

# Contributo di discussione sull'introduzione di linee guida relative al ciclo di vita per la stima delle emissioni di gas a effetto serra «well-to-tank» [«dal pozzo al serbatoio»] dei combustibili alternativi sostenibili

Corte di giustizia UE, Grande Sez. 5 aprile 2022, in causa C-161/20 - Lenaerts, pres.; Rossi, est.; Szpunar, avv. gen. - Commissione europea c. Consiglio dell'Unione europea ed a.

**Ambiente - Decisione del Consiglio contenuta nell'atto del Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) del 5 febbraio 2020 che ha approvato il contributo di discussione destinato all'Organizzazione marittima internazionale (IMO) per quanto riguarda l'introduzione di linee guida relative al ciclo di vita per la stima delle emissioni di gas a effetto serra «well-to-tank» dei combustibili alternativi sostenibili - Art. 17, par. 1, TUE - Rappresentanza esterna dell'Unione europea - Trasmissione di tale contributo di discussione all'IMO da parte dello Stato membro incaricato della presidenza di turno del Consiglio, a nome degli Stati membri e della Commissione.**

(Omissis)

## Sentenza

1 Con il suo ricorso, la Commissione europea chiede l'annullamento della decisione del Consiglio dell'Unione europea contenuta nell'atto del Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) del 5 febbraio 2020 che ha approvato il contributo di discussione destinato all'Organizzazione marittima internazionale (International Maritime Organization – IMO) per quanto riguarda l'introduzione di linee guida relative al ciclo di vita per la stima delle emissioni di gas a effetto serra «well-to-tank» [«dal pozzo al serbatoio»] dei combustibili alternativi sostenibili, ai fini della sua trasmissione all'IMO da parte della presidenza del Consiglio, a nome degli Stati membri e della Commissione (in prosieguo: la «decisione impugnata»).

## Contesto giuridico

### Risoluzione 65/276

2 La risoluzione 65/276 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite del 3 maggio 2011 (in prosieguo: la «risoluzione 65/276») enuncia quanto segue:

«L'Assemblea Generale,

(...)

*Riconoscendo* che spetta ad ogni organizzazione regionale definire le modalità della propria rappresentanza esterna,

*Ricordando* la propria risoluzione 3208 (XXIX) dell'11 ottobre 1974 con la quale ha concesso lo status di osservatore alla Comunità economica europea,

*Ricordando anche* che, conformemente alle disposizioni giuridiche pertinenti, l'Unione europea ha preso il posto della Comunità europea ed è altresì parte di numerosi strumenti conclusi sotto l'egida delle Nazioni Unite ed interviene quale osservatore o partecipante ai lavori di diverse agenzie specializzate e organi delle Nazioni Unite,

(...)

1. (...)

2. *Decide* di adottare le modalità stabilite nell'allegato della presente risoluzione per la partecipazione dei rappresentanti dell'Unione europea, in qualità di osservatrice, alle sessioni e ai lavori dell'Assemblea Generale e a quelli dei suoi comitati e gruppi di lavoro, alle riunioni e conferenze internazionali organizzate sotto i suoi auspici, nonché alle conferenze delle Nazioni Unite;

(...».

### Strumenti relativi all'IMO

3 L'IMO, creata dalla Convenzione istitutiva dell'Organizzazione marittima internazionale, firmata a Ginevra il 6 marzo 1948 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 289, pag. 3), nella versione pertinente ai fini della presente controversia (in prosieguo: la «Convenzione IMO»), è un'agenzia specializzata delle Nazioni Unite incaricata, segnatamente, di prevenire l'inquinamento dell'ambiente marino e dell'atmosfera causato dalle navi.

4 L'articolo 4 della Convenzione IMO prevede quanto segue:

«Tutti gli Stati possono diventare Membri dell'Organizzazione alle condizioni stabilite nella Parte III».

5 Tutti gli Stati membri sono parti della Convenzione IMO.

6 Per contro, l'Unione non è parte di detta convenzione.



7 L'articolo 25, lettera a), di tale convenzione recita:

«Il Consiglio [dell'IMO] può concludere accordi o prendere disposizioni concernenti i rapporti con le altre organizzazioni (...)».

8 L'articolo 66 della suddetta convenzione così dispone:

«In tutte le materie di sua competenza, l'[IMO] può collaborare con altre organizzazioni intergovernative che, senza essere agenzie specializzate delle Nazioni Unite, abbiano interessi e attività correlati agli scopi che essa persegue».

9 Il 28 giugno 1974 la Commissione, mediante uno scambio di lettere tra il suo presidente e il segretario generale dell'IMO, ha concluso un accordo di cooperazione con l'IMO ai sensi dell'articolo 229 del Trattato CEE (in prosieguo: l'«Accordo di cooperazione del 1974»). Questo accordo, tuttora in vigore, prevede essenzialmente che il Segretariato dell'IMO e la Commissione cooperino e si consultino su questioni di interesse comune secondo modalità che essi definiranno caso per caso, si scambino informazioni e si tengano reciprocamente informati su tutte le attività e i programmi di lavoro previsti che possano essere di interesse per una delle parti. Inoltre, in base a tale accordo, il Segretariato dell'IMO invita la Commissione a inviare degli osservatori alle conferenze organizzate dall'IMO e alle riunioni degli organi dell'IMO che possano avere un'incidenza su questioni di interesse per l'Unione.

10 Oltre ai suoi organi principali, e cioè l'Assemblea, il Consiglio e il Segretariato, l'IMO ha cinque comitati, tra cui il Comitato per la protezione dell'ambiente marino (in prosieguo: il «MEPC») e il Comitato per la sicurezza marittima, dotati di poteri decisionali nell'attuazione delle convenzioni adottate sotto l'egida dell'IMO o delle quali quest'ultima sia altrimenti responsabile.

11 Il documento rivisto sull'organizzazione dei lavori e sui metodi di lavoro del Comitato per la sicurezza marittima e del MEPC e dei loro organi sussidiari (MSC-MEPC.1/Circ.5/Rev.1 del 13 giugno 2018; in prosieguo: il «regolamento interno MSC-MEPC») stabilisce, al punto 1.5, intitolato «Obiettivi», quanto segue:

«Le disposizioni del presente documento mirano a raggiungere i seguenti obiettivi:

(...)

6 assicurare la più ampia partecipazione possibile di tutti gli Stati membri e delle organizzazioni aventi lo status di osservatore ai lavori dei Comitati e dei loro organi sussidiari;

(...)».

12 Conformemente alla regola 5, paragrafo 3, delle regole di procedura del MEPC, il segretario generale di tale comitato invita a farsi rappresentare da osservatori, in ogni sessione del MEPC in cui sono all'ordine del giorno questioni che le riguardano direttamente, le altre organizzazioni intergovernative con cui è stato concluso un accordo o un'intesa speciale e le organizzazioni non governative internazionali con cui l'IMO ha stabilito relazioni.

### **Fatti all'origine della controversia**

13 Tra le convenzioni concluse sotto l'egida dell'IMO figura la Convenzione internazionale per la prevenzione dell'inquinamento causato da navi, firmata a Londra il 2 novembre 1973, come integrata da due protocolli adottati nel corso degli anni 1978 e 1997 (in prosieguo: la «Convenzione Marpol»). Tutti gli Stati membri sono parti di tale convenzione, mentre l'Unione non lo è.

14 In forza della Convenzione Marpol, l'IMO ha adottato un certo numero di misure obbligatorie dirette alla riduzione delle emissioni di gas a effetto serra (GES) dovute al trasporto marittimo internazionale. Sono attualmente previste ulteriori misure.

15 Il MEPC è l'organo decisionale responsabile dell'attuazione della Convenzione Marpol.

16 Il Consiglio dell'IMO ha approvato una decisione del MEPC relativa all'istituzione di un gruppo di lavoro intersessionale sulla riduzione delle emissioni di GES provenienti dalle navi (*Intersessional Working Group on Reduction of GHG Emissions from Ships*; in prosieguo: l'«ISWG-GHG»), incaricato di riferire al MEPC durante le sue sessioni.

17 Il MEPC ha conferito mandato all'ISWG-GHG affinché formulasse proposte concrete dirette ad incentivare il ricorso a combustibili alternativi comportanti emissioni di carbonio basse o nulle, proposte che dovevano vertere in particolare sulla definizione, per tutti i tipi pertinenti di combustibili, di linee guida sull'intensità in GES/carbonio nel corso del ciclo di vita nonché sull'elaborazione di sistemi di incentivi all'utilizzo di detti combustibili alternativi.

18 Nell'ambito di tale mandato, l'ISWG-GHG, in occasione della sua riunione dall'11 al 15 novembre 2019, ha invitato «gli Stati membri interessati e le organizzazioni internazionali a cooperare e a presentare proposte di progetti di linee guida sull'intensità in GES/carbonio nel corso del ciclo di vita, per tutti i tipi di combustibili pertinenti».

19 Il 20 dicembre 2019, la Commissione ha trasmesso al Consiglio un documento di lavoro elaborato dai propri servizi, intitolato «Union submission to the seventh meeting of the [ISWG-GHG] of the IMO in London from 23 to 27 March 2020 on the introduction of lifecycle guidelines to estimate well-to[-]tank greenhouse gas (GHG) emissions of sustainable alternative fuels to incentivise the uptake of sustainable alternative fuels at global level» [Contributo di discussione dell'Unione per la settima riunione dell'[ISWG-GHG] dell'IMO a Londra dal 23 al 27 marzo 2020, riguardante l'introduzione di linee guida sul ciclo di vita per stimare le emissioni di gas a effetto serra (GES) well-to-tank di combustibili alternativi sostenibili al fine di incentivare il ricorso a combustibili alternativi sostenibili a livello globale]



[SWD(2019) 456 final].

20 In tale documento di lavoro, la Commissione indicava che il contributo di discussione ad esso allegato rientrava nella competenza esterna esclusiva dell'Unione e che esso veniva presentato al Consiglio al fine di precisare la posizione dell'Unione e in vista della sua trasmissione all'IMO. Inoltre, la nota a piè di pagina 1 del suddetto documento di lavoro precisava quanto segue: «Le proposte o i documenti informativi che vengono presentati all'IMO in merito a questioni rientranti nella competenza esterna esclusiva dell'[Unione] costituiscono atti di rappresentanza esterni. La presentazione di tali documenti deve essere effettuata da un soggetto UE che può rappresentare l'Unione all'esterno in base al Trattato, ossia, per le questioni non rientranti nella [Politica estera e di sicurezza comune (PESC)], la Commissione o la delegazione dell'[Unione], in conformità dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE e dell'articolo 221 TFUE».

21 Infine, nel sottotitolo dello stesso contributo di discussione, si indicava che quest'ultimo veniva «presentato dalla Commissione europea a nome dell'Unione europea».

22 Il 31 gennaio 2020, il gruppo di lavoro «Trasporti marittimi» del Consiglio ha, da un lato, deciso di proporre al Coreper che il contributo di discussione fosse presentato all'IMO non a nome dell'Unione, ma a nome dei 27 Stati membri e della Commissione. Dall'altro lato, dopo aver modificato, tra l'altro, il sottotitolo del progetto di contributo di discussione della Commissione, il suddetto gruppo di lavoro ha invitato il Coreper ad approvare il contributo di discussione così modificato, in vista della sua trasmissione all'IMO da parte della presidenza del Consiglio.

23 Il 5 febbraio 2020, mediante la decisione impugnata, il Coreper ha approvato il contributo di discussione così modificato (in prosieguo: il «contributo di discussione controverso»), ai fini della sua trasmissione da parte della presidenza del Consiglio all'IMO a nome degli Stati membri e della Commissione.

24 Mediante un messaggio di posta elettronica del 7 febbraio 2020, la Repubblica di Croazia, che a tale data esercitava la presidenza di turno del Consiglio, ha trasmesso il contributo di discussione controverso all'IMO a nome dei 27 Stati membri e della Commissione.

### **Conclusioni delle parti e procedimento dinanzi alla Corte**

25 La Commissione chiede alla Corte di annullare la decisione impugnata e di mantenerne gli effetti, nonché di condannare il Consiglio alle spese.

26 Il Consiglio conclude per il rigetto del ricorso, nonché per la condanna della Commissione alle spese. In subordine, per il caso di annullamento della decisione impugnata, esso chiede alla Corte di mantenere gli effetti di quest'ultima.

27 Con decisioni del presidente della Corte in data 15 settembre, 24 settembre, 25 settembre, 1° ottobre, 6 ottobre, 8 ottobre e 13 ottobre 2020, il Regno del Belgio, la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia sono stati ammessi ad intervenire a sostegno delle conclusioni del Consiglio.

### **Sul ricorso**

#### ***Sulla competenza della Corte***

28 La Repubblica ellenica sostiene in sostanza che il ricorso della Commissione si basa sulla premessa, contestata dal Consiglio, secondo cui l'Unione gode dello status di osservatore presso l'IMO. Quindi, per pronunciarsi su questo ricorso, la Corte dovrebbe, in via preliminare, interpretare la Convenzione IMO al fine di stabilire se l'Unione abbia o no questo status. Orbene, la Corte non sarebbe competente al riguardo, dato che detta convenzione non fa parte del diritto dell'Unione.

29 A questo proposito, è sufficiente constatare, da un lato, che, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale ai paragrafi da 44 a 46 delle sue conclusioni, la Repubblica ellenica non contesta il carattere impugnabile, ai sensi dell'articolo 263 TFUE, della decisione impugnata. Del resto, la Corte ha già ammesso la ricevibilità di un ricorso di annullamento proposto contro una decisione del Coreper di sottoporre un documento di riflessione ad una commissione istituita da un accordo internazionale, nella misura in cui una decisione siffatta mira a produrre effetti giuridici [v., in tal senso, sentenza del 20 novembre 2018, Commissione/Consiglio (AMP Antartico), C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, punti da 59 a 67].

30 In secondo luogo, la Repubblica ellenica non contesta che i motivi dedotti dalla Commissione a sostegno del suo ricorso vertono sulla violazione dei Trattati, violazione che costituisce uno dei casi di esperibilità del ricorso di annullamento enunciati nel secondo comma dell'articolo 263 TFUE, sul quale la Corte è competente a pronunciarsi.

31 Certo, la Corte non è, in linea di principio, competente a controllare la legittimità degli atti di diritto dell'Unione alla luce delle disposizioni di un accordo internazionale del quale l'Unione non è parte (v., in tal senso, sentenza del 21 dicembre 2011, Air Transport Association of America e a., C-366/10, EU:C:2011:864, punto 52 nonché la giurisprudenza ivi citata).

32 Tuttavia, secondo una consolidata giurisprudenza, quando l'Unione decide di esercitare le proprie competenze, tale esercizio di competenza deve avvenire nel rispetto delle pertinenti norme di diritto internazionale [sentenze del 24



novembre 1992, Poulsen e Diva Navigation, C-286/90, EU:C:1992:453, punto 9, nonché del 20 novembre 2018, Commissione/Consiglio (AMP Antartico), C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, punto 127].

33 Ne consegue che la Corte deve tener conto, nell'ambito delle sue competenze a titolo, segnatamente, dell'articolo 263 TFUE, delle pertinenti norme di diritto internazionale, ogniqualvolta tale presa in considerazione risulti necessaria per risolvere la controversia portata alla sua cognizione.

34 Orbene, nel caso di specie, per risolvere la presente controversia, è necessario che la Corte tenga conto della Convenzione IMO al fine di stabilire se l'Unione disponga o no di uno status in seno a tale organizzazione.

35 Date tali circostanze, la Corte è competente a statuire sul ricorso della Commissione.

#### *Nel merito*

36 A sostegno del suo ricorso, la Commissione deduce due motivi. Il primo motivo riguarda una violazione dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, e dunque della competenza esterna esclusiva di cui l'Unione dispone, ai sensi di tale disposizione, quando l'atto da adottare da parte di un organo creato da un accordo internazionale «può incidere su norme comuni o modificarne la portata». Il secondo motivo è invece relativo ad una violazione dell'articolo 17, paragrafo 1, sesta frase, TUE, e dunque delle prerogative istituzionali della Commissione.

37 Occorre esaminare in primo luogo il secondo motivo di ricorso.

#### *Sul secondo motivo*

##### *– Argomenti delle parti*

38 A sostegno del suo secondo motivo di ricorso, la Commissione fa valere che, poiché la decisione impugnata non riguarda la PESC, essa dispone nel caso di specie, a norma dell'articolo 17, paragrafo 1, sesta frase, TUE, del potere di rappresentanza esterna dell'Unione. È per questa ragione, e alla luce della competenza esclusiva dell'Unione nella materia in cui rientra il contributo di discussione controverso, che essa aveva proposto che tale contributo fosse presentato «dalla Commissione europea a nome dell'Unione europea».

39 La Commissione aggiunge che né le norme applicabili alla cooperazione con l'IMO, tra cui l'Accordo di cooperazione del 1974, lette alla luce della risoluzione 65/276, né il regolamento interno MSC-MEPC, e in particolare il punto 1.5.6 del medesimo, ostavano a che il suddetto contributo fosse presentato a nome dell'Unione.

40 Al contrario, per quanto riguarda, da un lato, la risoluzione 65/276, questa riconoscerebbe il nuovo quadro istituzionale dell'Unione a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Detta risoluzione sottolineerebbe specificamente che «spetta ad ogni organizzazione regionale definire le modalità della propria rappresentanza esterna». Dato che tale riconoscimento avrebbe carattere generale, il fatto che la suddetta risoluzione non si applichi alle agenzie specializzate delle Nazioni Unite non avrebbe alcun influsso sulla sua pertinenza al fine di stabilire la posizione dell'Unione e delle sue istituzioni nei confronti di tali agenzie specializzate. Del resto, mediante una nota verbale congiunta del 27 novembre 2009, il Consiglio e la Commissione avrebbero informato l'IMO delle conseguenze giuridiche derivanti dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, vale a dire che, a decorrere dal 1° dicembre 2009, «l'Unione europea eserciterà tutti i diritti ed assumerà tutti gli obblighi della Comunità europea, ivi compreso lo status di quest'ultima in seno all'Organizzazione», e che «i cambiamenti che ne deriveranno per quanto riguarda le modalità della rappresentanza saranno comunicati in tempo utile».

41 Dall'altro lato, il punto 1.5.6 del regolamento interno MSC-MEPC permetterebbe esplicitamente la partecipazione di organizzazioni dotate dello status di osservatore ai lavori del MEPC.

42 Orbene, la Commissione rileva che, a seguito dell'adozione della decisione impugnata, il contributo di discussione controverso è stato inviato all'IMO dalla presidenza del Consiglio a nome degli «Stati membri e della Commissione», e non a nome dell'Unione.

43 Inoltre, il Consiglio avrebbe erroneamente ritenuto che la competenza dell'Unione fosse esclusiva per una parte soltanto del contributo di discussione controverso, e che quest'ultimo dovesse essere considerato come avente carattere ibrido. Peraltro, qualora il riferimento alla «Commissione» dovesse essere inteso come un riferimento indiretto all'Unione, la decisione impugnata avrebbe impedito alla Commissione di assicurare la rappresentanza esterna dell'Unione per quanto riguarda tale parte di detto contributo.

44 Ad ogni modo, il potere di rappresentanza dell'Unione conferito alla Commissione dai Trattati implicherebbe che la presidenza del Consiglio non possa mai rappresentare giuridicamente l'Unione né esercitare le competenze esterne di quest'ultima. Dato che l'invio all'IMO, mediante un messaggio di posta elettronica, del contributo di discussione controverso costituirebbe un atto di rappresentanza esterna, quest'ultimo sarebbe stato adottato in violazione dell'articolo 17, paragrafo 1, TUE.

45 Inoltre, il semplice fatto che l'Unione non sia membro di un'organizzazione internazionale non autorizzerebbe in alcun modo uno Stato membro, operante a titolo individuale nell'ambito della sua partecipazione a tale organizzazione internazionale, ad assumere degli impegni suscettibili di incidere su norme dell'Unione adottate per realizzare le finalità del Trattato.

46 Del resto, le modifiche introdotte dal Trattato di Lisbona e da cui sono derivati, segnatamente, l'articolo 1, l'articolo 17, paragrafo 1, e l'articolo 47 TUE, nonché l'articolo 220 TFUE, avrebbero un'incidenza sul modo in cui la Comunità, che è divenuta l'Unione, partecipa ai lavori delle agenzie specializzate delle Nazioni Unite. In particolare, dall'entrata in





vigore del Trattato di Lisbona l'Unione eserciterebbe tutti i diritti e assumerebbe tutti gli obblighi della Comunità, ivi compresi quelli connessi allo status di quest'ultima in seno alle organizzazioni internazionali con le quali la Commissione manteneva relazioni in conformità dell'articolo 229 del Trattato CEE (divenuto articolo 302 CE). Inoltre, tali modificazioni giuridiche sarebbero state da allora generalmente riconosciute a livello internazionale. La manifestazione più notevole di tale riconoscimento sarebbe per l'appunto la risoluzione 65/276.

47 Secondo il Consiglio, sostenuto da tutti gli Stati membri intervenuti, il secondo motivo di ricorso è infondato.

– *Giudizio della Corte*

48 Con il suo secondo motivo di ricorso, la Commissione fa valere che, nel caso di specie, l'articolo 17, paragrafo 1, TUE attribuisce alla Commissione la competenza esclusiva ad assicurare la rappresentanza esterna dell'Unione, sicché spettava a tale istituzione trasmettere il contributo di discussione controverso all'IMO. Inoltre, poiché tale contributo è intervenuto in una materia rientrante nella competenza esclusiva dell'Unione, esso avrebbe dovuto essere presentato a nome dell'Unione e non a nome degli Stati membri e della Commissione.

49 A questo proposito, occorre anzitutto precisare che, laddove l'argomentazione della Commissione potesse essere intesa come una critica della decisione impugnata in quanto questa avrebbe autorizzato la presidenza del Consiglio a trasmettere all'IMO il contributo di discussione controverso non soltanto a nome degli Stati membri ma anche a nome della Commissione, malgrado che la Commissione vi si fosse opposta, tale argomentazione sarebbe manifestamente tardiva, in quanto essa è stata adottata per la prima volta nella memoria di replica. Pertanto, occorre ritenerla irricevibile.

50 Quanto al merito del presente motivo di ricorso, in primo luogo, occorre ricordare che, secondo i termini stessi dell'articolo 17, paragrafo 1, sesta frase, TUE, ad eccezione della PESC e degli altri casi previsti dai Trattati, che non sono pertinenti nel caso di specie, la Commissione assicura la rappresentanza esterna dell'Unione.

51 Orbene, detta disposizione non introduce alcuna distinzione a seconda che l'Unione eserciti la propria competenza esterna esclusiva a norma dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE oppure che essa eserciti una competenza esterna concorrente con quella degli Stati membri, a prescindere dal fatto che essa lo faccia insieme a tali Stati membri oppure che il Consiglio si avvalga della facoltà di raccogliere al suo interno la maggioranza richiesta affinché l'Unione eserciti da sola tale competenza esterna [v., in tal senso, sentenza del 20 novembre 2018, Commissione/Consiglio (AMP Antartico), C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, punto 126].

52 Ne consegue che la competenza della Commissione a rappresentare l'Unione nell'esercizio, da parte di quest'ultima, della propria competenza esterna non può dipendere dalla natura esclusiva o concorrente di tale competenza esterna, la quale risulta unicamente da norme interne dell'Unione che non vincolano gli Stati terzi o le altre organizzazioni internazionali.

53 In secondo luogo, se è vero che, come sostiene in sostanza la Commissione, i Trattati limitano la competenza di quest'ultima ad assicurare la rappresentanza esterna dell'Unione soltanto in virtù delle deroghe espressamente contemplate dall'articolo 17, paragrafo 1, TUE, ciò non toglie che, come si è già ricordato al punto 32 della presente sentenza, quando l'Unione, in quanto soggetto di diritto internazionale, decide di esercitare le proprie competenze, tale esercizio deve avvenire nel rispetto delle pertinenti norme del diritto internazionale.

54 Orbene, da un lato, risulta dall'articolo 4 della Convenzione IMO che soltanto gli Stati possono aderire a quest'ultima. Così, mentre tutti gli Stati membri dell'Unione sono membri dell'IMO, l'Unione stessa non lo è.

55 Dall'altro lato, è pur vero che, a norma dell'articolo 25, lettera a), di detta convenzione, il Consiglio dell'IMO può concludere accordi o adottare disposizioni concernenti i rapporti con le altre organizzazioni, e che, ai sensi dell'articolo 66 della citata convenzione, l'IMO può, per qualsiasi questione rientrante nella propria competenza, collaborare con dette altre organizzazioni intergovernative le quali, senza essere agenzie specializzate delle Nazioni Unite, abbiano interessi ed attività correlati agli scopi che tale organizzazione persegue.

56 È d'altronde questo il contesto nel quale la Commissione, sulla base dell'articolo 229 del Trattato CEE, ha concluso con l'IMO l'Accordo di cooperazione del 1974, il quale prevede segnatamente la possibilità per la Commissione di partecipare, in qualità di osservatrice, ai lavori dell'IMO e le permette dunque di trasmettere, a proprio nome, un contributo di discussione a tale organizzazione.

57 Tuttavia, è pacifico che né la Comunità, né l'Unione, che si è sostituita alla prima, hanno concluso un accordo con l'IMO, sicché l'Unione non dispone di alcuno status in seno a tale organizzazione.

58 Orbene, risulta dai documenti del fascicolo e dalle discussioni all'udienza che gli organi dell'IMO ritengono, sulla base dei testi normativi applicabili a tale organizzazione, che soltanto le organizzazioni intergovernative con le quali essa ha concluso degli accordi possano partecipare ai suoi lavori, segnatamente mediante la presentazione di contributi di discussione intesi all'adozione di atti giuridici. È d'altronde sulla base di una considerazione siffatta che, il 14 febbraio 2005, il segretario generale dell'IMO ha rifiutato un contributo di discussione presentato dal Regno dei Paesi Bassi, a nome della Comunità, in risposta ad un invito rivolto dall'IMO alle organizzazioni intergovernative, a motivo del fatto che la Comunità non era membro dell'IMO e neppure disponeva dello status di osservatore in seno a tale organizzazione.

59 In tale contesto, è certamente vero, in primis, che il punto 1.5.6 del regolamento interno MSC-MEPC prevede la partecipazione attiva ai lavori del MEPC di organizzazioni aventi lo status di osservatore, in secundis, che, in conformità della regola 5, paragrafo 3, delle regole di procedura del MEPC, possono farsi rappresentare in seno a tale comitato



mediante osservatori le organizzazioni intergovernative diverse dall'IMO con le quali sia stato concluso un accordo o un'intesa speciale, nonché le organizzazioni non governative internazionali con le quali l'IMO abbia stabilito dei rapporti, e, in terzi, che il contributo di discussione controverso è stato trasmesso all'IMO in risposta all'invito dell'ISWG-GHG menzionato al punto 18 della presente sentenza, il quale si rivolgeva agli «Stati membri e alle organizzazioni internazionali interessati». Tuttavia, tali circostanze non implicano che l'Unione, la quale non era un'organizzazione internazionale avente lo status di osservatore presso l'IMO e con la quale quest'ultima non aveva concluso alcun accordo o intesa speciale, come si è ricordato al punto 57 della presente sentenza, fosse legittimata a presentare il contributo di discussione controverso a proprio nome.

60 Ne consegue che, contrariamente alla Commissione, che ha concluso con l'IMO l'Accordo di cooperazione del 1974, l'Unione non ha alcun titolo che le permetta di partecipare essa stessa ai lavori delle istituzioni e dei comitati di tale organizzazione.

61 Del resto, la Commissione ha riconosciuto, nella sua raccomandazione al Consiglio intesa ad autorizzare la Commissione ad avviare e a condurre negoziati con l'IMO in merito alle condizioni e alle modalità dell'adesione della Comunità europea [SEC(2002) 381 definitivo], che la Comunità non disponeva del diritto di partecipare ai lavori dell'IMO e che era dunque nell'interesse della Comunità stessa aderire alla Convenzione IMO.

62 La Commissione sostiene però che l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, che ha visto segnatamente l'introduzione dell'articolo 1, terzo comma, e dell'articolo 47 TUE nonché dell'articolo 220 TFUE, implica che l'Unione era legittimata ad agire a proprio nome in seno all'IMO.

63 A questo proposito, per quanto riguarda, da un lato, l'articolo 1, terzo comma, e l'articolo 47 TUE, tali disposizioni stabiliscono, rispettivamente, che l'Unione sostituisce la Comunità e succede ad essa, e che l'Unione ha la personalità giuridica. Tale conseguenza giuridica collegata al Trattato di Lisbona è stata comunicata dal Consiglio e dalla Commissione all'IMO mediante una nota verbale congiunta del 27 novembre 2009 ed è stata presa in considerazione nella risoluzione 65/276 dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite.

64 Tuttavia, oltre al fatto che, come confermato dal segretario generale delle Nazioni Unite in una nota del 1° giugno 2011, tale risoluzione non si applica alle agenzie specializzate delle Nazioni Unite, né la risoluzione suddetta né, a causa soprattutto del suo carattere unilaterale, la nota verbale del 27 novembre 2009 possono comunque aver attribuito all'Unione uno status in seno all'IMO di cui la Comunità non disponeva.

65 Dall'altro lato, per quanto riguarda l'articolo 220 TFUE, è vero che quest'ultimo attribuisce all'Unione la competenza ad attuare «ogni utile forma di cooperazione con gli organi delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati delle Nazioni Unite», mentre l'articolo 229 del Trattato CEE affidava alla Commissione il compito di «assicura[re] ogni utile collegamento con gli organi delle Nazioni Unite [e] degli istituti specializzati delle Nazioni Unite».

66 Tuttavia, l'adozione di tale articolo 220 TFUE non ha avuto come conseguenza che l'Unione si sia sostituita alla Commissione come parte degli accordi di cooperazione conclusi da quest'ultima sulla base dell'articolo 229 del Trattato CEE, come l'Accordo di cooperazione del 1974. Infatti, se certo, a norma dell'articolo 1, terzo comma, TUE, l'Unione, al momento dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ha sostituito ed è succeduta alla Comunità, né quest'ultima disposizione né alcuna altra disposizione dei Trattati ha previsto che l'Unione possa sostituirsi alla Commissione.

67 In terzo luogo, il fatto che l'Unione non sia membro dell'IMO e non abbia concluso con quest'ultima accordi specifici che le permettano di partecipare ai lavori di tale organizzazione non impedisce che la sua competenza esterna possa essere effettivamente esercitata in materia.

68 A questi fini, da un lato, occorre assicurare che l'Unione sia in grado di esercitare la propria competenza sul piano interno e che, nell'esercizio di quest'ultima, essa definisca, conformemente alla procedura applicabile alla materia di cui trattasi, la propria posizione.

69 Dall'altro lato, qualora l'Unione non sia membro di un'organizzazione internazionale e le sia dunque precluso, in virtù delle pertinenti norme di diritto internazionale, di esercitare, in seno a tale organizzazione, la propria competenza sul piano esterno, tale competenza può essere esercitata, segnatamente, dagli Stati membri, operanti congiuntamente, in virtù del dovere di leale cooperazione contemplato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, nell'interesse dell'Unione. In tale contesto, gli Stati membri non possono vedersi preclusa la possibilità di trasmettere dei contributi di discussione a tale organizzazione, indipendentemente dal fatto che questi riguardino settori rientranti nella competenza esclusiva dell'Unione oppure in una competenza che quest'ultima condivide con gli Stati membri [v., in tal senso, parere 2/91 (Convenzione n. 170 dell'OIL), del 19 marzo 1993, EU:C:1993:106, punto 5; sentenza del 12 febbraio 2009, Commissione/Grecia, C-45/07, EU:C:2009:81, punto 31, e parere 1/13 (Adesione di Stati terzi alla Convenzione dell'Aia), del 14 ottobre 2014, EU:C:2014:2303, punto 44].

70 Nel caso di specie, è pacifico che il Consiglio ha approvato, su proposta della Commissione, il contributo di discussione dell'Unione da presentare all'IMO, contributo del quale la Commissione – come da essa confermato all'udienza – non contesta né le modalità di approvazione né il contenuto.

71 Ciò premesso, detto contributo, per le ragioni esposte ai punti da 53 a 66 della presente sentenza, e indipendentemente dal fatto che esso rientri nella competenza esclusiva o nella competenza concorrente dell'Unione, non



poteva, in nessun caso, essere presentato all'IMO a nome dell'Unione senza violare le norme disciplinanti i lavori di tale organizzazione. Pertanto, giustamente il Consiglio ha ritenuto che il contributo di discussione controverso dovesse essere presentato dagli Stati membri a loro nome, operanti congiuntamente nell'interesse dell'Unione.

72 Per quanto riguarda, in quarto e ultimo luogo, l'argomento della Commissione secondo cui la Repubblica di Croazia non poteva trasmettere il contributo di discussione controverso senza violare la competenza esterna dell'Unione e il potere di rappresentanza esterna della Commissione, è pur vero che il semplice fatto che l'Unione non sia membro di un'organizzazione internazionale non autorizza uno Stato membro, operante a titolo individuale nell'ambito della sua partecipazione ad un'organizzazione internazionale, ad assumere degli impegni che possano incidere su norme dell'Unione adottate per realizzare le finalità del Trattato (sentenza del 12 febbraio 2009, Commissione/Grecia, C-45/07, EU:C:2009:81, punto 30).

73 Tuttavia, nel caso di specie, risulta dal messaggio di posta elettronica inviato il 7 febbraio 2020 all'IMO dalla Repubblica di Croazia che quest'ultima, operante a nome degli Stati membri e della Commissione, si è limitata a trasmettere a detta organizzazione il contributo di discussione controverso degli Stati membri e della Commissione.

74 Certo, tenuto conto dei rapporti stabiliti dalla Commissione con l'IMO in virtù dell'Accordo di cooperazione del 1974, e nella misura in cui le pertinenti norme di diritto internazionale non sembrano ostarvi, gli Stati membri avrebbero potuto attribuire alla Commissione il compito di assicurare la loro rappresentanza nel loro esercizio congiunto, nell'interesse dell'Unione, di una competenza esterna che quest'ultima si vedeva impedita ad esercitare in virtù delle norme applicabili della Convenzione IMO.

75 Tuttavia, nessuna disposizione dei Trattati esige che gli Stati membri attribuiscono alla Commissione il compito di assicurare la loro rappresentanza, quand'anche le pertinenti norme di diritto internazionale non ostino a ciò.

76 Infatti, come rilevato in sostanza dall'avvocato generale al paragrafo 84 delle sue conclusioni, l'articolo 17, paragrafo 1, TUE, al di fuori delle deroghe che esso espressamente prevede, conferisce alla Commissione la competenza esclusiva ad assicurare solo la rappresentanza dell'Unione e non quella degli Stati membri, ivi compreso il caso in cui questi ultimi operino congiuntamente nell'interesse dell'Unione.

77 È dunque giocoforza constatare che gli Stati membri restano liberi di decidere caso per caso le modalità della propria rappresentanza esterna, ivi compresa l'ipotesi in cui essi intervengano, congiuntamente, nell'interesse dell'Unione. A questi fini, nulla impedisce agli Stati membri di incaricare, tra essi, lo Stato membro che ha la presidenza di turno del Consiglio, purché tale Stato membro non agisca né a titolo individuale né a nome dell'Unione.

78 Alla luce di quanto sopra esposto, il secondo motivo di ricorso deve essere respinto.

*Sul primo motivo*

79 La Commissione presenta il proprio primo motivo di ricorso soltanto al fine di dimostrare che l'Unione disponeva nel caso di specie di una competenza esclusiva e che, pertanto, il contributo di discussione controverso avrebbe dovuto essere presentato a nome dell'Unione.

80 Orbene, per le ragioni indicate ai punti 51, 52 e 54 della presente sentenza, indipendentemente dalla natura, esclusiva o concorrente, della competenza esterna dell'Unione in cui rientra il contributo di discussione controverso, l'Unione non avrebbe potuto, in ogni caso, presentare essa stessa tale contributo all'IMO rispettando le pertinenti norme di diritto internazionale.

81 Di conseguenza, come rilevato anche, in sostanza, dall'avvocato generale al paragrafo 97 delle sue conclusioni, il primo motivo di ricorso è inoperante e deve dunque essere respinto.

82 Poiché nessuno dei motivi di ricorso è stato accolto, il ricorso deve essere respinto.

## Sulle spese

83 L'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte stabilisce che la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Nel caso di specie, poiché la Commissione è rimasta soccombente nei motivi proposti, occorre condannarla a sopportare, oltre alle proprie spese, anche quelle sostenute dal Consiglio, in conformità delle conclusioni formulate da quest'ultimo.

84 Inoltre, conformemente all'articolo 140, paragrafo 1, del medesimo regolamento di procedura, gli Stati membri intervenuti nella causa sopportano ciascuno le proprie spese. Di conseguenza, il Regno del Belgio, la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia sopporteranno ciascuno le proprie spese.

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

1) **Il ricorso è respinto.**

2) **La Commissione europea è condannata a sopportare, oltre alle proprie spese, anche quelle sostenute dal Consiglio dell'Unione europea.**

3) **Il Regno del Belgio, la Repubblica ceca, il Regno di Danimarca, la Repubblica federale di Germania, la Repubblica ellenica, la Repubblica francese, il Regno dei Paesi Bassi, la Repubblica di Finlandia e il Regno di Svezia sopporteranno ciascuno le proprie spese.**



*(Omissis)*

Fondazione



OSSERVATORIO  
**SULLA CRIMINALITÀ**  
NELL'AGRICOLTURA  
E SUL SISTEMA  
**AGROALIMENTARE**

Copyright © - [www.osservatorioagromafie.it](http://www.osservatorioagromafie.it)