



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

25 ottobre 2017*

«Ricorso di annullamento – Conclusioni del Consiglio dell’Unione europea sulla conferenza mondiale delle radiocomunicazioni 2015 dell’Unione internazionale delle telecomunicazioni – Articolo 218, paragrafo 9, TFUE – Deroga alla forma giuridica prevista – Mancata indicazione della base giuridica»

Nella causa C-687/15,

avente ad oggetto il ricorso di annullamento, ai sensi dell’articolo 263 TFUE, proposto il 17 dicembre 2015,

Commissione europea, rappresentata da L. Nicolae e F. Erlbacher, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Consiglio dell’Unione europea, rappresentato da I. Šulce, J.-P. Hix e O. Segnana, in qualità di agenti,

convenuto,

sostenuto da:

Repubblica ceca, rappresentata da M. Smolek, J. Vláčil e M. Hedvábná, in qualità di agenti;

Repubblica federale di Germania, rappresentata da T. Henze e K. Stranz, in qualità di agenti;

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

Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, rappresentato da C. Brodie, M. Holt e D. Robertson, in qualità di agenti, assistiti da J. Holmes, barrister,

intervententi

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, A. Tizzano, vicepresidente, L. Bay Larsen, J. L. da Cruz Vilaça, J. Malenovský, E. Levits e C. Vajda, presidenti di sezione, J.-C. Bonichot, A. Arabadjiev, C. Toader, A. Prechal (relatore), S. Rodin e F. Biltgen, giudici,

avvocato generale: H. Saugmandsgaard Øe

cancelliere: L. Hewlett, amministratore principale

* Lingua processuale: l’inglese.

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 2 maggio 2017,
sentite le conclusioni dell'avvocato generale, presentate all'udienza del 7 settembre 2017,
ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede l'annullamento delle conclusioni del Consiglio dell'Unione europea, adottate il 26 ottobre 2015, nella sua 3419^a sessione tenutasi a Lussemburgo, sulla conferenza mondiale delle radiocomunicazioni 2015 (WRC-15) dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT) (in prosieguo: l'«atto impugnato»).

Contesto normativo

Diritto internazionale

- 2 L'UIT è un'istituzione specializzata delle Nazioni Unite incaricata delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione. Come risulta, in particolare, dall'articolo 1 della sua costituzione, è nell'ambito dell'UIT che sono assegnati lo spettro radioelettrico e le orbite dei satelliti su scala mondiale e che sono elaborate norme tecniche al fine di garantire l'interconnessione delle reti e delle tecnologie.
- 3 Conformemente all'articolo 2 della costituzione dell'UIT, quest'ultima è composta da Stati membri e da membri dei settori. Attualmente sono membri dell'UIT 193 Stati, tra cui tutti gli Stati membri dell'Unione la quale, a sua volta, è un «membro di settore».
- 4 L'articolo 3 della costituzione dell'UIT, intitolato «Diritti ed obblighi degli Stati membri e dei Membri dei Settori», prevede quanto segue:

«1. Gli Stati membri e i Membri dei Settori hanno i diritti e sono soggetti agli obblighi previsti nella presente [c]ostituzione e nella [c]onvenzione.

(...)

3. Per quanto concerne la loro partecipazione alle attività dell'[UIT], i Membri dei Settori sono autorizzati a partecipare pienamente alle attività del Settore di cui sono membri, fatte salve disposizioni pertinenti della presente [c]ostituzione e della [c]onvenzione:

(...)

b) sono autorizzati, fatte salve disposizioni pertinenti della [c]onvenzione e decisioni pertinenti adottate in merito dalla Conferenza di plenipotenziari, a partecipare all'adozione dei Problemi e delle Raccomandazioni nonché delle decisioni relative ai metodi di lavoro e alle procedure del Settore in questione».

- 5 L'articolo 4 della costituzione dell'UIT, intitolato «Strumenti dell'[UIT]», è così formulato:

«1. Gli strumenti dell'[UIT] sono:

- la presente [c]ostituzione dell'[UIT];
- la [c]onvenzione dell'[UIT]; e

– i [r]egolamenti amministrativi.

(...)

3. Le disposizioni della presente [c]ostituzione e della [c]onvenzione sono inoltre completate da quelle dei [r]egolamenti amministrativi enumerati in appresso, che regolamentano l'utilizzazione delle telecomunicazioni e vincolano tutti gli Stati membri:

(...)

– il [r]egolamento delle radiocomunicazioni.

(...)).

6 L'articolo 13 della costituzione dell'UIT, intitolato «Conferenza delle radiocomunicazioni e assemblee delle radiocomunicazioni», così dispone:

«1. Una conferenza mondiale delle radiocomunicazioni può procedere ad una revisione parziale o, a titolo eccezionale, totale del [r]egolamento delle radiocomunicazioni e trattare ogni altra questione a carattere mondiale di sua competenza e relativa al suo ordine del giorno. Le altre funzioni di questa conferenza sono enunciate nella [c]onvenzione.

2. Le conferenze mondiali delle radiocomunicazioni sono convocate di regola ogni tre a quattro anni; tuttavia, in conformità con le disposizioni pertinenti della [c]onvenzione, questa conferenza può non essere convocata, oppure può essere convocata una conferenza addizionale.

(...)).

Diritto dell'Unione

7 La direttiva 2002/21/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, che istituisce un quadro normativo comune per le reti ed i servizi di comunicazione elettronica (direttiva quadro) (GU 2002, L 108, pag. 33), come modificata dalla direttiva 2009/140/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009 (GU 2009, L 337, pag. 37) (in prosieguo: la «direttiva quadro»), è stata adottata sulla base dell'articolo 95 CE.

8 L'articolo 8 bis della direttiva quadro, intitolato «Pianificazione strategica e coordinamento della politica in materia di spettro radio», al paragrafo 4 prevede quanto segue:

«Ove necessario per assicurare l'efficace coordinamento degli interessi della Comunità europea in seno alle organizzazioni internazionali competenti per le questioni relative allo spettro radio, la Commissione, tenendo nella massima considerazione il parere [del gruppo «Politica dello spettro radio» (RSPG)], può proporre obiettivi politici comuni al Parlamento europeo e al Consiglio».

9 L'articolo 9 di tale direttiva, intitolato «Gestione delle radiofrequenze per i servizi di comunicazione elettronica», al paragrafo 1, secondo comma, così dispone:

«Nell'applicare il presente articolo gli Stati membri rispettano gli accordi internazionali pertinenti, fra cui i regolamenti radio (...), e possono tener conto di considerazioni di interesse pubblico».

- 10 La decisione n. 676/2002/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 marzo 2002, relativa ad un quadro normativo per la politica in materia di spettro radio nella Comunità europea (Decisione spettro radio) (GU 2002, L 108, pag. 1), è stata anch'essa adottata sulla base dell'articolo 95 CE. L'articolo 1, paragrafo 1, di tale decisione dispone quanto segue:

«Lo scopo della presente decisione è istituire una politica e un quadro normativo nella Comunità per assicurare il coordinamento degli approcci politici e, se del caso, condizioni armonizzate riguardo alla disponibilità e all'uso efficace dello spettro radio necessari all'istituzione e al funzionamento del mercato interno in settori di politica comunitaria quali le comunicazioni elettroniche, i trasporti, e ricerca e sviluppo (R & S)».

- 11 La decisione n. 243/2012/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 marzo 2012, che istituisce un programma pluriennale relativo alla politica in materia di spettro radio (GU 2012, L 81, pag. 7), è stata adottata sulla base dell'articolo 114 TFUE. L'articolo 1 di tale decisione, intitolato «Obiettivo e ambito di applicazione», al paragrafo 1 così dispone:

«La presente decisione istituisce un programma pluriennale relativo alla politica in materia di spettro radio per la pianificazione strategica e l'armonizzazione dell'uso dello spettro radio per garantire il funzionamento del mercato interno nei settori della politica dell'Unione che riguardano l'uso dello spettro radio, come le politiche in materia di comunicazioni elettroniche, di ricerca, di sviluppo tecnologico e spazio, di trasporti, di energia e di audiovisivo».

- 12 L'articolo 10 della decisione n. 243/2012, intitolato «Negozianti internazionali», al paragrafo 1 prevede quanto segue:

«Nei negoziati internazionali riguardanti lo spettro radio si applicano i seguenti principi:

- a) se l'oggetto dei negoziati internazionali rientra nella competenza dell'Unione, la posizione dell'Unione è stabilita in conformità del diritto dell'Unione;
- b) se l'oggetto dei negoziati internazionali rientra in parte nella competenza dell'Unione e in parte in quella degli Stati membri, l'Unione e gli Stati membri cercano di stabilire una posizione comune conformemente a quanto prescritto dal principio di leale collaborazione.

Ai fini dell'applicazione del primo comma, lettera b), l'Unione e gli Stati membri cooperano conformemente al principio di unità della rappresentanza internazionale dell'Unione e dei suoi Stati membri».

Fatti e atto impugnato

- 13 La WRC-15 si è svolta a Ginevra (Svizzera) dal 2 al 27 novembre 2015. In tale occasione si è convenuto di sottoporre a revisione i regolamenti radio.
- 14 Il 29 maggio 2015 la Commissione ha presentato al Consiglio, sulla base del combinato disposto dell'articolo 114 e dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, una proposta di decisione del Consiglio relativa alla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, nell'ambito della WRC-15 [COM(2015) 234 final], il cui articolo 1 così recita:

«Gli Stati membri, agendo congiuntamente nell'interesse dell'Unione, partecipano ai negoziati della [WRC-15] al fine di sottoporre a revisione i regolamenti radio.

Le posizioni che dovranno essere adottate a nome dell'Unione nei negoziati e durante l'adozione delle revisioni dei regolamenti radio figurano nell'allegato della presente decisione.

Nei casi in cui nel corso della [WRC-15] vengano presentate nuove proposte relative ai temi di cui all'allegato su cui l'Unione non ha ancora una posizione, la posizione dell'Unione e' stabilita mediante un coordinamento in loco prima che la [WRC-15] sia chiamata ad adottare le revisioni dei regolamenti radio. In questi casi la proposta dell'Unione e' in linea con i principi stabiliti nell'allegato della presente decisione».

15 L'allegato della suddetta proposta di decisione del Consiglio è così formulato:

«Le seguenti posizioni dovrebbero essere prese a nome dell'Unione, in sede di negoziazione e adozione delle revisioni dei regolamenti radio dell'UIT nell'ambito della WRC-15.

1. Per quanto riguarda il punto 1.1 all'ordine del giorno:

- individuare la banda di frequenza 1 452-1 492 MHz e le bande adiacenti 1 427-1 452 e 1 492-1 518 MHz per le telecomunicazioni mobili internazionali (IMT), proteggendo i servizi passivi al di sotto dei 1 427 MHz;
- assegnare la banda di frequenza 3 400-3 800 MHz su base co-primaria al servizio mobile e individuarla per le telecomunicazioni mobili internazionali;
- respingere l'assegnazione co-primaria al servizio mobile della banda di frequenza 470-694 MHz in Europa;
- non aggiungere l'assegnazione co-primaria al servizio mobile delle bande di frequenza 5 350-5 470 MHz e 5 725-5 850 MHz né individuare tali bande e la banda di frequenza 5 850-5 925 MHz per le IMT, analizzando nel contempo queste tre bande, in vista di un uso per le reti locali in radiofrequenza e garantendo che il loro uso primario sia protetto in tutti i casi.

2. Per quanto riguarda il punto 1.2 all'ordine del giorno:

- fissare i livelli di protezione per il servizio di radiodiffusione al di sotto di 694 MHz in modo proporzionato ai risultati degli studi eseguiti dalla [c]onférence [e]uropéenne des [p]ostes et [t]élécommunications [conferenza europea delle poste e delle telecomunicazioni] e fissare l'estremità inferiore della banda a 694 MHz;
- non aggiungere ulteriori vincoli per la protezione della radiodiffusione nella banda di frequenza 694-790 MHz, sebbene possano essere adottate misure per garantire la coesistenza equilibrata tra la banda larga senza fili e i sistemi di radionavigazione aeronautica esistenti ai confini orientali dell'[Unione] nella banda 694-790 MHz.

3. Per quanto riguarda il punto 1.18 all'ordine del giorno: assegnare la banda 77,5-78 GHz al servizio di radiolocalizzazione e preservare l'uso di tale banda per i radar automobilistici senza introdurre restrizioni eccessive, ma riconoscendo che le stazioni di radioastronomia devono continuare a beneficiare della protezione;

4. Per quanto riguarda il punto 10 all'ordine del giorno: sostenere l'introduzione di un punto all'ordine del giorno per la [conferenza mondiale delle radiocomunicazioni 2019 (WRC-19)] riguardante le esigenze in materia di spettro radio per i sistemi mobili 5G, con particolare attenzione alla banda superiore ai 6 GHz per le nuove assegnazioni; sostenere inoltre un approccio comune per l'avvio di studi di compatibilità correlati in vista della WRC-19.

5. Nel negoziare qualsiasi modifica pertinente ai regolamenti radio dell'UIT nel corso della WRC-15, garantire la conformità al diritto dell'Unione, in particolare il rispetto dei principi di cui all'articolo 9 della [direttiva quadro] e della [decisione n. 243/2012] e garantire altresì che le modifiche non rechino alcun pregiudizio al prevedibile ulteriore sviluppo del diritto dell'[Unione]».

16 In seguito a discussioni svoltesi in seno al Consiglio, quest'ultimo ha adottato l'atto impugnato, il quale così recita:

«IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

1. RICORDANDO

- a) la [decisione n. 676/2002];
- b) le disposizioni della [direttiva quadro], in particolare l'articolo 8 bis, paragrafo 4;
- c) la [decisione n. 243/2012];
- d) le conclusioni del Consiglio sulle posizioni europee per le conferenze mondiali delle radiocomunicazioni del 1992, 1997, 2000, 2003, 2007 e 2012;
- e) l'importanza delle tecnologie senza fili che utilizzano lo spettro radio per il conseguimento degli obiettivi strategici dell'[Unione] nell'ambito dell'iniziativa faro "Agenda digitale europea" della strategia Europa 2020 per garantire la disponibilità di internet rapido a banda larga e realizzare i benefici sostenibili economici e sociali di un mercato digitale unico;
- f) le conclusioni del Consiglio del 31 maggio 2010 sull'Agenda digitale europea;

2. PRENDENDO ATTO

- del parere del [RSPG] del febbraio 2015 sugli obiettivi strategici comuni per la conferenza WRC-15;

3. ESPRIME AMPIO SOSTEGNO PER gli obiettivi seguenti, che la WRC-15 intende realizzare ai fini di una riuscita attuazione delle pertinenti politiche dell'Unione:

- a) per quanto riguarda il punto 1.1 dell'ordine del giorno:
 - i. individuare la banda di frequenza 1 452-1 492 MHz e le bande adiacenti 1 427-1452 e 1 492-1 518 MHz per le [IMT], proteggendo i servizi passivi al di sotto dei 1 427 MHz; tale identificazione non preclude l'utilizzo di queste bande da parte di eventuali applicazioni, anche nel settore della difesa, dei servizi a cui sono assegnate, né stabilisce priorità nell'ambito dei regolamenti radio;
 - ii. assegnare la banda 3 400-3 800 MHz su base co-primaria al servizio di comunicazione mobile e identificarla per le IMT, tenendo conto che la banda svolge un ruolo importante per le comunicazioni via satellite;
 - iii. non appoggiare alcuna modifica alle assegnazioni nella banda di frequenze 470-694 MHz in Europa;
 - iv. non aggiungere l'assegnazione co-primaria al servizio di comunicazione mobile delle bande di frequenza 5 350-5 470 MHz e 5 725-5 850 MHz, né individuare tali bande, così come la banda di frequenza 5 850-5 925 MHz, per le IMT, al tempo stesso analizzando ulteriormente tali tre bande, in vista di un eventuale uso per le reti locali in radiofrequenza e garantendo che il loro uso primario sia protetto in tutti i casi;
- b) per quanto riguarda il punto 1.2 dell'ordine del giorno:
 - i. fissare l'estremità di banda inferiore a 694 MHz e sostenere le raccomandazioni ITU-R affinché i livelli di protezione per il servizio di radiodiffusione al di sotto dei 694 MHz siano coerenti con i risultati degli studi realizzati dalla [c]onferenza europea delle amministrazioni delle poste e delle telecomunicazioni;
 - ii. garantire la coesistenza equilibrata fra la banda larga senza fili e la radiodiffusione, senza aggiungere ulteriori vincoli al di là dell'accordo Ginevra-06 per la protezione della radiodiffusione nella banda di frequenze 694-790 MHz;
 - iii. garantire un accesso equilibrato tra servizi mobili e servizi di radionavigazione aeronautica alle frontiere degli Stati membri orientali, in modo da facilitare la diffusione dei servizi mobili in tutti i paesi dell'[Unione], mediante disposizioni regolamentari appropriate della normativa in materia di radiocomunicazioni, favorendo nel contempo la minima separazione effettiva tra i servizi di radionavigazione aeronautica e le IMT e sostenendo i diritti degli Stati membri orientali dell'[Unione] a tale riguardo;
- c) per quanto riguarda il punto 1.18 all'ordine del giorno: assegnare la banda 77,5-78 GHz al servizio di radiolocalizzazione, per agevolare la diffusione di radar automobilistici senza introdurre restrizioni eccessive; riconoscere che le stazioni di radioastronomia devono continuare a beneficiare della protezione;

- d) per quanto riguarda il punto 10 all'ordine del giorno: sostenere l'introduzione di un punto all'ordine del giorno per la WRC-19 riguardante le esigenze in materia di spettro radio per i sistemi mobili 5G, con particolare attenzione alla banda superiore ai 6 GHz per le nuove assegnazioni; sostenere inoltre un approccio comune per l'avvio di studi di compatibilità correlati in vista della WRC-19;

4. INVITA GLI STATI MEMBRI

- a perseguire gli obiettivi di cui al punto 3 e a rispettare i principi di cui alla [decisione n. 243/2012] al momento di negoziare le modifiche pertinenti da apportare alla normativa in materia di radiocomunicazioni dell'UIT in sede di WRC-15;

5. INVITA LA COMMISSIONE

- a riferire tempestivamente al Parlamento europeo e al Consiglio sui risultati della WRC-15 e sulla maniera di assicurare che i preparativi a livello europeo in vista della prossima conferenza in programma nel 2019 (WRC-19) sostengano pienamente le politiche e i principi dell'Unione».

- 17 In occasione dell'adozione dell'atto impugnato, la Commissione ha presentato la seguente dichiarazione, iscritta nel verbale della sessione del Consiglio:

«La Commissione si rammarica del fatto che, in preparazione della [WRC-15], il Consiglio abbia adottato conclusioni anziché una decisione, come previsto dall'articolo 218, paragrafo 9, (...) TFUE. La Commissione ritiene che questa posizione contravvenga al trattato e alla giurisprudenza della Corte (...). La Commissione si riserva tutti i diritti al riguardo».

Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte

- 18 La Commissione chiede che la Corte voglia:

- annullare l'atto impugnato e
- condannare il Consiglio alle spese.

- 19 Il Consiglio chiede che la Corte voglia:

- respingere integralmente il ricorso e
- condannare la Commissione alle spese.

- 20 La Repubblica ceca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sono stati ammessi a intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

Sul ricorso

Sulla ricevibilità dei motivi degli Stati membri intervenienti

- 21 A sostegno del suo ricorso, la Commissione deduce un motivo unico, vertente sul fatto che, adottando l'atto impugnato, anziché una decisione come proposto dalla Commissione, il Consiglio ha violato l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

- 22 Nelle loro memorie di intervento, la Repubblica ceca, la Repubblica federale di Germania e la Repubblica francese contestano l'applicabilità dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE nel caso di specie, sostenendo, in particolare, che l'Unione non aveva la competenza esterna necessaria affinché il Consiglio stabilisse, conformemente alla suddetta disposizione, posizioni da adottare a nome dell'Unione sui punti all'ordine del giorno della WRC-15 di cui all'atto impugnato.
- 23 Tuttavia, una parte che, in forza dell'articolo 40 dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea, è autorizzata a intervenire in una controversia proposta dinanzi a quest'ultima non può modificare l'oggetto della controversia quale definito dalle conclusioni e dai motivi delle parti principali. Ne consegue che sono ricevibili soltanto gli argomenti di un interveniente che rientrino nel quadro delineato da siffatti motivi e conclusioni (v., in particolare, sentenza del 7 ottobre 2014, Germania/Consiglio, C-399/12, EU:C:2014:2258, punto 27).
- 24 Orbene, è pacifico tra le parti principali che l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE è applicabile al caso di specie. L'oggetto della controversia, quale delimitato dalle conclusioni e dai motivi di tali parti principali, riguarda unicamente la questione se l'adozione dell'atto impugnato sia avvenuta conformemente ai requisiti formali e procedurali stabiliti da tale disposizione. Pertanto, i motivi di ricorso degli Stati membri intervenienti di cui al punto 22 della presente sentenza devono senz'altro essere respinti in quanto irricevibili.

Sul motivo unico

Argomenti delle parti

- 25 Secondo la Commissione, adottando conclusioni anziché una decisione, il Consiglio ha violato l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.
- 26 A tale riguardo, la Commissione ricorda che, quando adotta una decisione ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. Le regole di voto che si applicano all'adozione di un atto quale le conclusioni del Consiglio sarebbero, invece, caratterizzate, nella prassi, da divergenze di vedute tra le istituzioni dell'Unione. Il Consiglio avrebbe, in più occasioni, ritenuto che atti di tal genere siano adottati per consenso, il che implica che essi non possono essere adottati se uno Stato membro vi si oppone. La Commissione ritiene che tali regole di voto non siano conformi ai Trattati. Secondo la stessa, dall'articolo 16, paragrafo 3, TUE, il quale prevede che «[i]l Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente», deriva infatti che tali atti devono essere adottati a maggioranza qualificata. La presente causa dimostrerebbe che la ricerca del consenso, anziché della maggioranza qualificata, può portare a un risultato diverso, incidendo negativamente sulla politica dell'Unione.
- 27 La Commissione sostiene infatti, a tale proposito, che le disposizioni dell'atto impugnato si discostano dalla sua proposta del 29 maggio 2015. La maggior parte delle modifiche sarebbero state effettuate proprio affinché il contenuto dell'atto impugnato corrispondesse alla forma che il Consiglio ha deciso di scegliere. In tal senso, in primo luogo, l'atto impugnato non conterrebbe alcuna indicazione della sua base giuridica. Orbene, contrariamente a quanto sostiene il Consiglio, la Commissione ritiene che tale omissione non costituisca un mero vizio di forma. In secondo luogo, invece di ricorrere a considerando dettagliati per spiegare le ragioni alla base dell'atto da adottare, il Consiglio si sarebbe limitato a «ricordare» un elenco di atti dell'Unione adottati nel settore di azione di cui trattasi. In terzo luogo, la Commissione sostiene che, invece di decidere che gli Stati membri, agendo congiuntamente nell'interesse dell'Unione, «adottano» determinate posizioni nell'ambito della WRC-15, dall'atto impugnato risulta che il Consiglio «esprime ampio sostegno» per gli obiettivi da raggiungere nell'ambito dei negoziati in seno alla WRC-15 e «invita gli Stati membri» a perseguire determinati obiettivi nel corso di tali negoziati.

- 28 Procedendo in tal modo, secondo la Commissione il Consiglio non è riuscito a stabilire posizioni chiare e vincolanti che gli Stati membri dovevano rispettare al momento della loro partecipazione alla WRC-15, agendo congiuntamente nell'interesse dell'Unione, ma ha piuttosto stabilito obblighi di fare del proprio meglio. Obblighi simili non sarebbero tuttavia idonei a garantire una rappresentanza esterna forte e unificata dell'Unione sulla scena internazionale e, di conseguenza, non consentirebbero di raggiungere gli obiettivi fissati dai Trattati.
- 29 Il Consiglio adduce che, statuendo su una proposta della Commissione fondata sull'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, esso ha stabilito una posizione vincolante dell'Unione in vista della WRC-15, conformemente a tale disposizione.
- 30 Da un lato, infatti, l'atto impugnato individuerebbe chiaramente le priorità dell'Unione per ciascuno dei punti all'ordine del giorno della WRC-15 che sono elencati nell'allegato della proposta della Commissione del 29 maggio 2015. Dall'altro, le posizioni definite nell'atto impugnato presenterebbero un carattere vincolante.
- 31 Per quanto riguarda la presunta mancanza di base giuridica, il Consiglio ritiene che una tale omissione costituisca tutt'al più un mero vizio di forma che non può comportare l'annullamento dell'atto impugnato e osserva a tale riguardo che la Commissione non contesta il fatto che la base giuridica procedurale applicabile sia l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE né che la base giuridica sostanziale sia l'articolo 114 TFUE.
- 32 Per quanto attiene alle modalità di voto, il Consiglio sostiene che, sebbene la maggioranza qualificata fosse in linea di principio applicabile all'adozione dell'atto impugnato, il fatto che sia stato possibile ottenere l'unanimità in seno al Consiglio per l'adozione di tale atto non può implicare che il Consiglio ha agito al di fuori della procedura prevista all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE. Tale istituzione aggiunge che, poiché la Commissione non ha modificato la propria proposta del 29 maggio 2015 nel corso dei dibattiti che hanno portato all'adozione della posizione dell'Unione per tenere conto delle modifiche sulle quali stava per essere raggiunto un accordo in seno al Consiglio, dall'articolo 293, paragrafo 1, TFUE deriva che il Consiglio doveva deliberare all'unanimità.
- 33 Il Consiglio sottolinea che talvolta esso adotta, sotto forma di conclusioni, taluni atti che producono o che sono destinati a produrre un effetto giuridico, pur precisando che, in casi simili, lo stesso deve rispettare i requisiti procedurali previsti dai Trattati, conformemente alla base giuridica applicabile.
- 34 Secondo tale istituzione, contrariamente a quanto afferma la Commissione, il fatto che l'atto impugnato si discosti dalla proposta presentata da quest'ultima il 29 maggio 2015 non dimostra in nessun caso che la ricerca del consenso, anziché della maggioranza qualificata, può portare a un risultato diverso, che incide negativamente sulla politica dell'Unione.
- 35 Inoltre, il Consiglio rileva che la censura invocata dalla Commissione in merito alla forma dell'atto impugnato è in contrasto con la sua prassi costante relativamente all'elaborazione della posizione dell'Unione in vista delle precedenti conferenze mondiali delle telecomunicazioni. Tale istituzione ritiene che una lettura dei Trattati quale raccomandata dalla Commissione complicherebbe significativamente la difesa degli interessi dell'Unione sulla scena internazionale e stravolgerebbe l'equilibrio istituzionale previsto dai Trattati.

Giudizio della Corte

- 36 Con il suo motivo unico, la Commissione adduce, in sostanza, che, adottando conclusioni sulla WRC-15, anziché una decisione conformemente alla sua proposta del 29 maggio 2015, il Consiglio ha violato l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE. Essa addebita altresì al Consiglio di non aver indicato la base giuridica dell'atto impugnato.

- 37 Ai sensi di tale disposizione, «[i]l 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 gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo».
- 38 Adottando l'atto impugnato sotto forma di conclusioni, il Consiglio ha dunque fatto ricorso a una forma di atto diversa da quella prevista dalla suddetta disposizione.
- 39 Il Consiglio sostiene tuttavia che il Trattato gli lascia la scelta della forma di una decisione in forza dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE. Nella fattispecie, esso avrebbe, sotto forma di conclusioni, sostanzialmente adottato una decisione. Il medesimo ritiene, inoltre, che la mancata menzione della base giuridica dell'atto impugnato non configuri un vizio sostanziale.
- 40 Per quanto riguarda, in primo luogo, la forma dell'atto impugnato, occorre ricordare che i Trattati hanno instaurato un sistema di ripartizione delle competenze fra le varie istituzioni dell'Unione, secondo il quale ciascuna svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale dell'Unione e nella realizzazione dei compiti ad essa affidati. In tal senso, l'articolo 13, paragrafo 2, TUE prevede che ciascuna istituzione dell'Unione agisca nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai Trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Tale disposizione traduce il principio dell'equilibrio istituzionale, che caratterizza la struttura istituzionale dell'Unione, il quale comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni (sentenza del 28 luglio 2016, Consiglio/Commissione, C-660/13, EU:C:2016:616, punti 31 e 32 nonché giurisprudenza ivi citata).
- 41 Pertanto, come la Corte ha ripetutamente statuito, siccome le norme relative alla formazione della volontà delle istituzioni dell'Unione trovano la loro fonte nei Trattati e non sono derogabili né dagli Stati membri né dalle stesse istituzioni, solamente i Trattati possono, in casi specifici, autorizzare un'istituzione a modificare una procedura decisionale da essi prevista (sentenza del 6 settembre 2017, Slovacchia e Ungheria/Consiglio, C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, punto 149).
- 42 Nel caso di specie, occorre in primo luogo sottolineare che, contrariamente a quanto suggerisce il Consiglio, la prassi delle istituzioni, e segnatamente, per quanto riguarda la presente causa, una presunta prassi costante sull'elaborazione della posizione dell'Unione in vista delle conferenze mondiali delle telecomunicazioni mediante conclusioni, con cui contrasterebbe la posizione caldeggiata dalla Commissione nel presente ricorso, non può modificare le regole dei Trattati che le istituzioni sono tenute a rispettare. Conformemente a una giurisprudenza costante, infatti, una mera prassi del Consiglio non può derogare a norme del Trattato e non può, di conseguenza, creare un precedente che vincoli le istituzioni dell'Unione [v., in tal senso, sentenza del 6 maggio 2008, Parlamento/Consiglio, C-133/06, EU:C:2008:257, punto 60 e giurisprudenza ivi citata, nonché parere 1/08 (Accordi che modificano gli elenchi di impegni specifici ai sensi del GATS), del 30 novembre 2009, EU:C:2009:739, punto 172 e giurisprudenza ivi citata].
- 43 In secondo luogo, per quanto riguarda l'argomento del Consiglio basato sul punto 9 della sentenza dell'11 novembre 1981, IBM/Commissione (60/81, EU:C:1981:264), secondo il quale la forma in cui atti o decisioni sono adottati è, in linea di principio, indifferente per determinare se essi son destinati a produrre effetti giuridici, occorre rilevare che la giurisprudenza derivante da tale sentenza è pertinente per stabilire se un atto possa essere oggetto di un ricorso di annullamento. Da essa non può, invece, essere affatto dedotto che le istituzioni dell'Unione sono libere di derogare alla forma dell'atto prevista dalla disposizione pertinente del Trattato.
- 44 Il fatto che un'istituzione dell'Unione deroghi alla forma giuridica prevista dai Trattati costituisce una violazione delle forme sostanziali tale da comportare l'annullamento dell'atto in questione, giacché tale deroga rischia di creare incertezze quanto alla natura di tale atto o alla procedura da seguire per la sua adozione, compromettendo in tal modo la certezza del diritto.

- 45 Nel caso di specie, l'adozione dell'atto impugnato sotto forma di conclusioni dà luogo a un'incertezza quanto alla natura e alla portata giuridiche di tale atto. Come anche l'avvocato generale ha rilevato ai paragrafi da 69 a 72 delle sue conclusioni, infatti, mentre il Consiglio sostiene che detto atto costituisce «in sostanza» una decisione da parte sua, stabilendo la posizione da adottare a nome dell'Unione alla WRC-15, la Repubblica ceca e la Repubblica francese lo qualificano come posizione comune dell'Unione e degli Stati membri, e la Repubblica federale di Germania lo ritiene una posizione coordinata tra tutti gli Stati membri sotto forma di conclusioni del Consiglio. Inoltre, il Consiglio sostiene che l'atto impugnato presenta un carattere vincolante, mentre la Repubblica ceca ritiene che tale atto sia giuridicamente vincolante unicamente in alcune parti, riguardanti aspetti che rientrano, secondo tale Stato membro, nella competenza dell'Unione, e la Repubblica federale di Germania reputa che detto atto costituisca conclusioni non vincolanti. Quanto alla Commissione, essa adduce che, adottando l'atto impugnato sotto forma di conclusioni, il Consiglio ha optato per una forma giuridica che è generalmente riservata agli atti di natura non vincolante.
- 46 I termini impiegati nell'atto impugnato contribuiscono, inoltre, a tale incertezza. Mentre la proposta della Commissione del 29 maggio 2015 verteva infatti su una «decisione del Consiglio» relativa alla posizione «da adottare, a nome dell'Unione», in occasione della WRC-15, per il Consiglio l'atto impugnato consiste, ai sensi del suo punto 3, nell'«esprime[re] ampio sostegno per» una serie di obiettivi da raggiungere alla WRC-15 ai fini di una riuscita attuazione delle pertinenti politiche dell'Unione e, secondo il suo punto 4, nell'«invita[re] gli Stati membri» a perseguire tali obiettivi e a rispettare i principi di cui alla decisione n. 243/2012 al momento di negoziare le modifiche pertinenti da apportare alla normativa in materia di radiocomunicazioni dell'UIT in sede di WRC-15. Come ha sottolineato la Commissione, il ricorso a tali termini non è compatibile con la forza vincolante che deve dispiegare una decisione di un'istituzione dell'Unione in forza dell'articolo 288 TFUE. Inoltre, nessun elemento dell'atto impugnato induce a ritenere che gli Stati membri siano tenuti a prendere posizione «a nome dell'Unione» in sede di WRC-15, contrariamente a quanto prevede l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.
- 47 Ciò posto, si deve constatare che, adottando le conclusioni sulla WRC-15, anziché una decisione, quale prevista all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, il Consiglio ha violato le forme sostanziali richieste da tale disposizione.
- 48 Per quanto riguarda, in secondo luogo, il fatto che l'atto impugnato non menziona la base giuridica sulla quale è fondato, occorre rilevare, anzitutto, che l'indicazione della base giuridica s'impone alla luce del principio delle competenze di attribuzione sancito all'articolo 5, paragrafo 2, TUE, secondo il quale l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti sia per l'attività interna sia per quella internazionale dell'Unione [v., in tal senso, parere 2/94 (Adesione della Comunità alla CEDU), del 28 marzo 1996, EU:C:1996:140, punto 24, e sentenza del 1° ottobre 2009, Commissione/Consiglio, C-370/07, EU:C:2009:590, punto 46].
- 49 La scelta della base giuridica appropriata riveste infatti un'importanza di natura costituzionale, dato che l'Unione, disponendo soltanto di competenze di attribuzione, deve ricondurre gli atti che essa adotta alle disposizioni del Trattato FUE che la legittimino effettivamente a tal fine [parere 1/15 (Accordo PNR UE-Canada), del 26 luglio 2017, EU:C:2017:592, punto 71].
- 50 Per di più, l'indicazione della base giuridica riveste un'importanza particolare al fine di preservare le prerogative delle istituzioni dell'Unione interessate dalla procedura di adozione di un atto (v., in tal senso, sentenza del 1° ottobre 2009, Commissione/Consiglio, C-370/07, EU:C:2009:590, punto 48).
- 51 Nella presente causa, una tale indicazione può dunque incidere sulle competenze della Commissione e del Consiglio nonché sui loro rispettivi ruoli nella procedura di adozione dell'atto impugnato. Analogamente, l'indicazione della base giuridica è necessaria al fine di determinare la modalità di voto in seno al Consiglio (v., per analogia, sentenza del 1° ottobre 2009, Commissione/Consiglio, C-370/07,

EU:C:2009:590, punto 48). In particolare, poiché l'atto impugnato non rientra in nessuno dei casi menzionati all'articolo 218, paragrafo 8, secondo comma, TFUE, è in linea di principio, e conformemente al combinato disposto dell'articolo 218, paragrafo 8, primo comma, e del paragrafo 9, TFUE, statuendo a maggioranza qualificata che il Consiglio doveva adottare tale atto (v., in tal senso, sentenza del 18 dicembre 2014, Regno Unito/Consiglio, C-81/13, EU:C:2014:2449, punto 66).

- 52 Inoltre, occorre ricordare che l'indicazione della base giuridica s'impone alla luce dell'obbligo di motivazione derivante dall'articolo 296 TFUE. Tale obbligo, che è giustificato segnatamente dal controllo giurisdizionale che deve poter essere esercitato dalla Corte, dev'essere applicato, in linea di principio, a qualsiasi atto dell'Unione che produca effetti giuridici (v., in tal senso, sentenza del 1° ottobre 2009, Commissione/Consiglio, C-370/07, EU:C:2009:590, punti 42 e 45).
- 53 Infine, il principio di certezza del diritto comporta che qualsiasi atto che miri a produrre effetti giuridici debba trarre la propria forza vincolante da una disposizione del diritto dell'Unione che dev'essere espressamente indicata come base giuridica e che prescrive la forma giuridica di cui l'atto deve essere rivestito (sentenza del 14 giugno 2016, Commissione/McBride e a., C-361/14 P, EU:C:2016:434, punto 47).
- 54 Nella fattispecie, l'atto impugnato è un atto dell'Unione, posto che è stato adottato dal Consiglio, e produce effetti giuridici, in quanto fissa gli obiettivi che invita gli Stati membri a perseguire in sede di WRC-15. Ne consegue che il Consiglio era tenuto a indicare, nell'atto impugnato, la base giuridica sostanziale e procedurale sulla quale esso è fondato.
- 55 Inoltre, anche se l'omissione del riferimento ad una precisa disposizione del Trattato può non costituire un vizio sostanziale qualora la base giuridica di un atto possa essere determinata avvalendosi di altri suoi elementi, come sostiene il Consiglio, un siffatto riferimento esplicito è tuttavia indispensabile qualora, in sua mancanza, gli interessati e la Corte siano lasciati nell'incertezza circa la precisa base giuridica (v., in particolare, sentenza del 14 giugno 2016, Commissione/McBride e a., C-361/14 P, EU:C:2016:434, punto 48).
- 56 Orbene, nel caso di specie, anziché indicare la base giuridica dell'atto impugnato, il Consiglio si è limitato, al punto 1 di tale atto, a ricordare il contesto normativo pertinente e la prassi istituzionale del Consiglio, e, al punto 2 del medesimo, a prendere atto del parere del RSPG del febbraio 2015, sugli obiettivi politici comuni per la WRC-15. Da tale constatazione, combinata a quelle di cui al punto 46 della presente sentenza, discende che nessun elemento dell'atto impugnato consente di determinare la sua base giuridica sostanziale e procedurale.
- 57 Ne consegue che la base giuridica dell'atto impugnato non può essere chiaramente determinata. Ciò posto, contrariamente a quanto sostiene il Consiglio, la mancata menzione, nell'atto impugnato, di qualsiasi base giuridica non può essere considerata un vizio meramente formale (v., in tal senso, sentenza del 1° ottobre 2009, Commissione/Consiglio, C-370/07, EU:C:2009:590, punti 60 e 61).
- 58 La deroga alla forma giuridica prevista all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE e l'omissione dell'indicazione della base giuridica generano quindi confusione circa la natura e la portata giuridica dell'atto impugnato nonché la procedura che doveva essere seguita per la sua adozione, confusione che era atta a indebolire l'Unione nella difesa della sua posizione in sede di WRC-15 (v., per analogia, sentenza del 1° ottobre 2009, Commissione/Consiglio, C-370/07, EU:C:2009:590, punto 49).
- 59 Dalle considerazioni che precedono risulta che l'atto impugnato dev'essere annullato.

Sulle spese

- 60 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, rimasto soccombente, dev'essere condannato alle spese, conformemente alla domanda della Commissione.
- 61 Conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, di detto regolamento, la Repubblica ceca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese e il Regno Unito supporteranno le proprie spese.

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

- 1) Le conclusioni del Consiglio dell'Unione europea, adottate il 26 ottobre 2015, nella sua 3419^a sessione tenutasi a Lussemburgo, sulla conferenza mondiale delle telecomunicazioni 2015 (WRC-15) dell'Unione internazionale delle telecomunicazioni (UIT), sono annullate.**
- 2) Il Consiglio dell'Unione europea è condannato alle spese.**
- 3) La Repubblica ceca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica francese e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sopportano le proprie spese.**

Firme