»

Nella causa C-425/13,

avente ad oggetto il ricorso di annullamento ai sensi dell'articolo 263 TFUE, proposto il 24 luglio 2013,

Commissione europea, rappresentata da G. Valero Jordana e F. Castillo de la Torre, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

ricorrente,

sostenuta da:

Parlamento europeo, rappresentato da R. Passos e D. Warin, in qualità di agenti, con domicilio eletto in Lussemburgo,

interveniente,

contro

Consiglio dell'Unione europea, rappresentato da K. Michoel, M. Moore e J.-P. Hix, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da:

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

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

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

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

* Lingua processuale: l'inglese.

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

Repubblica di Polonia, rappresentata da B. Majczyna, in qualità di agente,

Regno di Svezia, rappresentato da A. Falk, C. Meyer-Seitz, U. Persson, E. Karlsson, L. Swedenborg e C. Hagerman, in qualità di agenti,

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato da E. Jenkinson e M. Holt, in qualità di agenti, assistiti da J. Holmes e B. Kennelly, barristers,

intervenant,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da V. Skouris, presidente, K. Lenaerts, vicepresidente, A. Tizzano, R. Silva de Lapuerta (relatore), M. Ilešič, A. Ó Caoimh, C. Vajda, S. Rodin e K. Jürimäe, presidenti di sezione, A. Rosas, E. Juhász, J. Malenovský, E. Levits, F. Biltgen e C. Lycourgos, giudici,

avvocato generale: M. Wathelet

cancelliere: M. Aleksejev, amministratore

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 6 gennaio 2015,

sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 17 marzo 2015,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede l'annullamento dell'articolo 2, seconda frase, della decisione del Consiglio, del 13 maggio 2013, che autorizza l'avvio di negoziati per il collegamento del sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione europea con un sistema di scambio di quote di emissioni attuato in Australia, nonché della sezione A dell'allegato di tale decisione (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

Contesto normativo

La direttiva 2003/87/CE

- 2 La direttiva 2003/87/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 13 ottobre 2003, che istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra nella Comunità e che modifica la direttiva 96/61/CE del Consiglio (GU L 275, pag. 32), come modificata dalla direttiva 2009/29/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 23 aprile 2009 (GU L 140, pag. 63; in prosieguo: la «direttiva»), è stata adottata sul fondamento dell'articolo 175, paragrafo 1, CE. Come espone il considerando 5 di tale direttiva, essa ha lo scopo di contribuire ad un più efficace adempimento degli impegni di cui al protocollo di Kyoto da parte della Comunità europea e dei suoi Stati membri al fine di ridurre le emissioni antropiche dei gas a effetto serra.

3 L'articolo 1 della direttiva definisce l'oggetto di quest'ultima nei seguenti termini:

«La presente direttiva istituisce un sistema per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra nella Comunità (...) al fine di promuovere la riduzione di dette emissioni secondo criteri di validità in termini di costi e di efficienza economica».

4 Ai sensi dell'articolo 25 della direttiva, intitolato «Collegamenti con altri sistemi per lo scambio di quote di emissioni di gas a effetto serra»:

«1. Dovrebbero essere conclusi accordi con i paesi terzi di cui all'allegato B del protocollo di Kyoto che hanno ratificato il protocollo, ai fini del riconoscimento reciproco delle quote di emissioni fra il sistema comunitario e altri sistemi per lo scambio di quote di emissioni, secondo le disposizioni dell'articolo 300 del trattato.

1 bis. Possono essere conclusi accordi per il riconoscimento delle quote tra il sistema comunitario e sistemi compatibili vincolanti di scambio delle emissioni di gas a effetto serra che prevedono tetti massimi per le emissioni assolute in vigore in altri paesi o entità sub-federali o regionali.

1 ter. Possono essere conclusi accordi non vincolanti con paesi terzi o entità sub-federali o regionali al fine di garantire il coordinamento amministrativo e tecnico riguardo alle quote di emissione del sistema comunitario o di altri sistemi obbligatori di scambio delle emissioni di gas a effetto serra che prevedono tetti massimi per le emissioni assolute.

2. Quando è stato concluso un accordo di cui al paragrafo 1, la Commissione (...) adotta le disposizioni necessarie in relazione al riconoscimento reciproco delle quote di emissioni contemplate da tale accordo».

Fatti

5 Nel 2011 il Commonwealth d'Australia ha contattato la Commissione per avviare negoziati bilaterali sul collegamento del sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione europea con il sistema australiano.

6 La raccomandazione formale riguardante l'autorizzazione ad avviare negoziati con il Commonwealth d'Australia per il collegamento dei sistemi di scambio di cui trattasi è stata redatta sul modello della precedente raccomandazione relativa al collegamento del sistema di scambio delle quote di emissioni dell'Unione con il sistema di scambio svizzero. Essa è stata adottata dalla Commissione il 24 gennaio 2013 e poi trasmessa al Consiglio dell'Unione europea. Nel corso delle discussioni in seno al gruppo di lavoro «Ambiente» del Consiglio, taluni Stati membri hanno chiesto di poter partecipare più attivamente ai negoziati con il Commonwealth d'Australia rispetto a quanto prevedeva la raccomandazione della Commissione. Il 22 aprile 2013 il gruppo di lavoro «Ambiente» ha approvato un testo di compromesso, con alcune modifiche.

7 Il 2 maggio 2013 la Commissione ha trasmesso una dichiarazione da inserire nel verbale, in cui contestava taluni aspetti del progetto di decisione riguardante l'autorizzazione ad avviare i negoziati di cui trattasi (documento 8805/13, ADD1). Da parte sua, il Consiglio ha del pari effettuato una dichiarazione in data 8 maggio 2013 (documento 8805/13, ADD2).

8 Tale progetto di decisione è stato presentato al Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) ed è stato infine adottato, senza modifiche, quale punto «A» dell'ordine del giorno del Consiglio «Agricoltura e pesca» del 13 maggio 2013.

- 9 Ai sensi dell'articolo 1, paragrafo 1, della decisione impugnata, la Commissione è stata autorizzata ad avviare i negoziati di cui trattasi a nome dell'Unione.
- 10 L'articolo 1, paragrafo 2, della decisione impugnata dispone che la «Commissione svolge tali negoziati (...) conformemente alle direttive di negoziato stabilite nell'allegato» di tale decisione.
- 11 Ai sensi dell'articolo 2, seconda frase, di tale decisione «la Commissione comunica al Consiglio, per iscritto, l'esito dei negoziati dopo ogni sessione di negoziato e, in ogni caso, almeno una volta a trimestre».
- 12 All'allegato della predetta decisione, le direttive di negoziato (documento 8568/13, ADD1) impartite alla Commissione sono formulate, nella sezione A, nel modo seguente:

«A. Procedura di negoziato

1. La Commissione svolge i negoziati conformemente alla normativa dell'Unione vigente in materia. Se necessario, nell'ambito del comitato speciale di cui all'articolo 1, paragrafo 2, oppure nell'ambito del Consiglio, sono stabilite posizioni di negoziato dettagliate dell'Unione. Il gruppo "Ambiente" viene designato quale comitato speciale per assistere la Commissione nello svolgimento di tale compito. Le riunioni del comitato speciale sono organizzate e presiedute dallo Stato membro che esercita la presidenza del Consiglio.
 2. I negoziati devono essere preparati con largo anticipo. A tal fine, la Commissione comunica quanto prima possibile al Consiglio il calendario previsto, le questioni da negoziare e i documenti pertinenti, affinché i membri del comitato speciale dispongano di un termine ragionevole per prepararsi adeguatamente ai futuri negoziati.
 3. Ogni sessione di negoziato è preceduta da una riunione in seno al comitato speciale al fine di delimitare le principali questioni e di stabilire posizioni di negoziato o orientamenti, a seconda dei casi. Se necessario, è possibile chiedere orientamenti al comitato per i cambiamenti climatici su specifici aspetti tecnici dei negoziati, facendo salva una preventiva autorizzazione del comitato speciale.
 4. La Commissione riferisce al Consiglio sui risultati dei negoziati dopo ogni sessione e, in ogni caso, almeno una volta a trimestre. La Commissione informa il Consiglio di qualsiasi problema rilevante che sorga nel corso di questi e consulta il comitato speciale a tal riguardo».
- 13 Alla sezione B di tali direttive di negoziato sono esposti il contenuto e la portata dei negoziati.
 - 14 Il secondo capoverso della dichiarazione del Consiglio, dell'8 maggio 2013, relativa al progetto di decisione riguardante l'avvio dei negoziati, così recita:

«L'istituzione di un comitato speciale, conformemente all'articolo 218, paragrafo 4, TFUE, implica che detto comitato (...) sia incaricato di seguire lo svolgimento dei negoziati e di guidare il negoziatore, tenuto conto delle direttive di negoziato stabilite dal Consiglio».
 - 15 La decisione impugnata è stata notificata alla Commissione il 15 maggio 2013.

Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

- 16 La Commissione chiede che la Corte voglia:
- in via principale, annullare l'articolo 2, seconda frase, della decisione impugnata nonché la sezione A dell'allegato di quest'ultima;
 - in subordine, annullare la decisione impugnata e mantenere gli effetti di quest'ultima nell'ipotesi in cui sia integralmente annullata, e
 - condannare il Consiglio alle spese.
- 17 Con atto depositato presso la cancelleria della Corte il 7 ottobre 2013, il Consiglio, conformemente all'articolo 151 del regolamento di procedura della Corte, ha chiesto che la Corte voglia «eliminare dal fascicolo» la decisione impugnata e le direttive di negoziato nonché i passaggi dell'atto introduttivo della Commissione che citano dette direttive. Il Consiglio ha del pari chiesto che la Corte voglia adottare ogni altra misura che riterrà adeguata per assicurare che il contenuto delle direttive di negoziato «non sarà reso pubblico» e affinché la natura di tali direttive «non possa essere dedotta da documenti pubblici della Corte».
- 18 Tale domanda del Consiglio è stata respinta dall'ordinanza Commissione/Consiglio (C-425/13, EU:C:2014:91).
- 19 Il Parlamento europeo, che è stato autorizzato a intervenire a sostegno delle conclusioni della Commissione con decisione del presidente della Corte del 13 febbraio 2014, chiede che le conclusioni presentate dalla Commissione siano accolte.
- 20 Il Consiglio chiede che la Corte voglia respingere il ricorso o, nell'ipotesi di annullamento della decisione impugnata, non mantenere gli effetti di quest'ultima e condannare la Commissione alle spese.
- 21 Il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Polonia, il Regno di Svezia, che sono stati autorizzati a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio con decisione del presidente della Corte del 13 febbraio 2014, chiedono che la Corte voglia respingere il ricorso.
- 22 La Repubblica ceca e la Repubblica francese, che sono state autorizzate a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio con decisione del presidente della Corte del 13 febbraio 2014, chiedono che la Corte voglia respingere il ricorso e condannare la Commissione alle spese.
- 23 Il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, che è stato autorizzato a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio con decisione del presidente della Corte del 13 febbraio 2014, chiede che la Corte voglia respingere il ricorso in toto e, nell'ipotesi in cui esso sia accolto in tutto o in parte, non mantenere gli effetti della decisione impugnata.

Sul ricorso

Sulla ricevibilità

Argomenti delle parti

- 24 Il Consiglio eccepisce l'irricevibilità del ricorso della Commissione nella parte in cui esso è rivolto contro la sezione A dell'allegato della decisione impugnata, contenente le direttive di negoziato controverse. Esso fa valere che, in altri contenziosi istituzionali, la Commissione ha considerato che siffatte direttive di negoziato non erano atti vincolanti.
- 25 La Commissione sostiene che il fatto di considerare che le direttive di negoziato non abbiano efficacia vincolante non significa che esse non producano effetti giuridici. Poiché il Consiglio ha chiaramente esposto che le direttive di negoziato di cui trattasi sono vincolanti per la Commissione, il ricorso che essa ha proposto sarebbe ricevibile.

Giudizio della Corte

- 26 Si deve ricordare che il ricorso di annullamento deve potersi esperire nei confronti di tutti i provvedimenti adottati dalle istituzioni dell'Unione, indipendentemente dalla loro natura o dalla loro forma, purché siano diretti a produrre effetti giuridici (v. sentenza Commissione/Consiglio, C-28/12, EU:C:2015:282, punto 14 e giurisprudenza ivi citata).
- 27 Per stabilire se siffatti provvedimenti producano effetti giuridici, occorre tener conto della loro sostanza (v., in tal senso, sentenza Paesi Bassi/Commissione, C-147/96, EU:C:2000:335, punto 27).
- 28 A tal riguardo, la Corte ha già dichiarato che una decisione adottata sul fondamento dell'articolo 218, paragrafi 3 e 4, TFUE produce effetti giuridici nei rapporti tra l'Unione e i suoi Stati membri nonché tra le istituzioni dell'Unione (v. sentenza Commissione/Consiglio, C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 40).
- 29 Nel caso di specie, la sezione A dell'allegato della decisione impugnata, contenente le direttive di negoziato controverse, descrive una procedura precisa e dettagliata concernente la negoziazione dell'accordo previsto che il Consiglio intendeva manifestamente imporre alla Commissione, come risulta del pari dall'articolo 1, paragrafo 2, di tale decisione.
- 30 Essa è, pertanto, idonea a produrre effetti giuridici.
- 31 Di conseguenza, il ricorso è ricevibile.

Nel merito

- 32 A sostegno del suo ricorso, la Commissione deduce due motivi. Il primo motivo, relativo alla procedura dettagliata enunciata alla sezione A delle direttive di negoziato, verte su una violazione dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, dell'articolo 218, paragrafi da 2 a 4, TFUE e dell'articolo 295 TFUE nonché del principio dell'equilibrio istituzionale. Il secondo motivo, relativo alla decisione impugnata nella parte in cui essa dispone che «le posizioni di negoziato dettagliate dell'Unione sono stabilite» dal comitato speciale o dal Consiglio, verte su una violazione dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE e dell'articolo 218 TFUE nonché del principio dell'equilibrio istituzionale.
- 33 La Corte ritiene adeguato esaminare tali due motivi congiuntamente.

Argomenti delle parti

- 34 La Commissione sostiene che i negoziati relativi a un accordo internazionale in ambiti che non riguardano principalmente o esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune rientrano nella sua competenza. Il suo ruolo di negoziatore in tale ambito non può essere rimesso in discussione dalle altre istituzioni dell'Unione. Se è vero che il Trattato FUE ha attribuito al Consiglio il potere di autorizzare l'avvio di siffatti negoziati, esso non avrebbe, tuttavia, il potere di estendere il contenuto delle direttive di negoziato inserendovi disposizioni che non sono direttamente collegate al negoziato con lo Stato terzo interessato.
- 35 La Commissione considera che il potere di adottare direttive di negoziato non comprende quello di stabilire le modalità secondo cui deve essere svolto il negoziato, dal momento che dette direttive devono solo definire le scelte strategiche e gli obiettivi sostanziali da difendere durante i negoziati.
- 36 La Commissione fa valere che la procedura di negoziato dettagliata prevista alla sezione A dell'allegato della decisione impugnata ha come conseguenza di attribuire nuove competenze al Consiglio, contrariamente a quanto prevede l'articolo 218, paragrafi da 2 a 4, TFUE. Il Consiglio, imponendo unilateralmente siffatta procedura, imporrebbe alla Commissione obblighi che non sarebbero conformi a dette disposizioni.
- 37 La Commissione ritiene che il Consiglio abbia del pari violato l'articolo 13, paragrafo 2, TFUE nonché il principio dell'equilibrio istituzionale, avendo esteso, mediante le direttive di negoziato di cui trattasi, le attribuzioni che gli sono conferite dai trattati.
- 38 La Commissione sottolinea che, anche se può essere utile, per le istituzioni, organizzare le modalità della loro cooperazione, siffatta cooperazione dev'essere esercitata, conformemente all'articolo 295 TFUE, mediante accordi interistituzionali. Nella fattispecie, non essendo stato concluso siffatto accordo, il Consiglio, adottando la sezione A dell'allegato della decisione impugnata, avrebbe del pari violato tale articolo.
- 39 La Commissione sostiene che il Consiglio, ai sensi di detta sezione A, ha un ruolo decisivo nel negoziato. Tale medesima sezione disporrebbe, in effetti, che spetta al comitato speciale di cui all'articolo 218, paragrafo 4 TFUE o al Consiglio, in determinate circostanze, definire «posizioni di negoziato dettagliate dell'Unione» che sarebbero vincolanti per la Commissione. Orbene, i trattati non attribuirebbero alcun ruolo decisionale diretto a tale comitato o al Consiglio nel corso dei negoziati, dal momento che la Commissione dispone, a tal riguardo, di una competenza piena. Il comitato speciale sarebbe solo un organo consultivo a favore del negoziatore.
- 40 Ad avviso della Commissione, incombe ad essa fissare le modalità di consultazione del comitato speciale designato dal Consiglio, conformemente all'articolo 218, paragrafo 4, TFUE. Tale disposizione attribuirebbe al comitato speciale solo un ruolo consultivo, dal momento che i negoziati devono essere svolti avendo solo «consultato» quest'ultimo. Se è vero che tale comitato può esprimere il suo punto di vista sui diversi aspetti del negoziato, la Commissione ritiene che le direttive di negoziato, consentendo a detto comitato o al Consiglio di adottare le «posizioni di negoziato dettagliate dell'Unione», le quali sarebbero per tale motivo vincolanti per essa, violino l'articolo 218 TFUE.
- 41 La Commissione osserva, infine, che gli elementi della decisione impugnata di cui è chiesto l'annullamento sono separabili dal resto di quest'ultima e che, pertanto, un annullamento parziale di tale decisione sarebbe possibile. In ogni caso, la designazione del comitato speciale non sarebbe affetta da un annullamento parziale.

- 42 Il Parlamento condivide l'argomento della Commissione. Esso sostiene che il Trattato FUE non autorizza il Consiglio ad adottare in modo unilaterale nuove modalità di negoziato da imporre al negoziatore. Se tale fosse effettivamente il caso, sarebbero affette tanto le competenze della Commissione, nella sua funzione di negoziatore, quanto quelle del Parlamento.
- 43 Il Parlamento osserva del pari che, conformemente all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, ciascuna istituzione deve agire nei limiti delle sue attribuzioni e nel rispetto del principio della leale cooperazione.
- 44 Il Parlamento precisa che né esso stesso né il Consiglio sono autorizzati, nell'ambito dei negoziati, a svolgere attivamente un ruolo autonomo e di primo piano che interferisca con le prerogative del negoziatore. In particolare, il Consiglio non può avvalersi, a nome proprio o a nome del comitato speciale che esso ha designato, del ruolo di organo decisionale nel corso dei negoziati.
- 45 Il Consiglio sostiene che il potere di adottare direttive di negoziato al fine di autorizzare la Commissione a negoziare un accordo internazionale a nome dell'Unione, che gli è riconosciuto all'articolo 218, paragrafo 4, TFUE, non può essere inteso nel senso che lo priva della possibilità di fissare del pari le modalità secondo cui dev'essere svolto il negoziato. In effetti, qualsiasi altra interpretazione dell'articolo 218, paragrafo 4, TFUE priverebbe quest'ultimo del suo effetto utile.
- 46 La Repubblica ceca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese, la Repubblica di Polonia, il Regno di Svezia nonché il Regno Unito sostengono tale argomento del Consiglio e indicano che il tenore letterale dell'articolo 218, paragrafi da 2 a 4, TFUE non prevede alcuna restrizione all'adozione di siffatte direttive né osta a che queste ultime prevedano regole procedurali, segnatamente per quanto concerne le modalità di consultazione del comitato speciale.
- 47 La Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese e il Regno Unito considerano del pari che il potere di impartire direttive di negoziato alla Commissione comprende quello di precisare i criteri procedurali di negoziato per assicurare una leale cooperazione tra le istituzioni, consacrata all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, nonché il rispetto dell'equilibrio istituzionale.
- 48 Il Consiglio sottolinea che ad esso spetta valutare, allorché adotta una decisione che autorizza l'avvio di negoziati e che designa il negoziatore, se sia adeguato, se non addirittura necessario, includere, nelle direttive di negoziato, indicazioni concernenti il ruolo attribuito a ciascuna istituzione nonché le modalità procedurali secondo cui deve svolgersi il negoziato. Si tratterebbe di un corollario del suo diritto di decidere se si debba o meno concedere siffatta autorizzazione.
- 49 Il Consiglio osserva che le modalità procedurali che figurano nelle controverse direttive di negoziato vertono esclusivamente sui rapporti tra la Commissione, in quanto negoziatore, il Consiglio, in quanto istituzione che concede l'autorizzazione a negoziare un accordo internazionale e a firmare quest'ultimo, e il comitato speciale, che il Consiglio può designare per seguire i negoziati.
- 50 Il Consiglio ritiene che tali modalità procedurali che figurano nelle direttive di negoziato non violino il rispettivo ruolo di ciascuna istituzione né l'equilibrio instaurato tra queste ultime dai trattati. In effetti, siffatte modalità sarebbero solo espressione del modo in cui le istituzioni debbano concretizzare il principio di leale cooperazione nel contesto di negoziati internazionali.
- 51 La Repubblica ceca, il Regno di Danimarca e il Regno di Svezia aderiscono all'argomento del Consiglio vertente sul ruolo attivo di quest'ultimo nel corso dei negoziati di un accordo internazionale. La competenza del Consiglio ad adottare direttive di negoziato e la circostanza che la Commissione sia tenuta a svolgere i negoziati in consultazione con un comitato speciale, conformemente all'articolo 218, paragrafo 4, TFUE, implicano un coordinamento continuo e un dialogo permanente tra la Commissione e il Consiglio, senza che tale procedura sia limitata a una fase determinata dei negoziati.

- 52 A tal riguardo, la Repubblica di Polonia osserva che solo il conseguimento di un risultato di negoziato accettabile per il Consiglio può portare alla sottoscrizione e alla conclusione dell'accordo a nome dell'Unione. Sarebbe del pari indispensabile che il Consiglio, nel concedere l'autorizzazione al negoziatore, possa anche stabilirne i limiti e indicare le condizioni alle quali i negoziati saranno svolti. Occorrerebbe, dunque, prevenire una situazione in cui tale risultato sia inaccettabile per il Consiglio e in cui il rifiuto di approvare il progetto d'accordo finale abbia un'incidenza negativa sui rapporti con la controparte. Di conseguenza, il potere del Consiglio di seguire in modo attivo i negoziati sarebbe permanente e non si limiterebbe solo all'adozione di direttive di negoziato allegate alla decisione che autorizza l'avvio dei negoziati.
- 53 Ad avviso del Consiglio, la Commissione deve svolgere i negoziati nei limiti del mandato che il Consiglio le ha conferito. Le posizioni stabilite in seno al comitato speciale sarebbero ritenute espressione concreta delle direttive di negoziato del Consiglio e, in quanto tali, mirerebbero ad assistere il negoziatore precisando i punti di vista approvati dal Consiglio. Spetterebbe alla Commissione determinare il modo in cui negoziare, pur seguendo gli orientamenti del comitato speciale, sotto forma di istruzioni orali o di posizioni esposte in documenti.
- 54 Il Consiglio precisa che la definizione di posizioni di negoziato in seno al comitato speciale mira a guidare il negoziatore tenendo conto delle direttive di negoziato. Tali posizioni non possono essere intese nel senso che implicano un obbligo per la Commissione di pervenire al risultato raccomandato per tutti gli orientamenti in esse definiti.
- 55 A tal riguardo, la Repubblica ceca, la Repubblica francese e il Regno Unito sottolineano la facoltà del Consiglio di determinare le modalità di consultazione del comitato speciale. Altresì, prevedendo, alla sezione A dell'allegato della decisione impugnata, che contiene le direttive di negoziato controverse, che quest'ultimo o il Consiglio stesso possano adottare «posizioni di negoziato dettagliate», dette direttive non farebbero altro che richiamare il diritto del Consiglio di precisarle in qualsiasi momento nonché il ruolo che spetta al comitato speciale.
- 56 In proposito, la Repubblica federale di Germania aggiunge che le «conoscenze specialistiche» degli Stati membri nel settore di cui all'accordo in esame non possono essere sufficientemente sfruttate qualora la Commissione riuscisse a imporre la propria volontà di intervenire nei negoziati in modo completamente autonomo e senza tener conto delle osservazioni del comitato speciale.
- 57 Il Consiglio respinge del pari l'argomento vertente sulla mancata conclusione di un accordo interistituzionale relativo alle modalità procedurali, di cui all'articolo 295 TFUE, in quanto siffatto accordo implicherebbe non solo la Commissione e il Consiglio, ma anche il Parlamento, il che contrasterebbe con l'equilibrio tra le istituzioni stabilito dall'articolo 218 TFUE.
- 58 Il Consiglio, sostenuto dal Regno Unito, osserva, da ultimo, che un annullamento parziale vertente sull'articolo 2, seconda frase, della decisione impugnata e sulla sezione A del suo allegato non è ipotizzabile, dal momento che esso modificherebbe fundamentalmente il contenuto complessivo dell'autorizzazione a negoziare. Discenderebbe dalla struttura stessa della decisione impugnata e del suo allegato che ciascuna di tali disposizioni fa parte di un tutto indivisibile.

Giudizio della Corte

- 59 Il presente ricorso riguarda, da un lato, l'articolo 2, seconda frase, della decisione impugnata e, dall'altro, la sezione A dell'allegato di detta decisione. Si devono esaminare successivamente tali due aspetti del ricorso.

- 60 In primo luogo, la Commissione fa valere che l'obbligo previsto all'articolo 2, seconda frase, della decisione impugnata, secondo cui «la Commissione comunica al Consiglio, per iscritto, l'esito dei negoziati dopo ogni sessione di negoziato e, in ogni caso, almeno una volta a trimestre», è contraria all'articolo 218, paragrafi 2 e 4, TFUE, all'articolo 13, paragrafo 2, TUE e al principio dell'equilibrio istituzionale, nonché all'articolo 295 TFUE.
- 61 Dal momento che l'articolo 218, paragrafo 4, TFUE costituisce, nel presente contenzioso, la norma di riferimento principale che disciplina la delimitazione delle attribuzioni conferite, rispettivamente, al Consiglio e al comitato speciale nonché alla Commissione, occorre valutare il motivo dedotto, anzitutto, alla luce di detta disposizione.
- 62 A tal riguardo, emerge dalla giurisprudenza della Corte che l'articolo 218 TFUE costituisce, in tema di stipulazione di trattati internazionali, una norma autonoma e generale di portata costituzionale, in quanto attribuisce alle istituzioni dell'Unione determinate competenze. Intesa a creare un equilibrio tra queste ultime, tale disposizione prevede, in particolare, che gli accordi tra l'Unione e uno o più Stati terzi siano negoziati dalla Commissione, nel rispetto delle direttive di negoziato adottate dal Consiglio, e successivamente conclusi dal Consiglio, o in seguito ad approvazione, o in seguito a consultazione del Parlamento. La competenza a concludere siffatti accordi è tuttavia attribuita al Consiglio, fatte salve le competenze riconosciute in questo campo alla Commissione (v., in tal senso, sentenza Francia/Commissione, C-327/91, EU:C:1994:305, punto 28).
- 63 Altresì, l'articolo 17, paragrafo 1, TUE prevede che la Commissione assicuri la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati.
- 64 Nell'ambito di tali attribuzioni, il Consiglio e la Commissione sono tenuti, tuttavia, a rispettare l'articolo 13, paragrafo 2, seconda frase, TUE, che enuncia che «[l]e istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione». Tale cooperazione ha un'importanza particolare per l'azione dell'Unione sul piano internazionale, dal momento che siffatta azione avvia uno stretto processo di concertazione e di consultazione tra le istituzioni dell'Unione.
- 65 Peraltro, l'articolo 218, paragrafo 4, TFUE dispone che, allorché il Consiglio designa un comitato speciale, i negoziati devono essere svolti in consultazione con tale comitato.
- 66 In tale caso, al quale corrisponde la presente fattispecie, la Commissione deve fornire a tale comitato speciale tutte le informazioni necessarie al controllo, da parte di quest'ultimo, dello svolgimento dei negoziati, quali, segnatamente, gli orientamenti annunciati e le posizioni difese dalle altre parti durante i negoziati. Solo in tale modo il comitato speciale è in grado di formulare opinioni e indicazioni relative al negoziato.
- 67 Alla luce delle diverse attribuzioni istituzionali nella negoziazione e nella conclusione degli accordi di cui all'articolo 218 TFUE, è possibile imporre alla Commissione di fornire tali informazioni anche al Consiglio. In effetti, è utile che quest'ultimo disponga di dette informazioni al fine di comprendere lo svolgimento dei negoziati diretti all'elaborazione di un progetto di accordo che gli sarà presentato ai fini dell'approvazione.
- 68 Di conseguenza, l'obbligo che figura all'articolo 2, seconda frase, della decisione impugnata, che dispone che «la Commissione comunica al Consiglio, per iscritto, l'esito dei negoziati dopo ogni sessione di negoziato e, in ogni caso, almeno una volta a trimestre», dev'essere considerato conforme all'articolo 218, paragrafi 2 e 4, TFUE.
- 69 Per quanto concerne, poi, l'asserita violazione dell'articolo 13, paragrafo 2, TUE, occorre ricordare che, conformemente a tale disposizione, ciascuna istituzione dell'Unione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Detta

disposizione traduce il principio dell'equilibrio istituzionale, che caratterizza la struttura istituzionale dell'Unione, il quale implica che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni (v. sentenza Consiglio/Commissione, C-409/13, EU:C:2015:217, punto 64 e giurisprudenza ivi citata).

- 70 Orbene, per i motivi indicati ai punti 66 e 67 della presente sentenza, l'articolo 2, seconda frase, della decisione impugnata rispetta anche l'obbligo enunciato all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, secondo cui ciascuna istituzione dell'Unione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati.
- 71 Tale disposizione di detta decisione non costituisce del pari in alcun modo una violazione del principio dell'equilibrio istituzionale.
- 72 Infine, e per quanto riguarda l'asserita violazione dell'articolo 295 TFUE, quest'ultimo non osta alla possibilità che il Consiglio disciplini, in una decisione di autorizzazione a negoziare, le modalità delle informazioni periodiche che la Commissione deve fornirgli durante la procedura di negoziato al fine della conclusione di un accordo internazionale da parte dell'Unione.
- 73 Alla luce delle suesposte considerazioni, la domanda di annullamento della Commissione, nella parte in cui concerne l'articolo 2, seconda frase, di tale decisione dev'essere respinta.
- 74 In secondo luogo, la Commissione fa valere che la sezione A dell'allegato della decisione impugnata, che contiene le controverse direttive di negoziato, viola la delimitazione delle attribuzioni, prevista all'articolo 218, paragrafo 4, TFUE, conferite, rispettivamente, al Consiglio e al comitato speciale nonché alla Commissione, in qualità di negoziatore, e viola del pari l'articolo 13, paragrafo 2, TUE nonché l'equilibrio istituzionale.
- 75 Alla luce delle osservazioni scritte e orali presentate dinanzi alla Corte, e rammentando che il Consiglio, nel caso di specie, ha designato un comitato speciale, occorre determinare, anzitutto, se il Consiglio sia legittimato a prevedere, nelle direttive di negoziato, regole procedurali come quelle di cui trattasi nel caso di specie e, in caso di soluzione affermativa, se le regole stabilite alla sezione A dell'allegato della decisione impugnata rispettino la ripartizione delle competenze tra le istituzioni e il comitato speciale prevista all'articolo 218, paragrafo 4, TFUE.
- 76 A tal riguardo, risulta dalla terza frase del punto 1 della sezione A dell'allegato della decisione impugnata, letto congiuntamente al secondo capoverso della dichiarazione del Consiglio, dell'8 maggio 2013, che il comitato speciale designato dal Consiglio è «incaricato di seguire lo svolgimento dei negoziati e di guidare il negoziatore, tenuto conto delle direttive di negoziato stabilite dal Consiglio». Altresì, la quarta frase del punto 1 di tale sezione A prevede che le riunioni di detto comitato debbano essere organizzate e presiedute dallo Stato membro che esercita la presidenza del Consiglio.
- 77 Dato che il Consiglio è legittimato a designare un comitato speciale e che tale comitato dev'essere «consultato» dalla Commissione nella conduzione dei negoziati, conformemente all'articolo 218, paragrafo 4, TFUE, quest'ultima deve informare detto comitato di tutti gli aspetti dei negoziati affinché questo possa essere utilmente consultato. Solo in tal modo il comitato speciale è in grado di formulare opinioni e indicazioni relative alle posizioni che la Commissione deve adottare nei negoziati.
- 78 Alla luce delle suesposte considerazioni, l'articolo 218, paragrafo 4, TFUE dev'essere interpretato nel senso che esso legittima il Consiglio a prevedere, nelle direttive di negoziato, modalità procedurali che disciplinino la procedura di informazione, di comunicazione e di consultazione tra il comitato speciale e la Commissione, dal momento che siffatte regole rispondono all'obiettivo di assicurare una buona concertazione sul piano interno.

- 79 Occorre verificare, tuttavia, se la sezione A dell'allegato della decisione impugnata contenga altre disposizioni che, pur essendo di natura procedurale, possano privare il negoziatore del potere che gli è riconosciuto all'articolo 17, paragrafo 1, TUE.
- 80 Quanto alla prima frase del punto 1 della sezione A dell'allegato della decisione impugnata, secondo cui «la Commissione svolge i negoziati conformemente alla normativa dell'Unione vigente in materia», si deve osservare che si tratta, in questo caso, di un richiamo di carattere generale che circoscrive il campo d'azione della Commissione in materia. A tal fine, è, altresì, utilmente indicato alla prima frase del punto 2 di tale sezione A che «i negoziati devono essere preparati con largo anticipo».
- 81 Per quanto riguarda la seconda frase del medesimo punto, secondo cui, ai fini della preparazione dei negoziati, «la Commissione comunica quanto prima possibile al Consiglio il calendario previsto, le questioni da negoziare e i documenti pertinenti, affinché i membri del comitato speciale dispongano di un termine ragionevole per prepararsi adeguatamente ai futuri negoziati», occorre rilevare che, da un lato, tale elemento esplicita l'obbligo enunciato all'articolo 2, seconda frase, della decisione impugnata, che è conforme all'articolo 218, paragrafo 4, TFUE, come risulta dal punto 68 della presente sentenza. Dall'altro, detto elemento determina le modalità di consultazione del comitato speciale designato dal Consiglio conformemente all'articolo 218, paragrafo 4, TFUE.
- 82 Lo stesso vale per il punto 4 della sezione A dell'allegato di tale decisione, che dispone che «la Commissione riferisce al Consiglio sui risultati dei negoziati dopo ogni sessione e, in ogni caso, almeno una volta a trimestre», che «[l]a Commissione informa il Consiglio di qualsiasi problema rilevante che sorga nel corso di questi e consulta il comitato speciale a tal riguardo».
- 83 Infine, la seconda frase del punto 3 della sezione A dell'allegato della decisione impugnata, che consente di consultare il comitato per i cambiamenti climatici su specifici aspetti tecnici dei negoziati «facendo salva una preventiva autorizzazione del comitato speciale», deve del pari essere considerata come rientrante nelle modalità di consultazione del comitato speciale.
- 84 Ne consegue che gli elementi di tale sezione A, esaminati ai punti da 80 a 83 della presente sentenza, non violano né l'articolo 218, paragrafo 4, TFUE, né l'articolo 13, paragrafo 2, TUE, né il principio dell'equilibrio istituzionale, né l'articolo 295 TFUE.
- 85 Pertanto, rimangono da valutare, da ultimo, due elementi che figurano alla sezione A dell'allegato della decisione impugnata, vale a dire la seconda frase del suo punto 1, che dispone che, «[s]e necessario, le posizioni di negoziato dettagliate dell'Unione sono stabilite in seno al comitato speciale di cui all'articolo 1, paragrafo 2, o in seno al Consiglio», nonché l'elemento particolare della prima frase del suo punto 3, che consente al comitato speciale, prima di ogni sessione di negoziato, «di stabilire posizioni di negoziato».
- 86 Occorre osservare che dette stipulazioni costituiscono disposizioni dirette a vincolare il negoziatore.
- 87 In effetti, anche se il Consiglio si limita a sostenere che le posizioni di negoziato mirano ad assistere il negoziatore e non possono essere intese nel senso che implicano un obbligo per la Commissione di pervenire al «risultato raccomandato», emerge da tali disposizioni, lette alla luce del loro tenore letterale e collocate nel loro contesto, che esse sono dirette a che tali posizioni producano effetti vincolanti per il negoziatore.
- 88 Orbene, tale carattere vincolante delle posizioni stabilite dal comitato speciale, o, eventualmente, dallo stesso Consiglio, è contrario all'articolo 218, paragrafo 4, TFUE.
- 89 In effetti, da un lato, i due elementi di cui al punto 85 della presente sentenza conferiscono al comitato speciale la funzione di stabilire posizioni di negoziato dettagliate dell'Unione, che eccede la funzione consultiva che gli è attribuita da tale disposizione.

- 90 Dall'altro, se è vero che l'articolo 218, paragrafo 4, TFUE autorizza il Consiglio a formulare direttive di negoziato, tale disposizione non investe, per contro, tale istituzione, contrariamente a quanto prevede la seconda frase del punto 1 della sezione A dell'allegato della decisione impugnata, del potere di imporre al negoziatore «posizioni di negoziato dettagliate».
- 91 Ne consegue che il Consiglio, includendo detti elementi nelle direttive di negoziato, ha violato l'obbligo enunciato all'articolo 13, paragrafo 2, TFUE di agire nei limiti delle attribuzioni che gli sono conferite dall'articolo 218, paragrafi da 2 a 4, TFUE.
- 92 In tal modo, il Consiglio ha del pari violato il principio dell'equilibrio istituzionale.
- 93 Alla luce delle suesposte considerazioni, la seconda frase del punto 1 della sezione A dell'allegato della decisione impugnata nonché i termini «e di stabilire posizioni di negoziato», di cui alla prima frase del punto 3 della sezione A, devono essere annullati.
- 94 Per quanto riguarda le condizioni di un annullamento parziale di un atto dell'Unione, emerge da una giurisprudenza costante che siffatto annullamento è possibile solo se gli elementi di cui è chiesto l'annullamento sono separabili dal resto dell'atto (v. sentenze Commissione/Consiglio, C-29/99, EU:C:2002:734, punto 45, e Germania/Commissione, C-239/01, EU:C:2003:514, punto 33). La Corte ha ripetutamente dichiarato che tale requisito della separabilità non è soddisfatto quando l'annullamento parziale di un atto avrebbe l'effetto di modificare la sostanza dell'atto medesimo (v. sentenze Commissione/Polonia, C-504/09 P, EU:C:2012:178, punto 98, e Commissione/Parlamento e Consiglio, C-427/12, EU:C:2014:170, punto 16). Per quanto concerne la verifica della separabilità delle disposizioni controverse, essa presuppone l'esame della portata di dette disposizioni, al fine di poter valutare se il loro annullamento modificherebbe lo spirito e la sostanza della decisione impugnata (v. sentenza Commissione/Estonia, C-505/09 P, EU:C:2012:179, punto 112 e giurisprudenza ivi citata).
- 95 Nel caso di specie, la seconda frase del punto 1 della sezione A dell'allegato della decisione impugnata nonché i termini «e di stabilire posizioni di negoziato», di cui alla prima frase del punto 3 di tale sezione A, esposti al punto 85 della presente sentenza, sono separabili dal resto di tale decisione. In effetti, tali due motivi di annullamento non modificano la sostanza della decisione impugnata e, in particolare, non incidono sugli obblighi della Commissione relativi allo svolgimento dei negoziati, come risultano dalle direttive di negoziato di cui all'allegato di detta decisione, e all'informazione del Consiglio, derivanti dall'articolo 2, seconda frase, di detta decisione.
- 96 Peraltro, detto annullamento non modifica neppure la sostanza degli altri elementi della sezione A dell'allegato della decisione impugnata.
- 97 Dall'insieme delle suesposte considerazioni risulta che si deve annullare, nella sezione A, intitolata «Procedura di negoziato», dell'allegato della decisione impugnata:
- la seconda frase del punto 1 di tale sezione A, ai sensi della quale «[s]e necessario, nell'ambito del comitato speciale di cui all'articolo 1, paragrafo 2, oppure nell'ambito del Consiglio, sono stabilite posizioni di negoziato dettagliate dell'Unione», e
 - al punto 3 di detta sezione, i termini «e di stabilire posizioni di negoziato».

Sulle spese

- 98 Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Dal momento che il ricorso della Commissione è stato in parte accolto, la Commissione e il Consiglio, conformemente all'articolo 138, paragrafo 3, di tale regolamento, sopportano le proprie spese, comprese quelle relative al procedimento che ha dato luogo all'ordinanza Commissione/Consiglio (C-425/13, EU:C:2014:91).
- 99 Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, di detto regolamento, il Parlamento nonché la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, 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) **Sono annullati, sotto la sezione A, intitolata «Procedura di negoziato», dell'allegato della decisione del Consiglio, del 13 maggio 2013, che autorizza l'avvio di negoziati per il collegamento del sistema di scambio di quote di emissioni dell'Unione europea con un sistema di scambio di quote di emissioni attuato in Australia:**
 - la seconda frase del punto 1 di tale sezione A, ai sensi della quale «[s]e necessario, nell'ambito del comitato speciale di cui all'articolo 1, paragrafo 2, oppure nell'ambito del Consiglio, sono stabilite posizioni di negoziato dettagliate dell'Unione», e
 - al punto 3 di detta sezione, i termini «e di stabilire posizioni di negoziato».
- 2) Il ricorso è respinto quanto al resto.
- 3) La Commissione europea e il Consiglio dell'Unione europea sopporteranno le proprie spese, comprese quelle relative al procedimento che ha dato luogo all'ordinanza Commissione/Consiglio (C-425/13, EU:C:2014:91).
- 4) Il Parlamento europeo nonché la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, 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 sopporteranno le proprie spese.

Firme