



Raccolta della giurisprudenza

SENTENZA DELLA CORTE (Grande Sezione)

27 gennaio 2026*

Indice

I.	Contesto normativo	4
A.	Diritto internazionale	4
1.	Convenzione sugli stupefacenti	4
2.	Convenzione sulle sostanze psicotrope	7
B.	Diritto dell'Unione	7
1.	Decisione quadro 2004/757	7
2.	Decisione 2021/3	8
3.	Regolamento di procedura della Corte	11
II.	Fatti all'origine della controversia	11
III.	Procedimento precontenzioso	13
IV.	Procedimento dinanzi alla Corte	14
V.	Sul ricorso	14
A.	Sulla ricevibilità	14
1.	Argomenti delle parti	14
2.	Giudizio della Corte	15
B.	Nel merito	18
1.	Sulla seconda censura, relativa alla violazione dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE	18
a)	Argomenti delle parti	18

* Lingua processuale: l'ungherese.

b) Giudizio della Corte	21
2. Sulla prima censura, relativa alla violazione degli articoli 1 e 2 della decisione 2021/3, nonché dell'articolo 288, quarto comma, TFUE	24
a) Sull'eccezione di illegittimità della decisione 2021/3	24
1) Argomenti delle parti	24
2) Giudizio della Corte	25
b) Sulla violazione degli articoli 1 e 2 della decisione 2021/3, nonché dell'articolo 288, quarto comma, TFUE	28
1) Argomenti delle parti	28
2) Giudizio della Corte	28
3. Sulla terza censura, relativa alla violazione del principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE	29
a) Argomenti delle parti	29
b) Giudizio della Corte	31
Sulle spese	33

«Inadempimento di uno Stato – Articolo 258 TFUE – Ricevibilità – Decisione (UE) 2021/3 – Posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, in occasione della riconvocazione della sessantatreesima sessione della Commissione sugli stupefacenti, creata dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite, per quanto riguarda l'iscrizione della cannabis e delle sostanze correlate nelle tabelle allegate alla Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, modificata dal Protocollo del 1972, ed alla Convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971 – Presa di posizione e voto di uno Stato membro contrari a tale posizione dell'Unione – Articolo 4, paragrafo 3, TUE – Principio di leale cooperazione – Effetti del comportamento contestato alla data di scadenza del termine fissato nel parere motivato – Effetti continuativi sull'unità e sulla coerenza dell'azione internazionale dell'Unione – Articolo 3, paragrafo 2, TFUE – Competenza esterna esclusiva – Incidenza su norme comuni o modifica della loro portata – Eccezione di illegittimità sollevata a difesa – Irricevibilità»

Nella causa C-271/23,

avente ad oggetto il ricorso per inadempimento, ai sensi dell'articolo 258 TFUE, proposto il 27 aprile 2023,

Commissione europea, rappresentata da L. Baumgart, M. Carpus-Carcea e Zs. Teleki, in qualità di agenti,

ricorrente,

contro

Ungheria, rappresentata da M.Z. Fehér e G. Koós, in qualità di agenti,

convenuta,

LA CORTE (Grande Sezione),

composta da K. Lenaerts, presidente, T. von Danwitz, vicepresidente, F. Biltgen, K. Jürimäe, M.L. Arastey Sahún, I. Ziemele, J. Passer e O. Spineanu-Matei, presidenti di sezione, S. Rodin, D. Gratsias, M. Gavalec (relatore), Z. Csehi e N. Fenger, giudici,

avvocato generale: L. Medina

cancelliere: M. Siekierzyńska, amministratrice

vista la fase scritta del procedimento e in seguito all'udienza del 15 ottobre 2024,

sentite le conclusioni dell'avvocata generale, presentate all'udienza del 27 febbraio 2025,

ha pronunciato la seguente

Sentenza

- 1 Con il proprio ricorso, la Commissione europea chiede che la Corte voglia:
 - constatare che, non seguendo la posizione dell'Unione europea in occasione della riconvocazione della sessantatreesima sessione della Commissione sugli stupefacenti riguardo alla modifica dell'iscrizione negli elenchi della cannabis e delle sostanze correlate, l'Ungheria, in primo luogo, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della decisione (UE) 2021/3 del Consiglio, del 23 novembre 2020, relativa alla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, alla sessantatreesima sessione riconvocata della commissione Stupefacenti sull'inclusione di cannabis e sostanze associate alla cannabis nelle tabelle della Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, modificata dal Protocollo del 1972, e della Convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971 (GU 2021, L 4, pag. 1), che la vincola in forza dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 288, quarto comma, TFUE, in secondo luogo, ha violato la competenza esterna esclusiva dell'Unione prevista dall'articolo 3, paragrafo 2, TFUE e, in terzo luogo, ha violato il principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, e
 - condannare l'Ungheria alle spese.

I. Contesto normativo

A. Diritto internazionale

1. Convenzione sugli stupefacenti

- 2 La Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, conclusa a New York il 30 marzo 1961, come modificata dal Protocollo del 1972 recante modifica della Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 520, n. 7515; in prosieguo: la «Convenzione sugli stupefacenti»), prevede, all’ottavo capoverso del suo preambolo, quanto segue:

«[D]esiderando concludere una convenzione internazionale da tutti accettabile che sostituisca la gran parte dei trattati esistenti relativi agli stupefacenti, che limiti l’utilizzazione degli stupefacenti ai soli scopi medicinali e scientifici e che stabilisca una durevole cooperazione internazionale per realizzare questi principi e per raggiungere questi scopi».

- 3 Sotto il titolo «Definizioni», l’articolo 1 della Convenzione sugli stupefacenti dispone, al paragrafo 1, quanto segue:

«Salvo contraria indicazione, espressa o desumibile dal contesto, si applicano a tutte le disposizioni della presente Convenzione le definizioni seguenti:

- a) il termine “Organo” designa l’Organo internazionale di controllo degli stupefacenti [(in prosieguo: l’“INCB”)];

(...)

- g) il termine “Commissione” designa la Commissione sugli stupefacenti del Consiglio [economico e sociale delle Nazioni Unite (in prosieguo: la “Commissione sugli stupefacenti”)];

(...)

- j) il termine “stupefacente” designa ogni sostanza naturale o sintetica delle Tabelle I e II;

(...)

- u) le espressioni “Tabella I”, “Tabella II”, “Tabella III” e “Tabella IV” designano gli elenchi di stupefacenti o di preparati allegati alla presente Convenzione e che possono essere modificati, di tanto in tanto, in conformità dell’articolo 3;

(...)).

- 4 L’articolo 2 di tale convenzione, intitolato «Sostanze sottoposte al controllo», prevede quanto segue:

«1. Salvo per ciò che concerne misure di controllo limitate a stupefacenti dati, gli stupefacenti della Tabella I sono sottoposti a tutte le misure di controllo applicabili agli stupefacenti previsti dalla presente Convenzione e, in particolare, alle misure previste negli articoli seguenti: 4 (par. c), 19, 20, 21, 29, 30, 31, 32, 33, 34 e 37.

(...)

5. Gli stupefacenti della Tabella IV sono ugualmente inclusi nella Tabella I e sottoposti a tutte le misure di controllo applicabili agli stupefacenti di questa ultima Tabella, e inoltre:

- a) le Parti devono adottare tutte le misure di controllo speciali che, a loro giudizio, sono necessarie in ragione delle proprietà particolarmente nocive degli stupefacenti previsti; e
- b) le Parti devono, a loro giudizio, se la situazione nel loro Paese lo richiede, come mezzo più appropriato per proteggere la salute pubblica, vietare la produzione, la fabbricazione, l'esportazione e l'importazione, il commercio, la detenzione o l'utilizzazione di tali stupefacenti, a eccezione delle quantità che potrebbero essere necessarie esclusivamente per la ricerca medica e scientifica, ivi compresi gli esperimenti clinici con i suddetti stupefacenti, esperimenti che devono avere luogo sotto la sorveglianza e il controllo diretti della Parte interessata oppure essere sottoposti a questa sorveglianza e a questo controllo.

(...)».

- 5 Ai sensi dell'articolo 3 di detta convenzione, intitolato «Modifica del campo di applicazione del controllo»:

«1. Se una Parte o l'Organizzazione mondiale della sanità [(OMS)] si trova in possesso di informazioni tali da rendere necessaria, secondo il proprio parere, la modifica dell'una o dell'altra Tabella, indirizza al Segretario generale una notifica accompagnata da tutte le informazioni pertinenti a riprova della stessa.

(...)

4. Se l'[OMS] accerta che un preparato non può, in ragione delle sostanze che contiene, dare luogo ad abusi né produrre effetti nocivi (par. 3) e che lo stupefacente che esso contiene non è facilmente recuperabile, la [Commissione sugli stupefacenti], secondo la raccomandazione dell'[OMS], può iscrivere questo preparato nella Tabella III.

5. Se l'[OMS] accerta che uno stupefacente della Tabella I è particolarmente suscettibile di dare luogo ad abusi e di produrre effetti nocivi (par. 3), e che questo pericolo non è compensato da vantaggi terapeutici apprezzabili, vantaggi che altre sostanze non elencate nella Tabella IV possiederebbero, la [Commissione sugli stupefacenti], secondo la raccomandazione dell'[OMS], può iscrivere quello stupefacente nella Tabella IV.

6. Quando una notifica riguarda uno stupefacente della Tabella I o della Tabella II o un preparato della Tabella III, la [Commissione sugli stupefacenti], fatta salva l'azione prevista dal paragrafo 5, può, secondo la raccomandazione dell'[OMS], modificare l'una o l'altra Tabella:

- a) trasferendo uno stupefacente dalla Tabella I alla Tabella II o viceversa; oppure
- b) cancellando da una Tabella uno stupefacente o un preparato, secondo il caso.

7. Ogni decisione della [Commissione sugli stupefacenti] adottata in applicazione del presente articolo è comunicata dal Segretario generale a tutti gli Stati membri dell'Organizzazione delle Nazioni Unite [(ONU)], agli Stati non membri Parti della presente Convenzione, all'[OMS] e

all'[INCB]. La decisione è applicabile nei confronti di ogni Parte dalla data di ricezione della comunicazione prima considerata, e le Parti prendono allora tutte le misure richieste dalla presente Convenzione.

(...)».

- 6 Intitolato «Funzioni della [Commissione sugli stupefacenti]», l'articolo 8 della medesima convenzione enuncia quanto segue:

«La [Commissione sugli stupefacenti] ha la facoltà di esaminare tutte le questioni in relazione con gli scopi della presente Convenzione, e in particolare suscettibili:

a) di modificare le Tabelle in conformità dell'articolo 3;

(...)».

- 7 Sotto il titolo «Lotta contro il traffico illecito», l'articolo 35 della Convenzione sugli stupefacenti prevede, alla lettera a), quanto segue:

«Tenendo debitamente conto dei loro regimi costituzionali, giuridici e amministrativi, le Parti:

a) assicurano sul piano nazionale un coordinamento dell'azione preventiva e repressiva contro il traffico illecito; a tale scopo possono istituire un servizio adeguato incaricato di tale coordinamento».

- 8 L'articolo 36 di tale convenzione, intitolato «Disposizioni penali», prevede quanto segue:

«1. a) Compatibilmente con le proprie norme costituzionali, ciascuna Parte adotta le misure necessarie affinché la coltivazione e la produzione, la fabbricazione, l'estrazione, la preparazione, la detenzione, l'offerta, la messa in vendita, la distribuzione, l'acquisto, la vendita, la consegna per qualunque scopo, la mediazione, l'invio, la spedizione in transito, il trasporto, l'importazione e l'esportazione di stupefacenti non conformi alle disposizioni della presente Convenzione o qualunque atto reputato dalla detta Parte contrario alle disposizioni della presente Convenzione, siano considerati infrazioni punibili qualora siano commesse intenzionalmente e sempreché le infrazioni gravi siano passibili di una punizione adeguata, in particolare di pene detentive o di altre pene privative della libertà.

(...)

2. Compatibilmente con le norme costituzionali di ciascuna Parte, con il suo ordinamento giuridico e con la sua legislazione interna:

a) (...)

ii) la partecipazione intenzionale a una qualsiasi dei suddetti illeciti, l'associazione o l'intesa al fine di commetterlo o il tentativo di commetterlo, nonché gli atti preparatori e le operazioni finanziarie intenzionalmente compiute, relativi agli illeciti di cui trattasi nel presente articolo, costituiranno illeciti passibili delle pene previste al paragrafo 1;

(...)

4. Le disposizioni del presente articolo sono limitate, quanto alla competenza, dalla legislazione penale di ciascuna Parte».

2. Convenzione sulle sostanze psicotrope

- 9 La Convenzione sulle sostanze psicotrope, conclusa a Vienna il 21 febbraio 1971 (*Recueil des traités des Nations unies*, vol. 1019, n. 175; in prosieguo: la «Convenzione sulle sostanze psicotrope»), prevede, all'articolo 1, quanto segue:

«Salvo esplicita indicazione in senso contrario o salvo che sia diversamente richiesto dal contesto, le seguenti espressioni hanno nella presente Convenzione i significati qui sotto indicati:

(...)

- e) [L]'espressione “Sostanze psicotrope” designa qualunque sostanza, di origine naturale o sintetica, o qualunque prodotto naturale di cui alla Tabella I, II, III o IV».

(...)

- g) Le espressioni “Tabella I”, “Tabella II”, “Tabella III” e “Tabella IV” designano gli elenchi di sostanze psicotrope recanti i numeri corrispondenti, allegati alla presente convenzione, che potranno essere modificati conformemente all'articolo 2.

(...).».

- 10 Intitolato «Ambito di applicazione del controllo delle sostanze», l'articolo 2 di tale convenzione prevede, in particolare, la procedura da seguire per trasferire una sostanza da una tabella ad un'altra, o per cancellare la sua iscrizione in una delle tabelle.

B. Diritto dell'Unione

1. Decisione quadro 2004/757

- 11 La decisione quadro 2004/757/GAI del Consiglio, del 25 ottobre 2004, riguardante la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni applicabili in materia di traffico illecito di stupefacenti (GU 2004, L 335, pag. 8), come modificata dalla direttiva (UE) 2017/2103 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 15 novembre 2017 (GU 2017, L 305, pag. 12) (in prosieguo: la «decisione quadro 2004/757»), enuncia, al considerando 3, quanto segue:

«È necessario adottare norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati di traffico illecito di stupefacenti e precursori, che consentano l'attuazione di una comune strategia, a livello dell'Unione europea, intesa a combattere tale traffico».

- 12 L'articolo 1, punto 1, di tale decisione quadro definisce la nozione di «stupefacenti» come segue:

- «a) una sostanza contemplata dalla [Convenzione sugli stupefacenti] o dalla [Convenzione sulle sostanze psicotrope];

b) le sostanze elencate nell'allegato».

- 13 L'articolo 2 di detta decisione quadro, intitolato «Reati connessi al traffico illecito di stupefacenti e di precursori», al paragrafo 1 recita:

«Ciascuno Stato membro provvede affinché siano punite le seguenti condotte intenzionali allorché non autorizzate:

a) la produzione, la fabbricazione, l'estrazione, la preparazione, l'offerta, la commercializzazione, la distribuzione, la vendita, la consegna a qualsiasi condizione, la mediazione, la spedizione, la spedizione in transito, il trasporto, l'importazione o l'esportazione di stupefacenti;

b) la coltura del papavero da oppio, della pianta di coca o della pianta della cannabis;

c) la detenzione o l'acquisto di stupefacenti allo scopo di porre in essere una delle attività di cui alla lettera a);

(...)».

- 14 L'articolo 4 di detta decisione quadro, intitolato «Sanzioni», prevede quanto segue:

«1. Ciascuno Stato membro provvede affinché i reati di cui agli articoli 2 e 3 siano soggetti a pene (...) effettive, proporzionate e dissuasive.

Ciascuno Stato membro provvede affinché i reati di cui all'articolo 2 siano soggetti a pene detentive della durata massima compresa tra almeno 1 e 3 anni.

2. Ciascuno Stato membro provvede affinché i reati di cui all'articolo 2, paragrafo 1, lettere a), b) e c), siano soggetti a pene detentive della durata massima compresa tra almeno 5 e 10 anni in presenza di ciascuna delle seguenti circostanze:

a) il reato implica grandi quantitativi di stupefacenti;

b) il reato o implica la fornitura degli stupefacenti più dannosi per la salute, oppure ha determinato gravi danni alla salute di più persone.

(...)».

2. *Decisione 2021/3*

- 15 I considerando 5, 7, 9, 11, 12, 21, 22 e 32 della decisione 2021/3 così recitano:

«(5) Le modifiche delle tabelle della Convenzione sugli stupefacenti e della Convenzione sulle sostanze psicotrope hanno ripercussioni dirette sull'ambito di applicazione del diritto dell'Unione in materia di controllo degli stupefacenti. La [decisione quadro 2004/757] si applica alle sostanze elencate nelle tabelle di tali Convenzioni. Di conseguenza, qualsiasi modifica delle tabelle di tali Convenzioni è incorporata direttamente nelle norme comuni dell'Unione.

(...)

- (7) L'Unione europea non è parte delle Convenzione sugli stupefacenti né della Convenzione sulle sostanze psicotrope. Ha lo status di osservatore in seno alla [Commissione sugli stupefacenti], in cui [siedono] dodici Stati membri con diritto di voto [in occasione della riconvocazione della sessantatreesima sessione]. È pertanto necessario che il Consiglio [dell'Unione europea] autorizzi tali Stati membri a esprimere la posizione dell'Unione relativamente all'inclusione di sostanze nelle tabelle della Convenzione sugli stupefacenti e della Convenzione sulle sostanze psicotrope, poiché le decisioni sull'inclusione di sostanze, a livello internazionale, nelle tabelle di tali Convenzioni rientrano nell'ambito di competenza dell'Unione.

(...)

- (9) Secondo la valutazione del comitato di esperti dell'OMS, la cannabis e la resina di cannabis non sono particolarmente idonee a produrre effetti negativi simili a quelli prodotti da altre sostanze incluse nella tabella IV della Convenzione sugli stupefacenti. Inoltre, le preparazioni orali di cannabis hanno dimostrato un potenziale terapeutico per il trattamento del dolore e di altre patologie quali l'epilessia e la spasticità associata alla sclerosi multipla.

(...)

- (11) Tale raccomandazione non comporta alcuna modifica del livello di controllo internazionale della cannabis e della resina di cannabis. Essa tiene debitamente conto degli sviluppi scientifici avvenuti nel settore dopo la prima inclusione della cannabis e della resina di cannabis nella Convenzione sugli stupefacenti. L'eliminazione della cannabis e della resina di cannabis dalla tabella IV della Convenzione sugli stupefacenti potrebbe favorire il progresso delle conoscenze collettive sia sull'utilità terapeutica, sia su eventuali danni associati alla cannabis.
- (12) L'Unione dovrebbe pertanto adottare una posizione favorevole all'eliminazione della cannabis e della resina di cannabis dalla tabella IV della Convenzione sugli stupefacenti.

(...)

- (21) (...) la definizione delle preparazioni a norma della Convenzione sugli stupefacenti può applicarsi a tutti i prodotti che sono "estratti e tinture" di cannabis in quanto preparazioni di cannabis e anche, se viene seguita la raccomandazione del comitato di esperti dell'OMS di trasferire il dronabinolo nella tabella I della Convenzione sugli stupefacenti, in quanto "preparazioni" di dronabinolo e dei suoi stereoisomeri. Di conseguenza, l'OMS ha raccomandato che gli estratti e tinture di cannabis siano eliminati dalla tabella I della Convenzione sugli stupefacenti.
- (22) Le informazioni fornite dall'OMS dopo che è stata formulata tale raccomandazione e le analisi di impatto di tale raccomandazione [svolte dall'INCB] chiariscono che tale raccomandazione non comporta alcuna modifica del livello di controllo internazionale degli estratti e delle tinture di cannabis e che tale raccomandazione non dovrebbe incidere sugli obblighi di controllo o comunicazione degli Stati membri. Inoltre, l'eliminazione degli

estratti e tinture di cannabis dalla tabella I della Convenzione sugli stupefacenti garantirà una maggiore certezza del controllo dei prodotti derivati senza l'uso di un solvente ma mediante l'applicazione di calore e pressione.

(...)

(32) È opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione in seno alla [Commissione sugli stupefacenti] riguardo alle modifiche dell'inclusione della cannabis e delle sostanze associate alla cannabis, in quanto le decisioni relative all'inclusione in tabelle per quanto riguarda la summenzionata cannabis e le sostanze associate alla cannabis incideranno direttamente sul contenuto del diritto dell'Unione, in particolare sulla [decisione quadro 2004/757]».

16 L'articolo 1 di tale decisione così dispone:

«La posizione da adottare a nome dell'Unione dagli Stati membri alla sessantatreesima sessione riconvocata della [Commissione sugli stupefacenti] (...) che si terrà dal 2 al 4 dicembre 2020, durante la quale tale organismo sarà chiamato ad adottare decisioni sull'aggiunta o l'eliminazione di sostanze dalle tabelle della [Convenzione sugli stupefacenti] e della [Convenzione sulle sostanze psicotrope], è conforme a quella che figura nell'allegato della presente decisione».

17 L'articolo 2 della medesima decisione recita:

«La posizione di cui all'articolo 1 è espressa dagli Stati membri che fanno parte della [Commissione sugli stupefacenti], agendo di concerto nell'interesse dell'Unione».

18 L'allegato della decisione in parola è così formulato:

«Posizione da adottare da parte degli Stati membri che fanno parte della [Commissione sugli stupefacenti] (...), agendo di concerto nell'interesse dell'Unione, nel corso della sessantatreesima sessione riconvocata della [Commissione sugli stupefacenti] che si terrà dal 2 al 4 dicembre 2020:

- 1) i termini “cannabis” e “resina di cannabis” devono essere eliminati dalla tabella IV della Convenzione sugli stupefacenti (...);
- 2) il dronabinolo e i suoi stereoisomeri (*delta*-9-tetraidrocannabinolo) devono essere aggiunti alla tabella I della Convenzione sugli stupefacenti e, se tale raccomandazione viene adottata, eliminati dalla tabella II della Convenzione sulle sostanze psicotrope;
- 3) il tetraidrocannabinolo (isomeri del *delta*-9-tetraidrocannabinolo) dev'essere aggiunto alla tabella I della Convenzione sugli stupefacenti a condizione che la [Commissione sugli stupefacenti] adotti la raccomandazione di aggiungere il dronabinolo e i suoi stereoisomeri (*delta*-9-tetraidrocannabinolo) alla tabella I della Convenzione sugli stupefacenti, e, se tale raccomandazione viene adottata, dev'essere eliminato dalla tabella I della Convenzione sulle sostanze psicotrope;
- 4) i termini “estratti” e “tinture” devono essere eliminati dalla tabella I della Convenzione sugli stupefacenti;

- 5) la nota in calce che recita: “*Le preparazioni contenenti prevalentemente cannabidiolo e un massimo dello 0,2% di delta-9-tetraidrocanabinolo non sono assoggettate al controllo internazionale.*” non è aggiunta alla voce relativa alla cannabis e alla resina di cannabis nella tabella I della Convenzione sugli stupefacenti;
- 6) le preparazioni ottenute mediante sintesi chimica o come preparazioni di cannabis, che sono composte come preparazioni farmaceutiche con uno o più altri ingredienti e in modo tale che il *delta-9-tetraidrocanabinolo* (dronabinolo) non possa essere recuperato mediante strumenti facilmente disponibili o in quantità che costituirebbero un rischio per la salute pubblica, non sono aggiunte alla tabella III della Convenzione sugli stupefacenti.

Al fine di garantire la coerenza dell’inclusione delle sostanze e scongiurare il rischio che una sostanza possa essere inclusa nell’ambito della Convenzione sugli stupefacenti oltre che della Convenzione sulle sostanze psicotrope, gli Stati membri che sono membri [della Commissione sugli stupefacenti] possono accettare una votazione congiunta sulle raccomandazioni in questione».

3. Regolamento di procedura della Corte

- 19 L’articolo 160 del regolamento di procedura della Corte, intitolato «Domanda di sospensione o di provvedimenti provvisori», dispone, al paragrafo 1, quanto segue:
«La domanda di sospensione dell’esecuzione di un atto di un’istituzione ai sensi degli articoli 278 TFUE e 157 TCEEA è ricevibile solo se il richiedente ha impugnato tale atto in un ricorso dinanzi alla Corte».

II. Fatti all’origine della controversia

- 20 Il 24 gennaio 2019 l’OMS ha presentato sei raccomandazioni, numerate da 5.1 a 5.6 (in prosieguo: le «raccomandazioni dell’OMS»), dirette a modificare la classificazione della cannabis e delle sostanze correlate conformemente alla Convenzione sugli stupefacenti e alla Convenzione sulle sostanze psicotrope (in prosieguo, congiuntamente: le «due convenzioni in questione»).
- 21 Ciascuna delle due convenzioni in questione contiene, in allegato, quattro tabelle, numerate da I a IV, che contengono elenchi, rispettivamente, di stupefacenti o di preparati contenenti tali sostanze e di sostanze psicotrope.
- 22 L’obiettivo delle raccomandazioni dell’OMS era, da un lato, assicurare che le sostanze in questione fossero soggette al controllo internazionale più appropriato previsto dalle due convenzioni in questione, tenuto conto dello stato attuale delle conoscenze scientifiche e mediche nonché delle prassi amministrative, e, dall’altro, garantire la disponibilità, la ricerca e lo sviluppo di preparati contenenti sostanze correlate alla cannabis a fini medici.
- 23 Tali raccomandazioni sono state discusse in occasione della quarta e della quinta riunione intersessionale della Commissione sugli stupefacenti svoltesi il 24 giugno e il 23 settembre 2019. Tale commissione, le cui funzioni e i cui poteri sono definiti in particolare nelle due convenzioni in questione, è competente a modificare le tabelle allegate a queste due convenzioni sulla base delle raccomandazioni dell’OMS, che agisce conformemente alle raccomandazioni del proprio comitato di esperti sulla farmacodipendenza.

- 24 La Commissione sugli stupefacenti è composta da 53 Stati che sono membri delle Nazioni Unite e sono selezionati dal Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite. Nel dicembre 2020, dodici Stati membri dell'Unione, tra cui l'Ungheria, erano membri con diritto di voto di tale commissione, fermo restando che tutti gli Stati membri dell'Unione sono parti delle due convenzioni in questione. Quanto all'Unione, essa ha lo status di osservatore in seno a detta commissione.
- 25 Nel corso delle riunioni menzionate al punto 23 della presente sentenza, l'INCB e l'Ufficio delle Nazioni Unite contro la droga e il crimine (UNODC) hanno fornito chiarimenti e valutato l'impatto delle raccomandazioni dell'OMS.
- 26 Inoltre, dopo aver deciso, nel marzo 2020, di rinviare la votazione sulle raccomandazioni dell'OMS, la Commissione sugli stupefacenti ha organizzato tre dibattiti tematici tra il mese di giugno e il mese di ottobre 2020, seguiti, l'8 ottobre 2020, da una riunione intersessionale aperta a tutte le parti interessate, durante la quale sono stati riassunti i risultati delle discussioni precedenti.
- 27 Il voto su tali raccomandazioni è stato iscritto all'ordine del giorno della riconvocazione della sessantatreesima sessione ordinaria della Commissione sugli stupefacenti dal 2 al 4 dicembre 2020.
- 28 In tale prospettiva, dei rappresentanti degli Stati membri hanno discusso a più riprese le raccomandazioni dell'OMS nell'ambito del gruppo orizzontale «Droghe» del Consiglio. L'Osservatorio europeo delle droghe e delle tossicodipendenze (OEDT), sostituito poi dall'Agenzia dell'Unione europea sulle droghe (EUDA), ha anch'esso valutato l'impatto di tali raccomandazioni.
- 29 Il 16 ottobre 2020 la Commissione ha adottato una proposta di decisione del Consiglio relativa alla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, alla sessantatreesima sessione riconvocata della commissione Stupefacenti sull'inclusione di sostanze nelle tabelle della Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, come modificata dal Protocollo del 1972, e della Convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971 [COM (2020) 659 final/2].
- 30 Il Gruppo orizzontale «Droghe» del Consiglio ha esaminato tale proposta, su cui il Consiglio ha votato con procedura scritta il 23 novembre 2020. Il Consiglio ha adottato la decisione 2021/3 a maggioranza qualificata, conformemente all'articolo 218, paragrafo 9, primo comma, TFUE. In tale occasione, l'Ungheria ha votato contro detta proposta e la Repubblica di Bulgaria si è astenuta. Tutti gli Stati membri sono destinatari di tale decisione.
- 31 In forza degli articoli 1 e 2 della decisione 2021/3, i dodici Stati membri che erano membri della Commissione sugli stupefacenti, agendo congiuntamente in nome dell'Unione e nell'interesse di quest'ultima, dovevano esprimere, in occasione della riconvocazione della sessantatreesima sessione della Commissione sugli stupefacenti, la posizione che figura nell'allegato di tale decisione. I punti da 1 a 6 dell'allegato di detta decisione corrispondono alle raccomandazioni dell'OMS.
- 32 Il 2 dicembre 2020 si è svolta in seno alla Commissione sugli stupefacenti una votazione sulle raccomandazioni dell'OMS. Le raccomandazioni dell'OMS da 5.2 a 5.6 sono state respinte. Per contro, la raccomandazione 5.1 dell'OMS (in prosieguo: la «raccomandazione 5.1») è stata adottata con la maggioranza minima richiesta (27 voti favorevoli, 25 contrari e 1 astensione).

Quest'ultima mirava a togliere la cannabis e la resina di cannabis dalla tabella IV della Convenzione sugli stupefacenti, che contiene l'elenco delle sostanze più pericolose non aventi uso medico. Quanto alla raccomandazione 5.4 dell'OMS (in prosieguo: la «raccomandazione 5.4»), essa mirava a sopprimere i termini «estratti e tinture» dalla tabella I della Convenzione sugli stupefacenti.

- 33 L'Ungheria ha votato contro le raccomandazioni 5.1 e 5.4. Essa ha inoltre dichiarato, in sede di Commissione sugli stupefacenti, che l'adozione delle raccomandazioni dell'OMS avrebbe aumentato l'uso già crescente della cannabis e avrebbe comportato un'ingerenza ingiustificata nelle politiche nazionali.

III. Procedimento precontenzioso

- 34 Ritenendo che il voto dell'Ungheria e la posizione da essa adottata in seno alla Commissione sugli stupefacenti costituissero un inadempimento degli obblighi incombenti a tale Stato membro in forza della decisione 2021/3, ma anche dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE e del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, la Commissione ha inviato una lettera di diffida all'Ungheria il 18 febbraio 2021.
- 35 Nella sua risposta del 19 aprile 2021, l'Ungheria ha ricordato di aver già espresso riserve sulle raccomandazioni dell'OMS nel corso della procedura di adozione della decisione 2021/3, il che l'ha portata a votare contro quest'ultima decisione. La raccomandazione 5.1 avrebbe inviato al pubblico il messaggio erroneo che i rischi sociali e di salute pubblica della cannabis fossero sovrastimati, il che avrebbe potuto avere un impatto negativo sulla tendenza già crescente del consumo di cannabis.
- 36 Quanto alla raccomandazione 5.4, essa avrebbe ridotto il livello dei controlli internazionali riguardanti gli estratti e le soluzioni di cannabis non contenenti tetraidrocannabinolo (in prosieguo: il «THC»), nonostante i rischi sociali e di salute pubblica associati al loro consumo.
- 37 L'intenzione dell'Ungheria, opponendosi a tale raccomandazione, era quella di mantenere invariato il livello di controllo internazionale per gli estratti di cannabis e le soluzioni non contenenti THC. Secondo tale Stato membro, l'OMS e i suoi organismi partner non avevano fornito prove scientifiche concludenti che la cannabis fosse meno nociva per la salute di quanto si presumeva in passato. Tali estratti e soluzioni che non contengono THC potrebbero contenere altre sostanze aventi effetti psicotropi o essere utilizzati come precursori. Infine, le raccomandazioni dell'OMS non promuoverebbero l'uso medico della cannabis. Il loro obiettivo sarebbe piuttosto la ricerca relativa a tale uso, ma tali raccomandazioni non sarebbero idonee a raggiungere tale obiettivo.
- 38 Non essendo stata persuasa dagli argomenti addotti dal governo ungherese, la Commissione ha emesso un parere motivato il 12 novembre 2021. Tale parere motivato rilevava, in primo luogo, che le ragioni per le quali l'Ungheria non aveva seguito la posizione adottata dal Consiglio non erano rilevanti, tenuto conto della natura vincolante della decisione 2021/3. In secondo luogo, la Commissione ha sostenuto che l'Ungheria aveva violato l'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, in quanto l'azione di tale Stato membro riguardava un settore nel quale l'Unione dispone di una competenza esterna esclusiva. In terzo luogo, l'Ungheria avrebbe violato il dovere di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, tanto più che il carattere inaspettato dell'azione di tale Stato

membro avrebbe ulteriormente indebolito la posizione dell'Unione in seno alla Commissione sugli stupefacenti. A tal riguardo, la Commissione ha espresso le sue preoccupazioni quanto alla probabilità che l'Ungheria adotti in futuro un comportamento simile in circostanze analoghe.

- 39 L'Ungheria ha risposto al parere motivato l'11 gennaio 2022, ribadendo la propria posizione che essa riteneva fondata alla luce di considerazioni di politica sanitaria, ma anche di politica sociale. Facendo riferimento a un'indagine nazionale, essa ha espresso la propria preoccupazione per l'aumento del consumo di cannabis e ha sottolineato il proprio impegno a ridurre la tossicodipendenza. L'Ungheria ha altresì rilevato il carattere specifico della presente causa, evidenziando la pertinenza e l'importanza delle sue spiegazioni relative al voto in seno alla Commissione sugli stupefacenti. Essa ha poi contestato l'idea che essa potrebbe in futuro adottare un comportamento simile in circostanze analoghe.

IV. Procedimento dinanzi alla Corte

- 40 Rimanendo non convinta degli argomenti addotti dall'Ungheria, la Commissione ha deciso, il 15 febbraio 2023, di presentare dinanzi alla Corte un ricorso diretto a far constatare che tale Stato membro era venuto meno agli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione, avendo, in primo luogo, disatteso la posizione dell'Unione stabilita dalla decisione 2021/3, in secondo luogo, violato la competenza esterna esclusiva dell'Unione, quale definita all'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, e, in terzo luogo, violato il principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE. La Commissione chiede altresì che l'Ungheria venga condannata alle spese.
- 41 L'Ungheria chiede che la Corte voglia:
- respingere il ricorso perché irricevibile, in quanto non conforme all'articolo 258 TFUE né compatibile con il principio di leale cooperazione di cui all'articolo 4, paragrafo 3, TUE;
 - in subordine, respingere il ricorso perché infondato, e
 - in ogni caso, condannare la Commissione alle spese.

V. Sul ricorso

A. Sulla ricevibilità

1. Argomenti delle parti

- 42 L'Ungheria ha eccepito l'irricevibilità del presente ricorso. Infatti, né nella lettera di diffida né nel parere motivato la Commissione avrebbe precisato il comportamento che l'Ungheria avrebbe dovuto adottare per porre fine all'infrazione addebitatale. Inoltre, nessuna misura consentirebbe all'Ungheria di conformarsi all'obbligo che, secondo la Commissione, le incombe in forza del diritto dell'Unione, dal momento che il voto da essa espresso non può, con ogni evidenza, essere modificato. Orbene, dalle sentenze del 7 aprile 2011, Commissione/Portogallo (C-20/09,

EU:C:2011:214, punto 41), e del 25 ottobre 2001, Germania/Commissione (C-276/99, EU:C:2001:576, punto 24), risulterebbe che la finalità del procedimento per inadempimento è di ottenere un cambiamento di comportamento dello Stato perseguito.

- 43 La Commissione non avrebbe neppure dimostrato l'esistenza di effetti reali e percettibili del comportamento dell'Ungheria, che persistono al di là del processo decisionale controverso e mettono in discussione l'unità nonché la coerenza dell'azione esterna dell'Unione.
- 44 Peraltro, l'argomento della Commissione relativo alla «probabilità che in futuro l'Ungheria adotti un comportamento simile in circostanze analoghe» si baserebbe su una semplice supposizione. Infatti, la procedura seguita da uno Stato membro in una situazione specifica sarebbe strettamente correlata a quest'ultima e agli interessi in gioco. La posizione di uno Stato membro in occasione di negoziati internazionali non potrebbe quindi essere determinata dal modo in cui esso ha precedentemente agito in un determinato caso. Sarebbe tuttavia concepibile che, chiamato a pronunciarsi nuovamente su una questione particolare, lo Stato membro interessato sia indotto ad adottare la stessa decisione, se ciò è necessario al fine di tutelare un interesse essenziale di tale Stato membro, ma che esso si conformi pienamente alle istruzioni dell'Unione per quanto riguarda tutte le altre modifiche.
- 45 Inoltre, anche supponendo che il comportamento dell'Ungheria abbia avuto un impatto sull'unità e sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione eccedente l'ambito della presente controversia, la Commissione non avrebbe dimostrato in che modo il ricorso per inadempimento da essa proposto contro l'Ungheria potrebbe porvi rimedio.
- 46 Infine, l'Ungheria avrebbe espresso il proprio disaccordo prima dell'adozione della decisione 2021/3 e non avrebbe avuto alcun mezzo per contestarla, se non discostandosi dalla posizione espressa nell'allegato della decisione 2021/3 in occasione della riconvocazione della sessantatreesima sessione della Commissione sugli stupefacenti.
- 47 La Commissione conclude chiedendo il rigetto dell'eccezione di irricevibilità sollevata dall'Ungheria, fondandosi principalmente sulla sentenza del 27 marzo 2019, Commissione/Germania (C-620/16, EU:C:2019:256, punti da 45 a 52 e 57).
- 48 La Commissione aggiunge che trova molto inquietante l'affermazione dell'Ungheria secondo cui non si possono trarre conclusioni, quanto all'atteggiamento che tale Stato adotterà in futuro, dal comportamento che esso ha tenuto in occasione del voto in seno alla Commissione sugli stupefacenti. L'Ungheria ammetterebbe quindi di non avere necessariamente l'intenzione di allinearsi in futuro alla posizione dell'Unione quale stabilita nelle decisioni del Consiglio, ma di volere, al contrario, determinare la propria posizione caso per caso. L'Ungheria non potrebbe quindi validamente affermare che il proprio comportamento non era censurabile dal punto di vista del diritto dell'Unione o che non ha avuto conseguenze per l'Unione.

2. Giudizio della Corte

- 49 L'eccezione di irricevibilità sollevata dall'Ungheria si basa, in sostanza, su quattro argomenti che occorre esaminare in successione.
- 50 In primo luogo, l'Ungheria imputa alla Commissione di non aver precisato il comportamento che essa dovrebbe adottare per porre fine all'inadempimento contestatole.

- 51 La Commissione non può tuttavia essere tenuta ad indicare nel parere motivato i provvedimenti che consentirebbero di eliminare l'inadempimento contestato (sentenze dell'11 luglio 1991, Commissione/Portogallo, C-247/89, EU:C:1991:305, punto 22, e del 26 marzo 2009, Commissione/Grecia, C-559/07, EU:C:2009:198, punto 23).
- 52 Infatti, un ricorso proposto ai sensi dell'articolo 258 TFUE ha lo scopo di constatare l'inadempimento, da parte di uno Stato membro, degli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto dell'Unione. Tale constatazione obbliga, in virtù della formulazione stessa dell'articolo 260, paragrafo 1, TFUE, lo Stato membro in questione ad adottare i provvedimenti che l'esecuzione della sentenza della Corte comporta. Di conseguenza, al pari della Commissione, la Corte non può ordinare a uno Stato membro oggetto di un ricorso per inadempimento di adottare determinati provvedimenti (sentenze del 14 aprile 2005, Commissione/Germania, C-104/02, EU:C:2005:219, punto 49, e del 5 ottobre 2006, Commissione/Germania, C-105/02, EU:C:2006:637, punto 44), cosicché, nell'ambito del procedimento principale, la Commissione non può chiedere alla Corte di rivolgere un'ingiunzione allo Stato interessato [v., in tal senso, sentenze del 2 ottobre 2008, Commissione/Grecia, C-36/08, EU:C:2008:536, punto 9, e del 2 aprile 2020, Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica ceca (Meccanismo temporaneo di ricollocazione di richiedenti protezione internazionale) C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257, punto 56].
- 53 Per contro, nel sistema dei mezzi di ricorso istituito dai Trattati, la Commissione può, nell'ambito di un procedimento sommario fondato sull'articolo 279 TFUE, chiedere alla Corte la concessione di provvedimenti provvisori, come un'ingiunzione, al fine di preservare gli interessi tutelati dalle disposizioni di diritto dell'Unione di cui si lamenta la violazione (v., in tal senso, ordinanze del 29 giugno 1994, Commissione/Grecia, C-120/94 R, EU:C:1994:275, punti 42 e 98, nonché del 20 novembre 2017, Commissione/Polonia, C-441/17 R, EU:C:2017:877, punto 96, e ordinanza della vicepresidente della Corte del 14 luglio 2021, Commissione/Polonia, C-204/21 R, EU:C:2021:593, punto 54).
- 54 Il presente ricorso è, pertanto, ricevibile nella parte in cui, con esso, la Commissione si limita a chiedere alla Corte la constatazione, nei confronti dell'Ungheria, di una violazione oggettiva del diritto dell'Unione [v., in tal senso, sentenze del 1° marzo 1983, Commissione/Belgio, 301/81, EU:C:1983:51, punto 8, nonché del 2 aprile 2020, Commissione/Polonia, Ungheria e Repubblica ceca (Meccanismo temporaneo di ricollocazione di richiedenti protezione internazionale), C-715/17, C-718/17 e C-719/17, EU:C:2020:257, punto 52 e giurisprudenza citata).
- 55 In secondo luogo, l'Ungheria fa valere che, in ogni caso, essa non potrebbe più porre fine all'inadempimento oggetto del ricorso e che la Commissione non ha dimostrato l'esistenza di effetti reali e percettibili del comportamento dell'Ungheria, che persistono al di là del processo decisionale di cui trattasi. Tale Stato membro sostiene, inoltre, che il comportamento che le viene contestato non ha inciso sull'unità e sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione.
- 56 Orbene, da un lato, uno Stato membro che, con il suo comportamento, pregiudichi la realizzazione dell'obiettivo inerente ad una decisione adottata sul fondamento dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE non può sottrarsi ad un procedimento per inadempimento in ragione del fatto che tale inadempimento ha già esaurito i suoi effetti. Se così non fosse, la Commissione si ritroverebbe nell'impossibilità di agire, nell'esercizio delle competenze di cui è investita in forza dell'articolo 258 TFUE, nei confronti dello Stato membro interessato dinanzi alla Corte al fine di far constatare un siffatto inadempimento e di svolgere pienamente il compito di guardiana dei Trattati conferitole dall'articolo 17 TUE. Quanto alla circostanza secondo cui non sarebbe più

possibile porre rimedio all'asserita lesione della reputazione e della credibilità dell'Unione, essa non può, in ogni caso, condurre all'irricevibilità del presente ricorso. Infatti, non si può ammettere che uno Stato membro possa invocare un fatto compiuto di cui è l'autore per sottrarsi ad un ricorso per inadempimento dinanzi alla Corte (v., in tal senso, sentenza del 27 marzo 2019, Commissione/Germania, C-620/16, EU:C:2019:256, punti 48, 49 e 57).

- 57 Inoltre, ammettere l'irricevibilità di un ricorso per inadempimento contro uno Stato membro a causa di una violazione di una decisione adottata ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE sarebbe pregiudizievole sia per l'obbligatorietà delle decisioni, ai sensi dell'articolo 288, quarto comma, TFUE, sia, in generale, per il rispetto dei valori sui quali è fondata l'Unione, a norma dell'articolo 2 TUE, tra i quali figura, segnatamente, lo Stato di diritto. In ipotesi, uno Stato membro, dopo aver preso parte alle deliberazioni e alla votazione in seno al Consiglio riguardo a una decisione che stabilisce una posizione dell'Unione, potrebbe svincolarsi da tale decisione dopo la sua adozione, avendo la certezza che la Commissione non potrebbe sottoporre alla Corte un ricorso ai sensi dell'articolo 258 TFUE contro un siffatto inadempimento (v., in tal senso, sentenza del 27 marzo 2019, Commissione/Germania, C-620/16, EU:C:2019:256, punti 50 e 51).
- 58 Dall'altro lato, non si può ritenere che tutti gli effetti del comportamento controverso dell'Ungheria in occasione della sessione della Commissione sugli stupefacenti siano cessati alla fine di tale sessione. Infatti, essi si manifestano a livello sia dell'unità che della coerenza dell'azione esterna dell'Unione in seno a tale organismo internazionale. Così, tali effetti vanno financo al di là del processo decisionale di cui si tratta in concreto, mentre una decisione adottata sul fondamento dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE ha per l'appunto lo scopo di garantire tali interessi (v., in tal senso, sentenza del 27 marzo 2019, Commissione/Germania, C-620/16, EU:C:2019:256, punti 46, 47 e 52 nonché giurisprudenza citata).
- 59 In terzo luogo, l'Ungheria fa valere che la Commissione non ha dimostrato neppure il rischio di reiterazione di un siffatto inadempimento.
- 60 A tal riguardo, è sufficiente constatare che il rischio di reiterazione di un inadempimento non è una condizione di ricevibilità di un ricorso per inadempimento.
- 61 In quarto luogo, l'Ungheria ricorda che essa aveva espresso il proprio disaccordo prima dell'adozione della decisione 2021/3. Essa fa valere, al riguardo, di non aver avuto alcun mezzo per contestarla, se non esprimendo la propria posizione in occasione della riconvocazione della sessantatreesima sessione della Commissione sugli stupefacenti anziché la posizione adottata in tale decisione.
- 62 Un siffatto argomento rientra tuttavia nell'esame del merito del presente ricorso e non può, di conseguenza, ostare alla ricevibilità di quest'ultimo.
- 63 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, il ricorso proposto dalla Commissione deve essere dichiarato ricevibile.

B. Nel merito

- 64 A sostegno del suo ricorso, la Commissione solleva tre censure vertenti, la prima, sulla violazione della posizione dell'Unione stabilita dalla decisione 2021/3, la seconda, sulla violazione della competenza esterna esclusiva dell'Unione, quale sancita nell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, e, la terza, sulla violazione del principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE.
- 65 La Corte reputa opportuno iniziare con l'esame della seconda censura sollevata dalla Commissione.

1. Sulla seconda censura, relativa alla violazione dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE

a) Argomenti delle parti

- 66 Nel suo ricorso, la Commissione sostiene che, non rispettando la decisione 2021/3, l'Ungheria ha violato la competenza esterna esclusiva dell'Unione, quale prevista dall'articolo 3, paragrafo 2, TFUE. Infatti, le modifiche apportate alle tabelle allegate alle due convenzioni in questione avrebbero ripercussioni dirette sull'ambito di applicazione della normativa dell'Unione nel settore del controllo delle droghe. Sarebbe indifferente che tali modifiche riguardino sostanze già sottoposte al controllo in tutta l'Unione oppure procedano alla prima classificazione di queste ultime.
- 67 Poiché l'Unione non è parte di queste due convenzioni, gli Stati membri sarebbero tenuti a rappresentare la sua posizione negli organi internazionali istituiti per dare piena efficacia a dette convenzioni, conformemente alla posizione definita dal Consiglio in una decisione adottata conformemente all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, come la decisione 2021/3.
- 68 Nel suo controricorso, l'Ungheria si oppone all'interpretazione della Commissione secondo cui la modifica delle tabelle allegate alle due convenzioni in questione rientrerebbe in una competenza esclusiva dell'Unione. Infatti, essa sostiene che dall'articolo 1, punto 1, lettera a), della decisione quadro 2004/757 risulta che il ritiro di una sostanza dalla tabella IV di queste due convenzioni non incide sull'ambito di applicazione di tale decisione quadro quando la sostanza in questione è ancora iscritta in un'altra tabella allegata a dette convenzioni.
- 69 Pertanto, la modifica, conformemente alle raccomandazioni 5.1 e 5.4, delle tabelle allegate alle medesime convenzioni non avrebbe alcuna incidenza sulle norme dell'Unione né sul loro ambito di applicazione. Nessuna di queste due raccomandazioni modificherebbe la nozione di «stupefacenti», ai sensi dell'articolo 1, punto 1, di detta decisione quadro.
- 70 In particolare, per quanto riguarda la raccomandazione 5.4, essa non avrebbe comportato alcuna modifica sostanziale, dal momento che la soppressione proposta dei termini «estratti e tinture» riguarderebbe sostanze che non rientrano nella nozione di «stupefacenti» ai sensi della decisione quadro 2004/757. A tal riguardo, la Corte avrebbe statuito, nella sentenza del 19 novembre 2020, B S e C A [Commercializzazione del cannabidiolo (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938, punto 75), che, poiché il cannabidiolo (CBD) non contiene un principio psicoattivo, sarebbe contrario allo scopo e allo spirito generale della Convenzione sugli stupefacenti includerlo nella definizione di «stupefacenti» in quanto estratto di cannabis.

- 71 Inoltre, dai considerando 11 e 22 della decisione 2021/3 risulterebbe che era chiaro al legislatore dell'Unione che la raccomandazione 5.4 non avrebbe inciso sugli obblighi di controllo o di comunicazione degli Stati membri.
- 72 I considerando 5 e 7 di tale decisione confermerebbero che rientrano nella competenza dell'Unione l'iscrizione internazionale di talune sostanze nelle tabelle allegate alle due convenzioni in questione e le decisioni relative a tale iscrizione, il che rinvia all'ipotesi in cui una nuova sostanza faccia la sua comparsa nell'elenco di una di tali tabelle. Una modifica consistente nell'iscrivere nelle suddette tabelle una sostanza già posta sotto controllo, come la cannabis, non comporterebbe, di conseguenza, alcuna modifica dell'ambito di applicazione della decisione quadro 2004/757.
- 73 Il fatto che la Commissione non abbia sufficientemente dimostrato che la modifica delle due convenzioni in questione alterava la portata di norme dell'Unione inciderebbe sulla legittimità della decisione 2021/3 e priverebbe di rilevanza la sua seconda censura.
- 74 Nella sua replica, la Commissione precisa che il Consiglio può adottare una decisione fondata sull'articolo 218, paragrafo 9, TFUE nell'ambito sia della competenza esclusiva dell'Unione sia della sua competenza concorrente. Pertanto, l'argomento vertente sull'assenza di competenza esclusiva dell'Unione ad adottare la decisione 2021/3 sarebbe inoperante.
- 75 In subordine, la Commissione aggiunge che, per stabilire la competenza esterna esclusiva dell'Unione ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, non è necessario essere certi dell'incidenza su o della modifica di norme comuni per effetto di un impegno internazionale assunto dagli Stati membri, essendo sufficiente un semplice rischio di incidenza o di modifica. Allo stesso modo, determinati impegni internazionali potrebbero incidere sulla portata delle norme dell'Unione o modificarla, in particolare qualora essi rientrino in un settore già in gran parte disciplinato da norme siffatte, come la Corte avrebbe segnatamente evidenziato nel parere 2/91 (Convenzione n. 170 dell'OIL), del 19 marzo 1993, EU:C:1993:106, punti 25 e 26].
- 76 Ai sensi della sentenza del 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio, C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 74), l'esistenza di una competenza esclusiva dell'Unione dovrebbe basarsi su un'analisi globale e concreta del rapporto esistente tra l'accordo internazionale previsto e il diritto dell'Unione in vigore.
- 77 Nel caso di specie, conformemente all'articolo 1, punto 1, della decisione quadro 2004/757, l'ambito di applicazione sostanziale di quest'ultima includerebbe segnatamente le sostanze che essa qualifica come «stupefacenti» e che sono oggetto delle due convenzioni in questione.
- 78 Inoltre, secondo la Commissione, l'Ungheria erra laddove sostiene che solo l'iscrizione di talune sostanze nelle tabelle allegate alle due convenzioni in questione e le relative decisioni rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione. La conclusione opposta risulterebbe invece dai considerando 5, 7 e 32 della decisione 2021/3.
- 79 Per quanto riguarda più precisamente la raccomandazione 5.1, la Commissione rileva che, a norma dell'articolo 3, paragrafo 5, della Convenzione sugli stupefacenti, uno stupefacente della tabella I di tale convenzione può essere iscritto nella tabella IV di quest'ultima qualora esso sia particolarmente idoneo a dar luogo ad abusi e a produrre effetti nocivi e tale rischio non sia compensato da vantaggi terapeutici apprezzabili che sostanze diverse da quelle contenute in tale tabella IV non presenterebbero. Orbene, risulterebbe dai considerando 9 e 12 della decisione

2021/3 che è ormai scientificamente dimostrato che la cannabis e la resina di cannabis non hanno effetti nocivi simili a quelli delle altre sostanze contenute nella summenzionata tabella IV, come l'eroina. Pertanto, sarebbe stato raccomandato di eliminarle dalla stessa tabella IV, pur lasciandole nella tabella I di detta convenzione.

- 80 Orbene, l'espunzione della cannabis e della resina di cannabis dalla tabella IV della Convenzione sugli stupefacenti inciderebbe, modificandole, sulle norme della decisione quadro 2004/757 in materia di sanzioni, in quanto tali sostanze non potrebbero più essere considerate come droghe tra le più dannose per la salute, alle quali sono applicabili le sanzioni previste dall'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), di tale decisione quadro e non quelle, meno pesanti, menzionate nell'articolo 4, paragrafo 1, di detta decisione quadro.
- 81 Per quanto riguarda la raccomandazione 5.4, la Commissione osserva che il CBD è solo un estratto vegetale tra altri, cosicché non si potrebbe dedurre dalla sentenza del 19 novembre 2020, B S e C A [Commercializzazione del cannabidiolo (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938), la minima conclusione riguardo ad altri estratti e tinture o al loro tenore di THC. Tali sostanze dovrebbero essere esaminate e classificate caso per caso. Del resto, l'Ungheria avrebbe giustamente sottolineato, nella sua risposta alla lettera di diffida della Commissione, che gli estratti e le tinture potevano contenere anche sostanze psicotrope diverse dal THC e, di conseguenza, che essi rientrerebbero nelle due convenzioni in questione, nonostante la loro eliminazione dalla tabella I di queste ultime.
- 82 Inoltre, il considerando 21 della decisione 2021/3 enuncerebbe che il termine «preparazioni» figurante nella Convenzione sugli stupefacenti può comprendere tutti i prodotti contenenti estratti e tinture di cannabis. Pertanto, la cancellazione di tali sostanze dalla tabella I di detta convenzione non modificherebbe il livello del controllo internazionale su di esse, poiché qualsiasi miscela, solida o liquida, contenente cannabis o resina di cannabis, e quindi qualsiasi preparazione a base di cannabis, ricade sotto detta convenzione.
- 83 Nella sua controreplica, l'Ungheria ritiene che occorra chiedersi se la modifica, conformemente alle raccomandazioni dell'OMS, delle tabelle allegate alle due convenzioni in questione rientri effettivamente nella competenza esterna esclusiva dell'Unione e, pertanto, se la decisione 2021/3 sia legittima.
- 84 Tale decisione contemplerebbe, quale base giuridica, l'articolo 83, paragrafo 1, TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE. Interpretato alla luce di quest'ultima disposizione, l'articolo 83, paragrafo 1, TFUE non attribuirebbe all'Unione alcuna competenza a concludere un accordo internazionale. Risulterebbe chiaramente dal considerando 5 di detta decisione, ma anche dal suo considerando 32, che l'elemento che dovrebbe fondare la competenza esterna esclusiva dell'Unione è il fatto che la modifica delle tabelle delle due convenzioni in questione ha ripercussioni dirette sull'ambito di applicazione del diritto dell'Unione nel settore del controllo delle droghe.
- 85 Orbene, tale condizione, enunciata all'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, non sarebbe soddisfatta.
- 86 Anzitutto, il ragionamento esposto al riguardo dalla Commissione nella sua replica, come sintetizzato ai punti da 75 a 82 della presente sentenza, non sarebbe stato presente nel ricorso di detta istituzione. Esso costituirebbe quindi un argomento nuovo che, in quanto tale, dovrebbe essere dichiarato irricevibile.

- 87 Inoltre, la Commissione non contesterebbe che la definizione della nozione di «stupefacenti» nella decisione quadro 2004/757 resta invariata in conseguenza della modifica delle tabelle allegate alle due convenzioni in questione. Essa sosterebbe, al contrario, ormai, che qualsiasi modifica di tali tabelle è rilevante per le altre disposizioni di tale decisione quadro. La Commissione citerebbe quindi, a più riprese, l'articolo 4 di detta decisione quadro, pur non avendolo invocato fino ad oggi.
- 88 Parimenti, l'Ungheria contesta l'interpretazione della Commissione secondo cui la cancellazione degli estratti e delle tinture di cannabis dalla tabella I allegata alla Convenzione sugli stupefacenti non implica che tali sostanze escano dall'ambito di applicazione di tale convenzione.
- 89 Infine, la Corte non avrebbe bisogno di esaminare se la competenza esterna dell'Unione possa essere giustificata dal fatto che una modifica delle tabelle allegate alle due convenzioni in questione può modificare l'applicazione delle norme comuni dell'Unione. Infatti, nel caso in cui tanto le disposizioni dell'Unione delle quali un accordo internazionale asseritamente pregiudica l'applicazione, quanto lo stesso accordo internazionale, prevedano disposizioni minime, non si può sostenere che le norme internazionali impediscano la piena applicazione del diritto dell'Unione, come risulterebbe dal parere 2/91 (Convenzione n. 170 dell'OIL), del 19 marzo 1993, (EU:C:1993:106, punto 18).
- 90 Orbene, sia il titolo della decisione quadro 2004/757, che menziona «la fissazione di disposizioni minime», sia il suo considerando 3 mostrerebbero chiaramente che tale decisione ha ad oggetto l'adozione di disposizioni siffatte.
- 91 Di conseguenza, l'Unione non potrebbe, in nessun caso, disporre di una competenza esterna esclusiva per quanto riguarda la modifica delle tabelle allegate alle due convenzioni in questione.

b) Giudizio della Corte

- 92 Occorre respingere, anzitutto, l'eccezione di irricevibilità sollevata dall'Ungheria nei confronti di taluni argomenti della Commissione diretti a dimostrare l'esistenza di una competenza esclusiva dell'Unione a stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione in occasione di un negoziato in seno a un organismo internazionale. Infatti, la Commissione non era tenuta a dimostrare l'esistenza di una competenza esclusiva dell'Unione nel suo ricorso, poiché la sua argomentazione si basava sulla premessa secondo cui la decisione 2021/3 era valida e attestava l'esistenza di tale competenza esclusiva dell'Unione. La Commissione si è quindi limitata a precisare, nella sua replica, che, dal suo punto di vista, la terza fattispecie prevista dall'articolo 3, paragrafo 2, TFUE era applicabile nel caso di specie.
- 93 Nel merito, le tesi delle parti sono contrapposte nel loro intendimento della nozione di «modifica» dell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione nel settore del controllo delle droghe. L'Ungheria propone di ragionare in modo globale e sostiene che, fintantoché il perimetro della decisione quadro 2004/757 rimane invariato, non può esservi modifica delle norme del diritto dell'Unione. Per contro, la Commissione ritiene che l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione ne risenta quando la classificazione di una sostanza viene modificata. Una siffatta modifica inciderebbe infatti sulla percezione della pericolosità di uno stupefacente e, di conseguenza, sulla determinazione delle sanzioni penali applicabili.
- 94 In via preliminare, occorre rilevare che il testo dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE non opera alcuna distinzione a seconda della natura della competenza esterna dell'Unione [v., per analogia, sentenze del 5 dicembre 2017, Germania/Consiglio, C-600/14, EU:C:2017:935, punto 49, e del

2 settembre 2021, Commissione/Consiglio (Accordo con l'Armenia), C-180/20, EU:C:2021:658, punto 27]. È quindi indifferente che l'Unione disponga di una competenza esclusiva o concorrente ai fini dell'adozione di una decisione ai sensi di tale disposizione. In un caso come nell'altro, il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare 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».

- 95 Occorre ricordare che, conformemente alla terza fattispecie contemplata dall'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, l'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione può incidere su norme comuni o modificarne la portata.
- 96 Tale disposizione è parimenti applicabile quando un organo istituito in forza di un siffatto accordo internazionale è chiamato ad adottare misure di esecuzione di quest'ultimo [sentenza del 20 novembre 2018, Commissione/Consiglio (AMP Antartico), C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, punto 112]. Inoltre, il fatto che l'Unione non abbia lo status di membro di un organismo internazionale non impedisce che la sua competenza esterna possa essere effettivamente esercitata, segnatamente tramite gli Stati membri che agiscono congiuntamente nell'interesse dell'Unione medesima (v., in tal senso, parere 2/91 (Convenzione n. 170 dell'OIL), del 19 marzo 1993, EU:C:1993:106, punto 5, e sentenza del 12 febbraio 2009, Commissione/Grecia, C-45/07, EU:C:2009:81, punto 31].
- 97 Orbene, esiste un rischio di pregiudicare norme comuni dell'Unione attraverso l'assunzione di impegni internazionali o di alterare la portata di tali norme, idoneo a far sorgere una competenza esterna esclusiva dell'Unione stessa, qualora detti impegni rientrino nel settore di applicazione delle norme in questione [v., in tal senso, sentenze del 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio, 22/70, EU:C:1971:32, punto 30, e del 4 settembre 2014, Commissione/Consiglio, C-114/12, EU:C:2014:2151, punto 68]. D'altronde, non è necessario che esista una concordanza completa tra il settore disciplinato dall'accordo internazionale e quello disciplinato dalla normativa dell'Unione [parere 1/03 (Nuova Convenzione di Lugano), del 7 febbraio 2006, EU:C:2006:81, punto 126]. In particolare, determinati impegni internazionali possono incidere sulla portata di norme dell'Unione o modificarla, qualora essi rientrino in un settore già in gran parte disciplinato da queste norme [sentenza del 20 novembre 2018, Commissione/Consiglio (AMP Antartico), C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, punto 113 nonché giurisprudenza citata].
- 98 L'esistenza di un rischio di incidenza, ai sensi dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, può essere dimostrata qualora, senza essere necessariamente in contrasto con le norme comuni dell'Unione, gli impegni internazionali di cui trattasi possano incidere sul senso, sulla portata e sull'efficacia di tali norme [v., in tal senso, parere 1/13 (Adesione di Stati terzi alla Convenzione dell'Aia), del 14 ottobre 2014, EU:C:2014:2303, punto 85; parere 2/15 (Accordo di libero scambio con Singapore), del 16 maggio 2017, EU:C:2017:376, e sentenza del 20 novembre 2018, Commissione/Consiglio (AMP Antartico), C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, punto 114].
- 99 Nel caso di specie, dall'articolo 1, punto 1, lettere a) e b), della decisione quadro 2004/757 risulta che la nozione di «stupefacenti» è definita, in particolare, mediante rinvio alle due convenzioni in questione. Come rilevato dall'avvocata generale al paragrafo 59 delle sue conclusioni, procedendo a un siffatto rinvio, le istituzioni dell'Unione hanno reso nota la loro decisione di provvedere affinché l'Unione allinei le proprie azioni alle politiche internazionali di controllo delle droghe e, pertanto, a dette convenzioni.

- 100 Di fatto, come enunciano i considerando 5 e 32 della decisione 2021/3, qualsiasi modifica apportata alle tabelle di queste due convenzioni è direttamente integrata nelle norme comuni dell'Unione, cosicché tale modifica inciderà direttamente sul contenuto della decisione quadro 2004/757.
- 101 A tal riguardo, per quanto riguarda, in primo luogo, la raccomandazione 5.1, essa mirava a modificare la classificazione della cannabis e delle sostanze correlate eliminandole dalla tabella IV allegata alla Convenzione sugli stupefacenti, la quale elenca gli stupefacenti più nocivi che sono «privi di qualsiasi interesse noto per il trattamento degli esseri umani», come spiegato nei commenti sulla Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961 (Nazioni Unite, 1975), per quanto riguarda l'articolo 3, paragrafo 3, lettere i) e ii), della Convenzione sugli stupefacenti (punto 7).
- 102 Orbene, sebbene dall'articolo 4 della decisione quadro 2004/757 risulti che, in linea di principio, gli Stati membri devono prevedere, per i reati di cui all'articolo 2 di quest'ultima, pene detentive massime da uno a tre anni almeno, l'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), di tale decisione quadro precisa nondimeno che gli Stati membri devono adottare le misure necessarie affinché i reati di cui all'articolo 2, punto 1, lettere da a) a c), di quest'ultima siano punibili con pene detentive massime da cinque a dieci anni qualora tali reati riguardino stupefacenti tra i più dannosi per la salute o abbiano causato gravi danni alla salute di più persone.
- 103 Pertanto, giustamente la Commissione sostiene che, tenuto conto della definizione della nozione di «stupefacenti» nella decisione quadro 2004/757 mediante rinvio, in particolare, alla Convenzione sugli stupefacenti, la cancellazione dell'iscrizione della cannabis e delle sostanze correlate dalla tabella IV di tale convenzione poteva comportare la disapplicazione delle sanzioni previste all'articolo 4, paragrafo 2, lettera b), di detta decisione quadro.
- 104 Ne consegue che la raccomandazione 5.1 poteva incidere sul senso e sulla portata di norme dell'Unione, il che è sufficiente per constatare che una presa di posizione riguardo all'adozione di tale raccomandazione rientrava nella competenza esclusiva dell'Unione sulla base della terza ipotesi contemplata dall'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.
- 105 Per quanto riguarda, in secondo luogo, la raccomandazione 5.4, quest'ultima intendeva espungere i termini «estratti e tinture» dalla tabella I di detta convenzione. In sostanza, si trattava di non classificare più gli estratti e le tinture di cannabis privi di proprietà psicoattive tra gli stupefacenti e quindi di autorizzarne la commercializzazione, pur restando vigilianti nei confronti degli estratti e delle tinture di cannabis aventi siffatte proprietà. In tal modo, tale raccomandazione aveva l'effetto di escludere tali «estratti e tinture» dall'ambito di applicazione della decisione quadro 2004/757, tenuto conto del rinvio operato nell'articolo 1, punto 1, di tale decisione quadro alle due convenzioni in questione.
- 106 Orbene, come rilevato, in sostanza, dall'avvocata generale al paragrafo 63 delle sue conclusioni, una siffatta esclusione avrebbe segnatamente avuto l'effetto di rendere inapplicabili i requisiti previsti all'articolo 4, paragrafo 1, di tale decisione quadro in materia di sanzioni penali che devono essere inflitte dagli Stati membri per i reati di cui all'articolo 2 di quest'ultima.
- 107 Ne consegue che anche tale raccomandazione 5.4 poteva incidere sul senso e sulla portata di norme dell'Unione, il che è sufficiente per constatare che una presa di posizione sull'adozione di tale raccomandazione rientrava nella competenza esclusiva dell'Unione sulla base della terza ipotesi contemplata dall'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.

- 108 Pertanto, poiché la situazione non è paragonabile a quella constatata ai punti 18 e 21 del parere 2/91 (Convenzione n. 170 dell'OIL), del 19 marzo 1993 (EU:C:1993:106), l'Ungheria non può trarre argomenti dalle constatazioni della Corte in tale parere per opporsi all'interpretazione secondo cui l'Unione dispone di una competenza esterna esclusiva ad adottare la decisione 2021/3.
- 109 Pertanto, contrariamente a quanto sostiene l'Ungheria, l'Unione disponeva di una competenza esclusiva a condurre i negoziati in merito alle raccomandazioni 5.1 e 5.4 in seno alla Commissione sugli stupefacenti, e a prendere posizione a favore della loro adozione in seno a detta commissione. Il Consiglio ha dunque legittimamente adottato la decisione 2021/3 al fine di stabilire la posizione da assumere a nome dell'Unione nell'ambito di un negoziato in seno alla Commissione sugli stupefacenti. Non rispettando tale decisione, l'Ungheria ha quindi violato la competenza esclusiva dell'Unione.
- 110 Occorre dunque accogliere la seconda censura della Commissione, vertente sulla violazione, da parte dell'Ungheria, dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.

2. Sulla prima censura, relativa alla violazione degli articoli 1 e 2 della decisione 2021/3, nonché dell'articolo 288, quarto comma, TFUE

- 111 Poiché l'Ungheria ha sollevato nel suo controricorso un'eccezione di illegittimità della decisione 2021/3, occorre esaminarla in via preliminare.

a) Sull'eccezione di illegittimità della decisione 2021/3

1) Argomenti delle parti

- 112 L'Ungheria eccepisce l'illegittimità della decisione 2021/3. Tenuto conto del breve lasso di tempo trascorso tra l'adozione di tale decisione e la sessantatreesima sessione della Commissione sugli stupefacenti, la quale si è tenuta già prima della scadenza del termine previsto dall'articolo 263, sesto comma, TFUE per proporre un ricorso di annullamento, l'Ungheria si sarebbe trovata nell'impossibilità di contestare utilmente detta decisione. Essa non solo non avrebbe potuto preparare un ricorso di annullamento in questo breve lasso di tempo, ma la Corte non avrebbe neppure potuto esaminarlo nel merito e garantire così la tutela giurisdizionale effettiva di tale Stato. Anche la proposizione di un ricorso di annullamento, accompagnato da una domanda di provvedimento provvisorio, non sarebbe stata necessariamente sufficiente per escludere l'effetto indesiderato della decisione 2021/3.
- 113 Inoltre, l'Ungheria fa valere che il fatto di non aver proposto un ricorso di annullamento avverso la decisione 2021/3 non può impedirle di eccepire l'illegittimità di quest'ultima ai sensi dell'articolo 277 TFUE nell'ambito del presente ricorso per inadempimento. Ciò varrebbe a maggior ragione in quanto la proposizione, dopo il voto in seno alla Commissione sugli stupefacenti, di un ricorso di annullamento contro tale decisione non avrebbe consentito all'Ungheria né di far prevalere il proprio punto di vista né di sottrarsi all'avvio di un procedimento per inadempimento.
- 114 Peraltro, non si può parlare di elusione dei termini procedurali previsti dall'articolo 263 TFUE qualora i problemi posti da un atto dell'Unione non siano identificabili al momento della sua adozione e possano essere scoperti solo nella fase della sua attuazione.

- 115 Poiché la Commissione non ha fornito la prova dell'effettività di un ricorso di annullamento diretto contro la decisione 2021/3, essa non può opporsi all'applicabilità dell'articolo 277 TFUE, il quale integra l'articolo 263 TFUE, a pena di privare l'Ungheria del suo diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, quale garantito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea.
- 116 Inoltre, nessuno potrebbe essere perseguito a causa di un atto illegittimo. Orbene, poiché il voto in seno alla Commissione sugli stupefacenti ha fatto venir meno il pregiudizio arrecato agli interessi dell'Ungheria da tale decisione, non sarebbe a questo punto tale decisione a ledere gli interessi dell'Ungheria, bensì la procedura di infrazione avviata a causa della sua violazione.
- 117 In ogni caso, l'Ungheria ritiene di aver dimostrato, in risposta alla seconda censura della Commissione, che la decisione 2021/3 è un atto inesistente che dovrebbe essere esaminato d'ufficio dalla Corte.
- 118 La Commissione sostiene, basandosi sulla sentenza del 6 marzo 1979, *Simmenthal/Commissione* (92/78, EU:C:1979:53, punto 39), che l'eccezione di illegittimità della decisione 2021/3 è manifestamente irricevibile, in quanto l'Ungheria sarebbe stata indiscutibilmente legittimata a contestarla mediante ricorso di annullamento.

2) Giudizio della Corte

- 119 Occorre ricordare che il sistema di mezzi di ricorso istituito dal Trattato FUE distingue i ricorsi contemplati dagli articoli 258 e 259 TFUE, che mirano a far constatare che uno Stato membro non ha adempiuto gli obblighi che gli incombono, e i ricorsi contemplati dagli articoli 263 e 265 TFUE, che mirano a far controllare la legittimità degli atti o delle omissioni delle istituzioni dell'Unione. Tali mezzi di ricorso perseguono obiettivi distinti e per essi valgono modalità differenti (sentenze del 30 giugno 1988, *Commissione/Grecia*, 226/87, EU:C:1988:354, punto 14; del 27 ottobre 1992, *Commissione/Germania*, C-74/91, EU:C:1992:409, punto 10, nonché del 27 marzo 2019, *Commissione/Germania*, C-620/16, EU:C:2019:256, punto 89).
- 120 La Corte ne ha dedotto che uno Stato membro non può, in mancanza di una disposizione di tale Trattato che lo autorizzi espressamente, far valere utilmente l'illegittimità di una decisione o di una direttiva di cui esso è destinatario come mezzo difensivo contro un ricorso per inadempimento basato sulla mancata esecuzione di tale decisione o di tale direttiva, e che la soluzione potrebbe essere diversa solo se l'atto di cui trattasi fosse inficiato da vizi particolarmente gravi ed evidenti, al punto da poter essere qualificato come atto inesistente (v. sentenze del 30 giugno 1988, *Commissione/Grecia*, 226/87, EU:C:1988:354, punto 16; del 27 ottobre 1992, *Commissione/Germania*, C-74/91, EU:C:1992:409, punto 11, nonché del 27 marzo 2019, *Commissione/Germania*, C-620/16, EU:C:2019:256, punto 89).
- 121 La Corte ha altresì considerato che, in quanto membro del Consiglio, autore della decisione che stabilisce la posizione da adottare a nome dell'Unione in occasione di un negoziato in seno ad un organismo internazionale, uno Stato membro era necessariamente a conoscenza di tale decisione, anche se non ne era, formalmente, il destinatario, e che detto Stato era pienamente in grado di proporre un ricorso di annullamento di tale decisione nel rispetto del termine di due mesi fissato dall'articolo 263, sesto comma, TFUE (v., in tal senso, sentenza del 27 marzo 2019, *Commissione/Germania*, C-620/16, EU:C:2019:256, punto 90).

- 122 Inoltre, come rilevato al punto 119 della presente sentenza, il ricorso per inadempimento ha un oggetto specifico consistente esclusivamente nel far constatare dalla Corte la violazione da parte di uno Stato membro di obblighi ad esso incombenti. Un siffatto ricorso non può quindi essere strumentalizzato dallo Stato perseguito al fine di rimediare alla propria passività e alla mancata contestazione diretta, tramite il ricorso di annullamento, dell'atto che la Commissione gli addebita di aver violato.
- 123 Dal momento che un ricorso per inadempimento non verte affatto sull'applicabilità di un atto di un'istituzione, di un organo o di un organismo dell'Unione e che, conformemente all'articolo 277 TFUE, un'eccezione di illegittimità ha precisamente lo scopo di ottenere l'inapplicabilità di un atto del genere, uno Stato membro non può essere autorizzato a sollevare, nell'ambito di un siffatto ricorso, un'eccezione di illegittimità di un tale atto dell'Unione, qualunque esso sia, a meno che esso non sia inficiato da vizi particolarmente gravi ed evidenti, al punto da poter essere qualificato come atto inesistente, come indicato al punto 120 della presente sentenza.
- 124 Infatti, lo Stato membro che intenda avvalersi di un eventuale ricorso per inadempimento per contestare la legittimità dell'atto di diritto derivato la cui inosservanza ha motivato la proposizione di tale ricorso viola la presunzione di validità di cui gode qualsiasi atto di diritto derivato. Tale presunzione implica, per tutti i soggetti del diritto dell'Unione, l'obbligo di riconoscere la piena efficacia di atti di diritto derivato dell'Unione fintantoché la loro invalidità non sia stata accertata dalla Corte di giustizia dell'Unione europea (v., in tal senso, sentenze del 13 febbraio 1979, *Granaria*, 101/78, EU:C:1979:38, punti 4 e 5, nonché del 7 giugno 1988, *Commissione/Grecia*, 63/87, EU:C:1988:285, punti 10 e 11) e di rispettarne la forza esecutiva fintantoché il giudice dell'Unione non abbia deciso di sospenderne l'esecuzione (sentenza del 21 settembre 1989, *Hoechst/Commissione*, 46/87 e 227/88, EU:C:1989:337, punto 64). Tali atti producono, pertanto, effetti giuridici fintantoché non siano stati revocati, annullati nel contesto di un ricorso per annullamento, o dichiarati invalidi a seguito di un rinvio pregiudiziale o di un'eccezione di illegittimità (sentenze del 5 ottobre 2004, *Commissione/Grecia*, C-475/01, EU:C:2004:585, punto 18, e del 10 settembre 2019, *HTTS/Consiglio*, C-123/18 P, EU:C:2019:694, punto 100).
- 125 Così facendo, l'impossibilità per uno Stato membro di eccepire l'illegittimità dell'atto la cui inosservanza ha indotto la Commissione ad avviare un procedimento per inadempimento nei suoi confronti è riconducibile al principio secondo cui, al di fuori dei casi espressamente previsti, l'economia generale dei Trattati comporta il divieto per gli Stati membri di farsi giustizia da soli (sentenza del 13 novembre 1964, *Commissione/Lussemburgo e Belgio*, 90/63 e 91/63, EU:C:1964:80, pag. 1213).
- 126 Uno Stato membro, se ritiene che un atto di diritto derivato contenga elementi incompatibili con il diritto dell'Unione, ha la facoltà di agire, vuoi in seno al Consiglio, vuoi allertando la Commissione, vuoi, da ultimo, nell'ambito di ricorsi giurisdizionali, al fine di ottenere l'eliminazione di tali incompatibilità. Per contro, uno Stato membro non può, in nessun caso, sentirsi libero di adottare unilateralmente misure correttive o misure difensive destinate a rimediare ad un'eventuale inosservanza, da parte di un altro Stato membro o di un'istituzione dell'Unione, delle norme del diritto dell'Unione (v., in tal senso, sentenze del 25 settembre 1979, *Commissione/Francia*, 232/78, EU:C:1979:215, punto 9; del 12 febbraio 2009, *Commissione/Grecia*, C-45/07, EU:C:2009:81, punto 26, nonché del 27 marzo 2019, *Commissione/Germania*, C-620/16, EU:C:2019:256, punto 88), senza rimettere in discussione

l'esigenza fondamentale dell'ordinamento giuridico dell'Unione costituita dall'applicazione uniforme del diritto dell'Unione (sentenza del 21 febbraio 1991, Zuckerfabrik Süderdithmarschen e Zuckerfabrik Soest, C-143/88 e C-92/89, EU:C:1991:65, punto 26).

- 127 Orbene, come rilevato, in sostanza, dall'avvocata generale al paragrafo 96 delle sue conclusioni, qualora uno Stato membro non proponga un ricorso di annullamento avverso un atto di cui è destinatario entro il termine di due mesi previsto dall'articolo 263, sesto comma, TFUE, esso non può rimetterne in discussione successivamente la legittimità nell'ambito di un ricorso per inadempimento, a pena di mettere in pericolo l'applicazione coerente e uniforme del diritto dell'Unione, che costituisce una caratteristica fondamentale dell'ordinamento giuridico dell'Unione. Permettendo agli Stati membri di approfittare dei vantaggi offerti dall'Unione, i Trattati impongono loro anche l'obbligo di rispettarne le norme. Il fatto che uno Stato membro, sulla scorta della concezione che esso si forma del proprio interesse nazionale, rompa unilateralmente l'equilibrio tra i vantaggi e gli oneri derivanti dalla sua appartenenza all'Unione rimette in discussione l'uguaglianza degli Stati membri dinanzi al diritto dell'Unione, in spregio dei doveri di solidarietà accettati dagli Stati membri in conseguenza della loro adesione all'Unione e rientranti tra le basi essenziali dell'ordinamento giuridico di quest'ultima. Un comportamento siffatto è, per giunta, suscettibile di creare discriminazioni in danno dei cittadini degli Stati membri e, in primissimo luogo, di quelli dello Stato stesso che si pone al di fuori della norma dell'Unione (sentenza del 7 febbraio 1973, Commissione/Italia, 39/72, EU:C:1973:13, punti 24 e 25).
- 128 Peraltro, in un contesto caratterizzato dall'urgenza generata dalla concomitanza o quasi concomitanza tra, da un lato, la decisione del Consiglio che stabilisce la posizione da adottare a nome dell'Unione in occasione di un negoziato in seno ad un organismo internazionale e, dall'altro, il voto in seno a tale organismo, uno Stato membro che nutra dubbi quanto alla validità di una siffatta decisione dovrebbe approfittare del periodo che intercorre tra la presentazione da parte della Commissione della versione definitiva, o quasi definitiva, del progetto di decisione e il voto del Consiglio, che può sfociare nella sua adozione, per elaborare il proprio ricorso e una domanda di sospensione dell'esecuzione di tale decisione, conformemente all'articolo 160, paragrafo 1, del regolamento di procedura. In tale prospettiva, la Commissione deve sforzarsi, in generale, di presentare la propria proposta con un sufficiente margine di anticipo per consentire al Consiglio di portare a termine il proprio processo decisionale al fine di definire in tempo utile la posizione da adottare a nome dell'Unione in vista dei negoziati e della votazione in seno all'organismo summenzionato.
- 129 L'ottenimento della sospensione dell'esecuzione di detta decisione avrebbe l'effetto di privare temporaneamente quest'ultima della sua presunzione di validità. In una situazione del genere, gli Stati membri e le istituzioni dell'Unione restano nondimeno soggetti, conformemente all'articolo 4, paragrafo 3, TUE, a doveri reciproci di leale cooperazione (v., in tal senso, sentenza del 10 febbraio 1983, Lussemburgo/Parlamento, 230/81, EU:C:1983:32, punti 37 e 38). In particolare, spetta agli Stati membri fare in modo di non pregiudicare, prima che la Corte statuisca nel merito, il requisito dell'unità di rappresentanza dell'Unione, mentre spetta alla Commissione avvalersi della sua qualità di negoziatrice dell'azione esterna di cui trattasi per preservare, per quanto possibile, l'effetto utile del procedimento giurisdizionale dinanzi alla Corte, ad esempio cercando di ottenere il rinvio del voto in seno all'organismo internazionale interessato.

- 130 Peraltro, occorre sottolineare che l'impossibilità per uno Stato membro di sollevare un'eccezione di illegittimità nell'ambito di un ricorso per inadempimento comunque non pregiudica la facoltà per tale Stato di contestare la fondatezza dell'interpretazione che la Commissione dà dell'atto di diritto derivato da esso asseritamente violato. Infatti, qualora una norma di diritto derivato ammetta più di un'interpretazione, essa deve essere interpretata, per quanto possibile, in senso conforme alle disposizioni dei Trattati. Allo stesso modo, il primato degli accordi internazionali conclusi dall'Unione sulle norme di diritto derivato impone di interpretare queste ultime, nella misura del possibile, in conformità a tali accordi (v., in tal senso, sentenze del 13 dicembre 1983, Commissione/Consiglio, 218/82, EU:C:1983:369, punto 15; del 10 settembre 1996, Commissione/Germania, C-61/94, EU:C:1996:313, punto 52, nonché del 17 ottobre 2024, PT Pelita Agung Agrindustri e PT Permata Hijau Palm Oleo/Commissione, C-112/23 P, EU:C:2024:899, punto 38).
- 131 Infine, e senza che sia necessario esaminare in maniera più approfondita gli argomenti dedotti dall'Ungheria a sostegno dell'asserita illegittimità della decisione 2021/3, occorre constatare che tale Stato membro non fornisce alcun elemento in grado di dimostrare che tale decisione sarebbe inficiata da un vizio talmente grave ed evidente da mettere in discussione la sua stessa esistenza (v., per analogia, sentenza dell'11 ottobre 2016, Commissione/Italia, C-601/14, EU:C:2016:759, punto 34).
- 132 Di conseguenza, occorre dichiarare irricevibile l'eccezione di illegittimità della decisione 2021/3 sollevata dall'Ungheria.

b) Sulla violazione degli articoli 1 e 2 della decisione 2021/3, nonché dell'articolo 288, quarto comma, TFUE

1) Argomenti delle parti

- 133 La Commissione sostiene che l'Ungheria ha violato la decisione 2021/3 non conformandosi, in occasione del suo voto in seno alla Commissione sugli stupefacenti, alla posizione adottata dal Consiglio in tale decisione. Poco importerebbe, a tal riguardo, che l'Ungheria si sia avvalsa di considerazioni di ordine sanitario e sociale per giustificare la sua opposizione alle raccomandazioni 5.1 e 5.4. La Commissione ricorda, infatti, che, in forza dell'articolo 288, quarto comma, TFUE, una decisione adottata dall'Unione è obbligatoria in tutti i suoi elementi, cosicché essa non può essere applicata in modo selettivo, come ha fatto l'Ungheria.
- 134 L'Ungheria nega di aver violato tale decisione, in quanto essa costituisce un atto inesistente. Infatti, poiché l'Unione non è competente ad adottare detta decisione, quest'ultima sarebbe stata emanata in violazione dell'articolo 5, paragrafo 2, TUE.

2) Giudizio della Corte

- 135 La decisione 2021/3 è stata adottata sul fondamento dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, che prevede l'adozione non di una semplice raccomandazione, bensì di una «decisione» che stabilisce la posizione da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo internazionale. Tale decisione produce quindi effetti giuridici obbligatori, in quanto stabilisce, per gli Stati membri, la posizione dell'Unione nell'ambito della sessantatreesima sessione della Commissione sugli stupefacenti e impone loro di difendere tale posizione. Inoltre, detta decisione è stata

pubblicata nella serie L della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, in quanto atto vincolante (v., in tal senso, sentenze del 1° ottobre 2009, Commissione/Consiglio, C-370/07, EU:C:2009:590, punto 44, e del 27 marzo 2019, Commissione/Germania, C-620/16, EU:C:2019:256, punti 78 e 80).

- 136 Orbene, come risulta dai punti 109 e 131 della presente sentenza, l'Unione era effettivamente competente ad adottare la decisione 2021/3 sul fondamento dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE.
- 137 Inoltre, contrariamente a quanto sostiene l'Ungheria, tale decisione beneficia di una presunzione di validità, conformemente alla giurisprudenza ricordata al punto 124 della presente sentenza, cosicché tale Stato membro doveva rispettarne la forza esecutiva in assenza di qualsiasi sospensione della sua esecuzione pronunciata dalla Corte.
- 138 Di conseguenza, occorre accogliere la prima censura della Commissione.

3. Sulla terza censura, relativa alla violazione del principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE

a) Argomenti delle parti

- 139 La Commissione ritiene che l'Ungheria abbia violato il principio di leale cooperazione, sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE, non votando in seno alla Commissione sugli stupefacenti conformemente alla decisione 2021/3 ed esprimendo pubblicamente il proprio disaccordo con le raccomandazioni dell'OMS, che figuravano all'ordine del giorno.
- 140 Orbene, come risulterebbe dalla sentenza del 27 marzo 2019, Commissione/Germania (C-620/16, EU:C:2019:256, punto 94), l'obbligo per gli Stati membri di rispettare una decisione adottata sul fondamento dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE è un'espressione specifica dell'esigenza di unità di rappresentanza dell'Unione.
- 141 L'azione dell'Ungheria sarebbe aggravata dal fatto che il suo voto in seno alla Commissione sugli stupefacenti ha avuto luogo senza prima avvertire o consultare le istituzioni dell'Unione. In seno alla Commissione sugli stupefacenti, l'Ungheria avrebbe potuto esprimersi solo a nome dell'Unione e, tenuto conto della competenza esterna esclusiva di quest'ultima, avrebbe potuto soltanto esprimere la posizione dell'Unione.
- 142 Inoltre, l'Ungheria non avrebbe adottato alcuna misura, né in occasione della riunione della Commissione sugli stupefacenti né in seguito, per porre rimedio alle conseguenze del suo comportamento o almeno per attenuarne le conseguenze e dissipare i dubbi quanto alle sue prossime azioni. L'Ungheria non avrebbe quindi riconosciuto il carattere illegittimo del proprio comportamento in seno alla Commissione sugli stupefacenti e avrebbe persino insistito sulla legittimità delle proprie azioni.
- 143 La Commissione sottolinea che le autorità ungheresi erano già a conoscenza della posizione che si prevedeva di adottare a nome dell'Unione ancor prima che la sua proposta fosse presentata al Consiglio. Pertanto, se avesse effettivamente avuto l'intenzione di contestarla, l'Ungheria avrebbe avuto il tempo necessario per preparare il suo ricorso, prima della riunione della Commissione sugli stupefacenti.

- 144 Infine, poiché l'OMS di norma non pubblica le proprie relazioni prima della fine del mese di novembre, il periodo di tempo disponibile per l'elaborazione della proposta della Commissione e per il coordinamento interistituzionale in vista della preparazione della posizione che l'Unione deve adottare in occasione della sessione della Commissione sugli stupefacenti che si tiene nel mese di marzo dell'anno successivo sarebbe estremamente breve. Spesso, il termine di due mesi previsto dall'articolo 263, sesto comma, TFUE per proporre un ricorso di annullamento contro la decisione del Consiglio che adotta una siffatta posizione, calcolato a partire dalla notifica di tale decisione, non scadrebbe prima dell'inizio della sessione primaverile della Commissione sugli stupefacenti. Il fatto che tale termine sia in corso non osterebbe tuttavia a che la decisione produca i suoi effetti giuridici e a che gli Stati membri che ne sono destinatari debbano conformarvisi.
- 145 L'Ungheria nega di aver violato il principio di leale cooperazione.
- 146 In primo luogo, l'illegittimità della decisione 2021/3, risultante dalla violazione dell'articolo 3, paragrafo 2, TFUE, osterebbe a che sia constatata qualsiasi violazione di tale principio da parte di tale Stato membro. Tale illegittimità implicherebbe quindi che detto Stato membro poteva esprimere liberamente la propria posizione in seno alla Commissione sugli stupefacenti.
- 147 In secondo luogo, l'Ungheria asserisce di non essere l'unica responsabile della situazione. A tal riguardo, essa rileva la tardività con cui la Commissione ha sottoposto la propria proposta di decisione al Consiglio. Il voto in seno alla Commissione sugli stupefacenti sarebbe, di conseguenza, intervenuto prima della scadenza del termine di ricorso di due mesi di cui disponeva l'Ungheria per contestare la decisione 2021/3. Una siffatta prassi violerebbe il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva degli Stati membri. Il principio di leale cooperazione dovrebbe altresì essere interpretato alla luce del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva, quale garantito dall'articolo 47 della Carta dei diritti fondamentali. I pochi giorni trascorsi tra l'adozione di tale decisione e la votazione sulle modifiche non sarebbero stati sufficienti per proporre un ricorso nonché una domanda di provvedimenti provvisori e affinché la Corte si pronunciasse su di essi.
- 148 Inoltre, l'Ungheria precisa che, a causa di tale calendario serrato, essa ha definito la sua posizione definitiva in merito alle raccomandazioni dell'OMS solo poco prima della sessione, tenendo conto, al riguardo, della sentenza del 19 novembre 2020, B S e C A [Commercializzazione del cannabidiolo (CBD)] (C-663/18, EU:C:2020:938).
- 149 Peraltro, occorrerebbe distinguere la presente causa da quella che ha dato luogo alla sentenza del 5 dicembre 2017, Germania/Consiglio (C-600/14, EU:C:2017:935). È vero che queste due cause avrebbero come punto in comune il fatto che lo Stato membro interessato non disponeva di tempo sufficiente per impugnare le decisioni controverse né per chiedere la sospensione dell'esecuzione di tali decisioni. Tuttavia, contrariamente alla causa che ha dato luogo a tale sentenza, gli effetti irreversibili causati dalla decisione 2021/3 durante la sessione della Commissione sugli stupefacenti persisterebbero nel caso di specie, il che pregiudicherebbe il diritto ad una tutela giurisdizionale effettiva.
- 150 In terzo luogo, l'OMS non avrebbe fornito alcun argomento concreto, sul piano sanitario, sociale o giuridico, a sostegno di un'utilità pratica delle sue raccomandazioni, il cui unico effetto potrebbe essere quello di inviare al pubblico il messaggio che i rischi connessi alla cannabis per la società e

per la salute pubblica sono stati sovrastimati al momento dell'elaborazione delle due convenzioni in questione e che queste ultime sono quindi troppo rigorose per quanto riguarda il controllo introdotto per la cannabis.

- 151 In quarto luogo, le raccomandazioni dell'OMS non sarebbero idonee a favorire l'accesso alle preparazioni a base di cannabis per fini terapeutici, dal momento che esse hanno unicamente lo scopo di facilitare la ricerca su tali usi.

b) Giudizio della Corte

- 152 Come la Corte ha ripetutamente affermato, in tutti i settori corrispondenti agli obiettivi dei Trattati l'articolo 4, paragrafo 3, TUE impone agli Stati membri di facilitare all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e di astenersi da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione di tali obiettivi [sentenza del 31 marzo 1971, Commissione/Consiglio, 22/70, EU:C:1971:32, punto 21; parere 2/91 (Convenzione n. 170 dell'OIL), del 19 marzo 1993, EU:C:1993:106, punto 10, nonché sentenze del 5 novembre 2002, Commissione/Danimarca, C-467/98, EU:C:2002:625, punto 110, e dell'8 marzo 2022, Commissione/Regno Unito (Lotta contro la frode da sottovalutazione), C-213/19, EU:C:2022:167, punto 527].
- 153 Di conseguenza, qualora risulti che la materia disciplinata da un accordo internazionale o da una convenzione internazionale rientra, in parte, nella competenza dell'Unione e, in parte, in quella degli Stati membri, occorre garantire una stretta cooperazione tra questi ultimi e le istituzioni dell'Unione tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti. Tale obbligo di cooperazione deriva dall'esigenza di unità nella rappresentanza internazionale dell'Unione [pareri 2/91 (Convenzione n. 170 dell'OIL), del 19 marzo 1993, EU:C:1993:106, punto 36, e 1/94 (Accordi allegati all'Accordo OMC), del 15 novembre 1994, EU:C:1994:384, punto 108, nonché sentenza del 20 aprile 2010, Commissione/Svezia, C-246/07, EU:C:2010:203, punto 73].
- 154 I doveri particolari di azione e di astensione ai quali uno Stato membro è così soggetto non possono tollerare che quest'ultimo presenti, in un organo istituito da un accordo internazionale, una proposta unilaterale che lo dissocia dalla strategia comune elaborata in seno al Consiglio. Una siffatta situazione può, infatti, compromettere il principio di unità nella rappresentanza internazionale dell'Unione e dei suoi Stati membri ma anche indebolire il loro potere di negoziazione nei confronti delle altre parti della convenzione di cui trattasi (v., in tal senso, sentenza del 20 aprile 2010, Commissione/Svezia, C-246/07, EU:C:2010:203, punti 103 e 104).
- 155 Gli obblighi incombenti agli Stati membri in forza del principio di leale cooperazione, quali ricordati ai punti da 152 a 154 della presente sentenza, si impongono, a fortiori, agli Stati stessi nell'ambito delle competenze esclusive dell'Unione.
- 156 Inoltre, come rilevato, in sostanza, dall'avvocata generale al paragrafo 156 delle sue conclusioni, basandosi sulla sentenza del 14 marzo 1973, Westzucker (57/72, EU:C:1973:30, punto 17), è inerente non solo alla nozione stessa di Unione, ma anche all'applicazione di una procedura di voto a maggioranza in seno al Consiglio, che gli Stati membri facciano valere i loro interessi nell'ambito dei meccanismi di deliberazione collettiva istituiti dai Trattati ai fini dell'attuazione degli obiettivi dell'Unione.

- 157 Occorre altresì ricordare che il rispetto, da parte degli Stati membri, di una decisione adottata dal Consiglio ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE è un'espressione particolare dell'esigenza di un'unità di rappresentanza dell'Unione, derivante dall'obbligo di leale cooperazione (v., per analogia, sentenza del 27 marzo 2019, Commissione/Germania, C-620/16, EU:C:2019:256, punto 94).
- 158 Ne consegue che, da un lato, non votando in seno alla Commissione sugli stupefacenti conformemente alla decisione 2021/3 e, dall'altro, esprimendo pubblicamente il proprio disaccordo con le raccomandazioni dell'OMS, che figuravano all'ordine del giorno, l'Ungheria ha violato il principio di leale cooperazione enunciato all'articolo 4, paragrafo 3, TUE. Tale comportamento ha pregiudicato l'efficacia dell'azione internazionale dell'Unione nonché la credibilità e la reputazione di quest'ultima sulla scena internazionale.
- 159 Peraltro, l'argomentazione della Commissione vertente sul fatto che l'Ungheria non ha adottato alcuna misura per porre rimedio alle conseguenze del suo comportamento o almeno per attenuarne le conseguenze e dissipare i dubbi quanto alle sue prossime azioni mira a rispondere alle affermazioni dell'Ungheria secondo le quali il voto controverso in seno alla Commissione sugli stupefacenti sarebbe un caso isolato e, alla luce delle spiegazioni che tale Stato membro ha fornito, nulla consentirebbe di concludere che quest'ultimo potrebbe adottare un comportamento analogo in futuro. Orbene, è sufficiente constatare che tali circostanze sono, in ogni caso, irrilevanti rispetto alla violazione dell'obbligo di leale cooperazione risultante dal comportamento di detto Stato membro, constatato al punto 157 della presente sentenza.
- 160 Alla luce delle considerazioni che precedono, occorre accogliere la terza censura della Commissione.
- 161 Alla luce di tutte le considerazioni che precedono, si deve constatare che, non seguendo la posizione dell'Unione in occasione della riconvocazione della sessantatreesima sessione della Commissione sugli stupefacenti riguardo alla modifica dell'iscrizione della cannabis e delle sostanze correlate negli elenchi, l'Ungheria, in primo luogo, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della decisione 2021/3, che la vincola a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 288, quarto comma, TFUE, in secondo luogo, ha violato la competenza esterna esclusiva dell'Unione prevista dall'articolo 3, paragrafo 2, TFUE e, in terzo luogo, ha violato il principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE.

Sulle spese

- 162 A norma dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché la Commissione ha concluso chiedendo la condanna dell'Ungheria alle spese e quest'ultima è rimasta soccombente, l'Ungheria dev'essere condannata alle spese.

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

- 1) **Non seguendo la posizione dell'Unione europea in occasione della riconvocazione della sessantatreesima sessione della Commissione sugli stupefacenti del Consiglio economico e sociale delle Nazioni Unite riguardo alla modifica dell'iscrizione della cannabis e delle sostanze correlate negli elenchi, l'Ungheria, in primo luogo, è venuta meno agli obblighi ad essa incombenti in forza della decisione (UE) 2021/3 del Consiglio, del 23 novembre 2020, relativa alla posizione da adottare, a nome dell'Unione europea, alla sessantatreesima sessione riconvocata della Commissione sugli stupefacenti, sull'inclusione di cannabis e sostanze associate alla cannabis nelle tabelle della Convenzione unica sugli stupefacenti del 1961, modificata dal Protocollo del 1972, e della Convenzione sulle sostanze psicotrope del 1971, che la vincola a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, letto in combinato disposto con l'articolo 288, quarto comma, TFUE, in secondo luogo, ha violato la competenza esterna esclusiva dell'Unione europea prevista dall'articolo 3, paragrafo 2, TFUE e, in terzo luogo, ha violato il principio di leale cooperazione sancito dall'articolo 4, paragrafo 3, TUE.**
- 2) **L'Ungheria è condannata alle spese.**

Firme