Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
JULIANE KOKOTT
presentate il 31 maggio 2018 [1]

Causa C-244/17

Commissione europea
contro

Consiglio dell'Unione europea

«Ricorso di annullamento – Decisione (UE) 2017/477 del Consiglio – Scelta del fondamento giuridico corretto – Delimitazione fra la politica estera e di sicurezza comune e le politiche comunitarizzate – Accordo rafforzato di partenariato e cooperazione con la Repubblica del Kazakhstan – Adozione del regolamento interno del Consiglio di cooperazione e istituzione di sottocomitati specializzati – Decisione sulla posizione che l'Unione deve adottare nel Consiglio di cooperazione – Adozione di una decisione in seno al Consiglio dell'Unione europea all'unanimità o a maggioranza qualificata (articolo 218, paragrafi 8 e 9 TFUE, articolo 16, paragrafo 3, TUE e articolo 31, paragrafo 1, TUE)»

I. Introduzione

1. Le discussioni di natura giuridica sulle competenze esterne dell'Unione europea sono estremamente sfaccettate. La presente controversia fra la Commissione europea e il Consiglio dell'Unione europea verte sulla questione se la posizione assunta dall'Unione in vista dell'adozione di una decisione in organo internazionale debba essere stabilita dal Consiglio, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, a maggioranza qualificata o all'unanimità.

2. Tale questione si pone nel contesto dell'accordo rafforzato di partenariato e di cooperazione con la Repubblica del Kazakhstan (in prosieguo: l'«accordo di partenariato» o l'«accordo») [2]. Nel 2017, il Consiglio di cooperazione, istituito in forza di tale accordo, intendeva darsi un regolamento interno ed istituire diversi sottocomitati specializzati. Il Consiglio stabiliva all'unanimità la posizione dell'Unione per l'adozione di una decisione da parte del Consiglio di cooperazione in relazione a tali questioni facendo riferimento all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, in combinato disposto con l'articolo 31, paragrafo 1, primo periodo, TUE, in quanto riteneva che fossero interessate anche materie attinenti alla politica estera e di sicurezza comune (PESC). Da parte sua, la Commissione è dell'avviso che soltanto l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, avrebbe dovuto essere applicato, e che il Consiglio avrebbe dovuto votare a maggioranza qualificata, a prescindere dal fatto che fossero interessate o meno materie facenti parte della PESC.

1 Lingua originale: il tedesco.

2 Il testo dell'accordo di partenariato è riprodotto in GU 2016, L 29, pag. 3.

3. Sotto il profilo giuridico-sostanziale, ancora una volta svolge pertanto un ruolo centrale la delimitazione fra la PESC, da un lato, e l'azione esterna dell'Unione nelle restanti politiche «comunitarizzate» [3], dall'altro. Dal punto di vista formale, occorrerà chiarire se, in sede di definizione di posizioni dell'Unione ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, si applichi sempre e senza eccezioni la regola della maggioranza qualificata oppure se le regole sulla maggioranza debbano essere determinate in funzione del singolo caso concreto sulla base dell'articolo 16, paragrafo 3, TUE e dell'articolo 31, paragrafo 1, primo periodo, TUE, nonché, se del caso, dell'articolo 218, paragrafo 8, TFUE.

4. Diversamente che nel procedimento sulle aree marine protette antartiche (cause riunite C-626/15 e C-659/16), nelle quali presento parimenti in data odierna le mie conclusioni, non occorrerà tuttavia verificare, nel caso di specie, se l'Unione possa agire da sola sulla scena internazionale oppure se gli Stati membri debbano partecipare al suo fianco («rappresentanza mista» ovvero «accordo misto»).

II. Contesto normativo

5. Il contesto normativo del caso in esame è determinato dalle disposizioni di diritto primario del Trattato UE e del Trattato FUE. A titolo integrativo, occorre richiamare le disposizioni dell'accordo di partenariato con il Kazakistan.

A. Diritto primario

1. Disposizioni istituzionali del Trattato UE

6. A partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il titolo III del Trattato UE («Disposizioni relative alle istituzioni»), all'articolo 16, paragrafo 3, TUE, contiene, in relazione ai requisiti sulla maggioranza per l'adozione di una decisione nel Consiglio, la seguente regola generale:

«Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente».

2. Disposizioni del Trattato UE sull'azione esterna

7. Al titolo V, capo 1, del Trattato UE, figurano «[d]isposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione», in particolare l'articolo 21 TUE, il cui paragrafo 1, così recita:

«L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.

L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite».

3 Con l'aggettivo «comunitarizzato» indico, in questa sede, quelle materie dei Trattati che non rivestono natura intergovernativa, bensì sovranazionale; v. anche già le mie conclusioni nella causa Parlamento/Consiglio (Tanzania, C-263/14, EU:C:2015:729, punto 43).

8. Il titolo V, capo 2, del Trattato UE, di cui fanno parte, inter alia, gli articoli 24, 31, 37 e 40 TUE, contiene ««[d]isposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune».

9. L'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE, così recita:

«La politica estera e di sicurezza comune è soggetta a norme e procedure specifiche. Essa è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi. La politica estera e di sicurezza comune è messa in atto dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dagli Stati membri in conformità dei trattati. Il ruolo specifico del Parlamento europeo e della Commissione in questo settore è definito dai trattati. La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente riguardo a tali disposizioni, ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea».

10. Allacciandosi a tale disposizione, l'articolo 31 TUE, prescrive, inter alia, quanto segue per l'adozione di decisioni nel Consiglio nel settore della PESC:

«1. Le decisioni a norma del presente capo sono adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui il presente capo dispone diversamente. È esclusa l'adozione di atti legislativi.

(…)

2. In deroga alle disposizioni di cui al paragrafo 1, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata:

(…)

– quando adotta decisioni relative all'attuazione di una decisione che definisce un'azione o una posizione dell'Unione;

(…)».

11. All'articolo 37 TUE viene disciplinata la competenza dell'Unione a concludere accordi internazionali nel settore della PESC:

«L'Unione può concludere accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali nei settori di pertinenza del presente capo».

12. Infine, l'articolo 40 TUE disciplina nei seguenti termini il rapporto fra la PESC e le politiche trasferite a livello comunitario:

«L'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del presente capo».

3. Disposizioni del Trattato FUE sull'azione esterna

13. Nella parte quinta del Trattato FUE («Azione esterna dell'Unione»), il titolo V è dedicato agli accordi internazionali dell'Unione. Fa parte di questo titolo, inter alia, l'articolo 218 TFUE, il quale così recita per estratto:

«1. Fatte salve le disposizioni particolari dell'articolo 207, gli accordi tra l'Unione e i paesi terzi o le organizzazioni internazionali sono negoziati e conclusi secondo la procedura seguente.

(…)

8. Nel corso dell'intera procedura, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.

Tuttavia esso delibera all'unanimità quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità per l'adozione di un atto dell'Unione e per gli accordi di associazione e gli accordi di cui all'articolo 212 con gli Stati candidati all'adesione. Il Consiglio delibera all'unanimità anche per l'accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali; la decisione sulla conclusione di tale accordo entra in vigore previa approvazione degli Stati membri, conformemente alle rispettive norme costituzionali.

9. Il Consiglio, su proposta della Commissione o dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, adotta una decisione sulla sospensione dell'applicazione di un accordo e 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.

10. (…)».

B. L'accordo di partenariato con il Kazakhstan

14. L'accordo rafforzato di partenariato e di cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica del Kazakhstan, dall'altra, è stato sottoscritto il 21 dicembre 2015 ad Astana (Kazakhstan) e viene applicato provvisoriamente dal 1° maggio 2016. Per l'Unione europea, la firma dell'accordo e la sua applicazione provvisoria erano stati approvati in precedenza dal Consiglio con la decisione (UE) 2016/123 [4]; quest'ultimo si era basato sugli articoli 37 e 31, paragrafo 1, TUE, nonché sugli articoli 91, 100, paragrafo 2, 207 e 209 TFUE, quali fondamenti giuridici.

15. Ai sensi dell'articolo 268 dell'accordo di partenariato, viene istituito un Consiglio di cooperazione. Tale Consiglio di cooperazione viene sostenuto, ai sensi dell'articolo 269, paragrafo 1, dell'accordo, da un comitato di cooperazione. Sulla base dell'articolo 269, paragrafo 6, dell'accordo di partenariato, possono inoltre essere istituiti sottocomitati specializzati o altri organismi.

16. Ai sensi dell'articolo 268, paragrafo 7, dell'accordo di partenariato, il Consiglio di cooperazione stabilisce il proprio regolamento interno, nel quale vengono stabilite, ai sensi dell'articolo 269, paragrafo 7, di tale accordo, anche le mansioni e il funzionamento del comitato di cooperazione e di qualsiasi sottocomitato o organismo istituito dal Consiglio di cooperazione.

4 Decisione (UE) 2016/123 del Consiglio del 26 ottobre 2015 relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'accordo rafforzato di partenariato e di cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica del Kazakhstan, dall'altra (GU 2016, L 29, pag. 1).

III. Fatti

17. Nell'ambito dell'accordo di partenariato con il Kazakhstan era prevista, nel 2017, l'adozione del regolamento interno del Consiglio di cooperazione, nonché i rispettivi regolamenti interni del comitato di cooperazione, dei sottocomitati specializzati ed eventuali ulteriori organismi. Dovevano inoltre essere istituiti tre sottocomitati specializzati.

18. A tal fine, il Consiglio, con decisione (UE) 2017/477 del 3 marzo 2017, stabiliva la posizione che l'Unione doveva adottare nel Consiglio di cooperazione [5] (in prosieguo: la «decisione impugnata»), basandosi sull'articolo 218, paragrafo 9, TFUE e sull'articolo 31, paragrafo 1 TUE quali fondamenti giuridici procedurali, nonché sull'articolo 37 TUE e sugli articoli 91, 100, paragrafo 2, 207 e 209 TFUE, quali fondamenti giuridici sostanziali. Così facendo, esso si avvaleva delle stesse disposizioni alle quali era già ricorso in occasione dell'approvazione dell'accordo di partenariato.

19. Da parte loro, la Commissione e l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza avevano basato la loro proposta congiunta al Consiglio per l'adozione della summenzionata posizione dell'Unione nel Consiglio di cooperazione unicamente sull'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, quale fondamento giuridico procedurale, nonché sugli articoli 207 e 209 TFUE, quali fondamenti giuridici sostanziali [6].

20. La Commissione ritiene adesso che il Consiglio, avvalendosi dell'articolo 31, paragrafo 1, TUE, quale ulteriore fondamento giuridico procedurale, sia incorso in un errore di diritto. Essa reputa inoltre erroneo in diritto anche il ricorso agli articoli 91 e 100 TFUE quali fondamenti giuridici sostanziali supplementari, ma non attribuisce a quest'ultima circostanza alcun effetto pratico ai fini del presente procedimento.

IV. Conclusioni e procedimento dinanzi alla Corte

21. Con atto del 10 maggio 2017 la Commissione ha proposto il presente ricorso di annullamento, ai sensi dell'articolo 263, secondo paragrafo, TFUE. Essa chiede che la Corte voglia:

– annullare la decisione (UE) 2017/477 e

– condannare il Consiglio alle spese.

22. Dal canto suo, il Consiglio chiede che la Corte voglia:

– respingere il ricorso e

– condannare la Commissione alle spese, nonché

– in subordine, nel caso di annullamento della decisione 2017/477, di conservarne gli effetti.

23. Il ricorso della Commissione è stato oggetto di procedimento scritto e, il 17 aprile 2018, di udienza dinanzi alla Corte.

5 Decisione (UE) 2017/477 del Consiglio del 3 marzo 2017 relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di Consiglio di cooperazione istituito nell'ambito dell'accordo rafforzato di partenariato e di cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica del Kazakhstan, dall'altra, per quanto riguarda le modalità di funzionamento del Consiglio di cooperazione, del comitato di cooperazione, dei sottocomitati specializzati o di altri organismi (GU 2017, L 73, pag. 15).

6 Proposta congiunta del 3 febbraio 2017, relativa alla posizione che deve essere adottata a nome dell'Unione europea in seno al Consiglio di cooperazione istituito nell'ambito dell'accordo rafforzato di partenariato e di cooperazione tra l'Unione europea e la Repubblica del Kazakhstan per quanto riguarda le modalità di funzionamento del Consiglio di cooperazione, del comitato di cooperazione, dei sottocomitati specializzati e di eventuali altri organismi, JOIN(2017) 5 final.

V. Analisi

24. Come risulta dagli atti, tale caso deve essere considerato alla luce di una più ampia controversia fra la Commissione europea e il Consiglio dell'Unione europea in merito alla scelta dei fondamenti giuridici corretti con riferimento alla conclusione di accordi di partenariato di nuova generazione e alla loro attuazione.

25. L'oggetto vero e proprio della presente controversia è tuttavia nettamente più circoscritto. Il ricorso di annullamento della Commissione, infatti, riguarda unicamente i requisiti di maggioranza per le decisioni interne all'Unione nel Consiglio prima di una riunione del Consiglio di cooperazione. Occorre chiarire se il Consiglio doveva votare a maggioranza qualificata sulla posizione che l'Unione doveva adottare nel Consiglio di cooperazione, in conformità a quanto ritenuto dalla Commissione, oppure se era necessario un voto all'unanimità, come assunto e anche praticato dal Consiglio.

26. In concreto, la controversia fra la Commissione e il Consiglio verte sulla questione se, quale *fondamento giuridico procedurale* per l'adozione di una decisione sulla posizione dell'Unione, sarebbe stato sufficiente l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, come proposto congiuntamente dalla Commissione e dall'alto rappresentante, oppure se il Consiglio abbia correttamente fatto ricorso, in aggiunta, all'articolo 31, paragrafo 1, primo periodo, TUE, il quale richiede, di norma, l'unanimità per le decisioni nel settore della PESC[7].

27. Diversamente dal Consiglio, non ravviso nell'obbligo delle istituzioni di rispettare le proprie attribuzioni e collaborare lealmente fra loro (articolo 13, paragrafo 2, TUE), menzionato dalla Commissione nella sua replica, un motivo nuovo, autonomo, che dovrebbe essere respinto in quanto tardivo alla luce dell'articolo 127, paragrafo 1, del regolamento di procedura. Piuttosto, la Commissione, con il suo riferimento all'articolo 13, paragrafo 2, TUE, si limita ad illustrare la propria censura fondamentale, secondo la quale il Consiglio, nel caso di specie, si sarebbe avvalso, con l'articolo 31, paragrafo 1, primo periodo, TUE, di un fondamento giuridico procedurale erroneo, disattendendo al riguardo la giurisprudenza della Corte[8]. Di conseguenza, esaminerò unicamente, nel prosieguo, la questione se il Consiglio abbia fatto ricorso correttamente o erroneamente alla regola sull'unanimità di cui all'articolo 31, paragrafo 1, primo periodo, TUE.

A. Competenza della Corte

28. A prima vista, potrebbe sembrare che questioni giuridiche relative all'articolo 31 TUE siano sottratte alla competenza giurisdizionale della Corte in forza dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, sesta frase, prima parte della frase, TUE, in combinato disposto con l'articolo 275, paragrafo 1, TFUE.

29. Tuttavia, da un lato, la Corte è competente, sulla base dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, sesta frase, seconda parte della frase, TUE, e della prima alternativa dell'articolo 275, paragrafo 2, TFUE, per il controllo del rispetto dell'articolo 40 TUE[9]. Quest'ultima disposizione disciplina i legami fra la PESC e le politiche comunitarizzate. Essa vieta le ingerenze della PESC nelle politiche comunitarizzate, nonché, viceversa, le ingerenze delle politiche comunitarizzate nella PESC.

7 Sulla distinzione fra fondamento giuridico procedurale e sostanziale v. già le mie conclusioni nella causa Commissione/Consiglio (Vietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, paragrafi da 44 a 47).

8 Del resto, la Commissione risponde in tal modo anche a determinati argomenti del Consiglio dedotti da quest'ultimo nel controricorso.

9 Sentenze del 14 giugno 2016, Parlamento/Consiglio (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435 punto 42), e del 28 marzo 2017, Rosneft (C-72/15, EU:C:2017:236, punto 85).

30. Dall'altro, la Corte ha già espressamente riconosciuto la propria competenza ad interpretare l'articolo 218 TFUE, anche e soprattutto nei casi che presentano un collegamento con la PESC [10].

31. Per entrambi questi motivi, la Corte è chiamata a pronunciarsi nel caso di specie, su ricorso della Commissione, sull'interpretazione e sulla portata dell'articolo 31, paragrafo 1, TUE, e dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

B. I requisiti attinenti alla maggioranza nell'ambito dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE

32. Il ricorso della Commissione è fondato su un unico motivo di annullamento. Al Consiglio viene addebitato di avere applicato in maniera giuridicamente erronea, in occasione della definizione della posizione dell'Unione ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, la regola sull'unanimità di cui all'articolo 31, paragrafo 1, primo periodo, TUE, invece di deliberare a maggioranza qualificata.

1. Osservazione preliminare sull'ambito di applicazione dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE

33. Se un organo internazionale deve adottare atti che hanno effetti giuridici, il Consiglio stabilisce preventivamente, tramite decisione, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, la posizione che l'Unione deve adottare in tale organo.

34. In forza dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, vengono stabilite non solo le posizioni dell'Unione riconducibili alle politiche comunitarizzate, bensì anche quelle che possono ricadere in tutto o in parte nell'ambito di applicazione della PESC. L'articolo 218 TFUE, infatti, fa parte delle disposizioni concernenti l'azione esterna dell'Unione nella parte quinta del Trattato FUE, ossia è destinato ad essere applicato in diverse materie. Proprio in quest'ottica la Corte ha già chiarito che la disposizione di cui all'articolo 218 TFUE nel suo complesso «prevede (…) una procedura unificata e di portata generale riguardante la negoziazione e la conclusione degli accordi internazionali che l'Unione è competente a concludere nei suoi settori d'azione, ivi inclusa la PESC, tranne quando i Trattati prevedano procedure speciali» [11].

35. È vero che il procedimento inteso alla definizione di posizioni ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, non si applica qualora, in un organo internazionale, debba essere deliberata un'integrazione o una modifica del quadro istituzionale di un accordo internazionale. Secondo tutte le parti nel procedimento, un'ipotesi del genere non ricorreva tuttavia nel caso in esame. Nella specie, il quadro istituzionale dell'accordo di partenariato non doveva essere né modificato né integrato; piuttosto, l'intenzione era quella di dare corpo a tale quadro istituzionale attraverso l'adozione del regolamento interno del Consiglio di cooperazione e l'istituzione di sottocomitati specializzati, come previsto espressamente agli articoli 268 e 269 dell'accordo di partenariato.

36. Di conseguenza, l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE è applicabile nel caso di specie.

10 Sentenza del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 73); nello stesso senso sentenza del 14 giugno 2016, Parlamento/Consiglio (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435 punti da 68 a 85).

11 Sentenza del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 52).

2. Maggioranza qualificata versus unanimità nel caso di decisioni del Consiglio ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE

37. Dal dettato dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, non emerge con chiarezza quali siano le regole di maggioranza vigenti in seno al Consiglio quando viene votata la posizione che l'Unione deve adottare in un organo internazionale. Tra le parti nel procedimento è controverso se tali regole di maggioranza risultino dall'articolo 218, paragrafo 8, primo comma, TFUE, che lo precede direttamente, oppure dall'articolo 16, paragrafo 3, e dall'articolo 31, paragrafo 1, prima frase, TUE.

a) Esclusione del ricorso all'articolo 218, paragrafo 8, primo comma, TFUE

38. La Commissione inferisce dall'articolo 218, paragrafo 8, primo comma, TFUE, che le decisioni del Consiglio intese alla definizione di posizioni ai sensi del paragrafo 9, devono essere adottate sempre a maggioranza qualificata.

39. Effettivamente, la Corte ha dichiarato una volta, in una sentenza del 2014, che una posizione che l'Unione doveva stabilire ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, nell'ambito dell'accordo di associazione CEE-Turchia, sull'estensione di normative di carattere sociale alla Turchia, doveva essere adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata. In tale contesto, la Corte ha menzionato l'articolo 218, paragrafo 8, primo comma, TFUE, senza tuttavia spiegare in dettaglio il ricorso a tale disposizione [12].

40. Diversamente da quanto ritenuto dalla Commissione, ho reputato affrettato dedurre dalla menzione piuttosto accidentale dell'articolo 218, paragrafo 8, primo comma, TFUE, nella sentenza sull'estensione di normative di carattere sociale alla Turchia, che tutte le posizioni dell'Unione che devono essere adottate ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, dovrebbero essere necessariamente deliberate dal Consiglio a maggioranza qualificata. Infatti, come già sottolineato dalla Corte in altra sede, la procedura di cui all'articolo 218 TFUE, proprio per il suo carattere generale, deve tener conto delle specificità previste dai Trattati per ciascun settore di azione dell'Unione, segnatamente per quanto riguarda le attribuzioni delle istituzioni [13]. Dall'articolo 40 TUE, peraltro, non discende una conclusione diversa.

41. In sede di definizione di posizioni ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, non si può tenere conto delle peculiarità dei diversi settori di attività dell'Unione tramite un mero rinvio generico all'articolo 218, paragrafo 8, TFUE. Da un esame circostanziato emerge addirittura che l'articolo 218, paragrafo 8, TFUE non contiene alcuna disposizione sui requisiti di maggioranza per le decisioni del Consiglio sulle posizioni ai sensi del vicino articolo 218, paragrafo 9, TFUE.

42. È vero che, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 8, primo comma, TFUE, il Consiglio «[n]el corso dell'intera procedura (…), delibera a maggioranza qualificata». Come tuttavia emerge dal testo del secondo comma, immediatamente successivo, tale affermazione si riferisce alla *conclusione* di *accordi* internazionali. Anche dalla collocazione sistematica del paragrafo 8 all'interno del complesso della disposizione di cui all'articolo 218 TFUE, consegue che con la «procedura» durante la quale il Consiglio deve deliberare a maggioranza qualificata, si intende la procedura di cui ai precedenti paragrafi da 1 a 7, ossia tutte le fasi che intercorrono fra i negoziati e la conclusione di un accordo internazionale.

12 Sentenza del 18 dicembre 2014, Regno Unito/Consiglio (Estensione di normative di carattere sociale alla Turchia, C-81/13, EU:C:2014:2449, punto 66).

13 Sentenza del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 53).

43. Per contro, il paragrafo 9, il quale non senza motivo è collocato, nell'impianto sistematico dell'articolo 218 TFUE, *dopo* il paragrafo 8, non fa appunto parte della summenzionata procedura intesa alla conclusione di accordi internazionali, bensì disciplina un *aliud*[14]. L'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, riguarda aspetti significativi, sotto il profilo pratico, dell'*attuazione* di accordi già conclusi, segnatamente la partecipazione dell'Unione alle decisioni degli organi istituiti da tali accordi. A tal fine, l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, prevede un *procedimento distinto, semplificato*, il quale obbedisce a regole proprie e deroga al procedimento classico inteso alla conclusione di accordi internazionali. Solo così si spiega anche, del resto, perché l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, disciplini espressamente e separatamente i diritti di proposta della Commissione ovvero dell'alto rappresentante.

44. In conseguenza di tutto quanto finora esposto, la linea argomentativa della Commissione fondata sull'articolo 218, paragrafo 8, primo comma, TFUE, deve essere respinta.

b) Ricorso alle disposizioni generali di cui all'articolo 16, paragrafo 3, TUE e all'articolo 31, paragrafo 1, primo periodo, TUE

45. Poiché, dunque, l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, non contiene esso stesso una disciplina univoca sui requisiti di maggioranza vigenti nel Consiglio in sede di definizione delle posizioni dell'Unione, e neanche l'articolo 218, paragrafo 8, TFUE – come mostrato supra – fornisce indizi idonei al riguardo, occorre fare riferimento alle disposizioni generali sull'adozione di decisioni nel Consiglio[15]. Esse figurano, a seconda della materia, all'articolo 16, paragrafo 3, TUE, oppure all'articolo 31 TUE.

46. Ai sensi della disposizione generale di cui all'articolo 16, paragrafo 3, TUE, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente. In deroga a ciò, l'articolo 31, paragrafo 1, primo periodo, TUE, prevede che le decisioni a norma del capo del Trattato UE sulla la PESC siano adottate dal Consiglio all'unanimità, salvo, a sua volta, nei casi in cui tale capo disponga diversamente.

47. Dalla lettura combinata delle due disposizioni si evince che per l'adozione di una decisione del Consiglio nell'ambito delle politiche comunitarizzate è sufficiente, di norma, la maggioranza qualificata, mentre nella PESC continua a valere, di regola, il principio dell'unanimità.

48. Rilevo, per inciso, che una posizione che l'Unione deve adottare ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, non può essere considerata una mera misura di esecuzione, per la quale dovrebbe valere, ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 2, terzo trattino, il requisito della maggioranza qualificata anche qualora essa dovesse essere imputata alla PESC.

c) Rilevanza della materia principalmente interessata

49. Diversamente da quanto sembra ritenere il Consiglio, non ogni flebile punto di contatto con la PESC di un atto che tale istituzione è chiamata a deliberare, può comportare l'applicazione dell'articolo 31, paragrafo 1, primo periodo, TUE, rendendo pertanto necessaria l'adozione di una decisione all'unanimità.

14 V., al riguardo, già le mie conclusioni nella causa Regno Unito/Consiglio (Estensione di normative di carattere sociale alla Turchia, C-81/13, EU:C:2014:2114, nota 63); in senso analogo le conclusioni dell'avvocato generale Cruz Villalón nella causa Germania/Consiglio (Vigna e vino, C-399/12, EU:C:2014:289, paragrafi 52 e 75), che parla di una *lex specialis*.

15 Nello stesso senso le conclusioni dell'avvocato generale Saugmandsgaard Øe nella causa Commissione/Consiglio (Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni del 2015, C-687/15, EU:C:2017:645, paragrafo 81).

50. Infatti, come chiarito dall'articolo 40, paragrafo 1, TUE, l'attuazione della PESC lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni nelle politiche comunitarizzate. Viceversa, ai sensi dell'articolo 40, paragrafo 2, TUE, l'attuazione delle politiche comunitarizzate lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni nell'ambito della PESC. Queste due clausole di non incidenza di cui al primo e al secondo paragrafo dell'articolo 40 TUE sono configurate simmetricamente a partire dal Trattato di Lisbona. Al fine di preservare lo spirito dell'articolo 40 TUE, il principio di unanimità della PESC non può né essere svuotato di significato dalle norme procedurali delle politiche comunitarizzate né «infettare» le politiche comunitarizzate.

51. Pertanto, per decidere se, per una deliberazione del Consiglio in sede di adozione di un concreto atto giuridico, si applichi la regola della maggioranza qualificata ai sensi dell'articolo 16, paragrafo 3, TUE, oppure, ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 1, primo periodo, TUE, prevalga un obbligo di unanimità, occorre stabilire se l'oggetto di tale atto riguardi la PESC oppure una politica comunitarizzata. Risulta rilevante, al riguardo, il *fondamento giuridico sostanziale* (o i fondamenti giuridici sostanziali) che deve servire da base per la rispettiva decisione del Consiglio [16].

52. La scelta di tale fondamento giuridico deve essere effettuata sulla scorta di circostanze oggettive e che possano essere oggetto di un controllo giurisdizionale, fra le quali figurano, in particolare, la finalità e il contenuto della decisione impugnata [17], ma anche il contesto in cui tale decisione si colloca [18].

53. Per contro, la valutazione soggettiva e le intenzioni politiche generali delle istituzioni emananti al momento della scelta del fondamento giuridico sono prive di qualsivoglia rilevanza [19]. Né tantomeno può rilevare il fondamento giuridico cui si è fatto ricorso per l'adozione di altri atti dell'Unione aventi, eventualmente, caratteristiche analoghe o strettamente connessi alla decisione impugnata [20] (ad esempio la decisione 2016/123 del Consiglio relativa alla firma e all'applicazione provvisoria dell'accordo di partenariato). Secondo una giurisprudenza costante, infatti, una mera prassi del Consiglio non può derogare a norme dei Trattati e non può, di conseguenza, creare un precedente che vincoli le istituzioni dell'Unione [21].

16 Sentenze del 19 luglio 2012, Parlamento/Consiglio (Fondamento giuridico per misure restrittive, C-130/10, EU:C:2012:472, punto 80); del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 57), e del 6 settembre 2017, Slovacchia e Ungheria/Consiglio (Misure temporanee in materia di protezione internazionale, C-643/15 e C-647/15, EU:C:2017:631, punto 46).

17 Sentenze dell'11 giugno 1991, Commissione/Consiglio (Biossido di titanio, C-300/89, EU:C:1991:244, punto 10), e del 14 giugno 2016, Parlamento/Consiglio (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punto 43), nonché parere 1/15 del 26 luglio 2017 (Accordo previsto con il Canada sui dati dei passeggeri, EU:C:2017:592, punto 76).

18 Sentenze del 26 settembre 2013, Regno Unito/Consiglio (Estensione di normative di carattere sociale al SEE, C-431/11, EU:C:2013:589, punto 48); del 27 febbraio 2014, Regno Unito/Consiglio (Estensione di normative di carattere sociale alla Svizzera, C-656/11, EU:C:2014:97, punto 50), e del 18 dicembre 2014, Regno Unito/Consiglio (Estensione di normative di carattere sociale alla Turchia, C-81/13, EU:C:2014:2449, punto 38).

19 In tal senso, ad es., parere 2/00 del 6 dicembre 2001 (Protocollo di Cartagena sulla sicurezza biologica, EU:C:2001:664, punto 22).

20 Sentenze del 10 gennaio 2006, Commissione/Consiglio (Convenzione di Rotterdam, C-94/03, EU:C:2006:2, punto 50); del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio (Mauritius, C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 48), e del 18 dicembre 2014, Regno Unito/Consiglio (Estensione di normative di carattere sociale alla Turchia, C-81/13, EU:C:2014:2449, punto 36).

21 Sentenza del 23 febbraio 1988, Regno Unito/Consiglio (Sostanze ad azione ormonica, 68/86, EU:C:1988:85, punto 24); parere 1/94 (Accordi OMC, EU:C:1994:384, punto 52) e sentenza del 25 ottobre 2017, Commissione/Consiglio (Conferenza mondiale delle radiocomunicazioni del 2015, C-687/15, EU:C:2017:803, punto 42).

54. La decisione impugnata stabilisce la posizione dell'Unione con riferimento all'adozione del regolamento interno del Consiglio di cooperazione e all'istituzione di diversi sottocomitati specializzati nell'ambito dell'accordo di partenariato. Si tratta pertanto di un atto giuridico che riguarda in generale il funzionamento degli organi internazionali istituiti dall'accordo di partenariato e che – diversamente che in alcuni altri casi già decisi dalla Corte [22] – non si riferisce unicamente a singole materie disciplinate nell'ambito di tale ampio accordo. Anche il Consiglio, in udienza, ha sottolineato correttamente tale aspetto.

55. In tali circostanze, nel caso di specie, in sede di scelta del fondamento giuridico corretto per la decisione impugnata, l'accordo di partenariato deve essere considerato nel suo complesso [23].

56. Accanto a norme sul dialogo politico e sulla cooperazione nel settore della politica estera e di sicurezza, l'accordo di partenariato contiene numerose disposizioni sulle tematiche del commercio e dell'economia, nonché sulle più diverse forme di cooperazione, non da ultimo nei settori dell'economia e dello sviluppo sostenibile (inclusi trasporti e ambiente), nonché nel settore di libertà, sicurezza e giustizia.

57. Di conseguenza, in relazione alla decisione impugnata, come già in precedenza anche per la firma dell'accordo di partenariato da parte dell'Unione, viene in considerazione, in linea di principio, un'intera gamma di fondamenti giuridici sostanziali. Di essi fanno parte la competenza dell'Unione a concludere un accordo nel settore della PESC (articolo 37 TUE), nonché la politica commerciale comune (articolo 207 TFUE), la cooperazione allo sviluppo (articolo 209, paragrafo 2, TFUE), la politica dei trasporti (articolo 91 in combinato disposto con l'articolo 100, paragrafo 2 e la seconda parte dell'articolo 216, paragrafo 1, TFUE), la politica in materia ambientale (articolo 192 in combinato disposto con l'articolo 191, paragrafo 1, quarto trattino, TFUE) oppure lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia (articolo 67 e segg. in combinato con la seconda parte dell'articolo 216, paragrafo 1, TFUE), solo per menzionare le competenze esterne più importanti potenzialmente rilevanti dell'Unione.

58. In una simile situazione, nella quale potrebbero essere applicati più fondamenti giuridici sostanziali, è conforme ad una giurisprudenza costante procedere ad una valutazione della componente preponderante. Al riguardo valgono i seguenti principi guida: se un atto persegue più scopi o possieda più componenti e se uno di questi scopi o di queste componenti è identificabile come principale o preponderante, mentre l'altro è solo accessorio, l'atto deve basarsi su un solo fondamento giuridico, ossia quello richiesto dallo scopo o dalla componente principale o preponderante. Solo in via del tutto eccezionale una misura deve essere fondata al contempo su più fondamenti giuridici, segnatamente qualora essa persegua contemporaneamente più finalità oppure abbia più componenti legate tra loro in modo inscindibile, senza che una sia accessoria rispetto all'altra [24].

22 V., ad es., le sentenze del 26 settembre 2013, Regno Unito/Consiglio (Estensione di normative di carattere sociale al SEE, C-431/11, EU:C:2013:589, in particolare punto 61); del 27 febbraio 2014, Regno Unito/Consiglio (Estensione di normative di carattere sociale alla Svizzera, C-656/11, EU:C:2014:97, in particolare punto 64), e del 18 dicembre 2014, Regno Unito/Consiglio (Estensione di normative di carattere sociale alla Turchia, C-81/13, EU:C:2014:2449, in particolare punto 63).

23 Un'idea del tutto simile è espressa nella sentenza del 25 ottobre 2017, Commissione/Consiglio (Accordo di Lisbona riveduto, C-389/15, EU:C:2017:798, punto 64), secondo cui le modalità che un accordo internazionale prevede per garantire la propria futura esecuzione e gestione devono essere prese in esame alla luce degli obiettivi che hanno portato le parti a concludere l'accordo stesso, e non viceversa. Nello stesso senso, nel parere 2/15 del 16 maggio 2017 (Accordo di libero scambio con Singapore, EU:C:2017:376, punto 276) viene affermato che le disposizioni istituzionali contenute in un accordo internazionale hanno carattere ausiliario e sono dunque riconducibili alla medesima competenza cui risalgono le disposizioni di merito che esse accompagnano.

24 Parere 2/00 del 6 dicembre 2001 (Protocollo di Cartagena sulla sicurezza biologica, EU:C:2001:664, punto 23), nonché sentenze dell'11 giugno 2014, Commissione/Consiglio (Accordo quadro con le Filippine, C-377/12, EU:C:2014:1903, punto 34), e del 14 giugno 2016, Parlamento/Consiglio (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punto 44).

59. Come ho già affermato in altra sede [25], è vero che la summenzionata valutazione basata sulla componente preponderante non può comportare, nei *rapporti verticali*, un'estensione delle competenze dell'Unione rispetto agli Stati membri, pena l'elusione del principio di attribuzione delle competenze (articolo 5, paragrafo 1, primo periodo, e paragrafo 2, TUE, in combinato con l'articolo 4, paragrafo 1, TUE). Tale valutazione basata sulla componente preponderante è tuttavia senz'altro applicabile nei *rapporti orizzontali*, ossia quando è pacifico che l'Unione sia munita di competenze in relazione a tutte le componenti di un atto che essa intende adottare, e si tratti unicamente di effettuare la scelta corretta fra tali attribuzioni. Nella specie, la controversia fra la Commissione e il Consiglio verte unicamente su quest'ultimo aspetto.

60. Il caso in esame non è del resto il primo in cui la Corte, sulla scorta di una valutazione basata sulla componente preponderante, è chiamata a pronunciarsi su controversie concernenti il fondamento giuridico corretto con riferimento ad ampi accordi di cooperazione e partenariato fra l'Unione e determinati paesi in via di sviluppo o emergenti [26]. Anche nei rapporti fra la PESC e le politiche comunitarizzate, la Corte ha già effettuato siffatte valutazioni basate sulla componente preponderante, fermo restando che il piatto della bilancia è pesato talvolta a favore della PESC e talvolta a suo sfavore [27]. Ciò premesso, è infondato il timore del Consiglio secondo il quale, nel caso di una valutazione basata sulla componente preponderante, la PESC verrebbe necessariamente sacrificata. A maggior ragione, deve tuttavia essere respinto, alla luce della giurisprudenza esistente [28], l'argomento orale del Consiglio secondo cui una valutazione basata sulla componente preponderante non potrebbe trovare applicazione a priori in presenza di punti di collegamento con la PESC.

d) Valutazione basata sulla componente preponderante nel caso concreto

61. Nella fase scritta del procedimento, le parti non si sono praticamente espresse sulla questione di dove risieda, a loro avviso, la componente preponderante dell'accordo di partenariato e dunque, in ultima analisi, anche la componente preponderante della controversa posizione dell'Unione per il Consiglio di cooperazione. La Corte si è tuttavia servita dell'udienza al fine di discutere con le parti gli obiettivi, il contenuto e il contesto del partenariato con il Kazakhstan.

62. Al contrario della Commissione, il Consiglio ha sostenuto la tesi, al riguardo, che i punti di collegamento dell'accordo con la PESC siano in ogni caso sufficienti a giustificare un ricorso all'articolo 37 TUE quale fondamento giuridico sostanziale e all'articolo 31, paragrafo 1, primo periodo, TUE, quale fondamento giuridico procedurale, *accanto* agli altri fondamenti giuridici rilevanti.

25 V., al riguardo, le mie conclusioni nella causa Commissione/Consiglio (Vietnam, C-13/07, EU:C:2009:190, paragrafo 113).

26 V., al riguardo, sentenze del 3 dicembre 1996, Portogallo/Consiglio (Accordo di cooperazione con l'India, C-268/94, EU:C:1996:461), e dell' 11 giugno 2014, Commissione/Consiglio (Accordo quadro con le Filippine, C-377/12, EU:C:2014:1903); analogamente, la sentenza del 20 maggio 2008, Commissione/Consiglio (Armi di piccolo calibro, C-91/05, EU:C:2008:288), verteva sugli elementi di collegamento di una misura del Consiglio nel settore della PESC con un accordo di partenariato.

27 Sentenze del 20 maggio 2008, Commissione/Consiglio (Armi di piccolo calibro, C-91/05, EU:C:2008:288, in particolare punti 73 e 74), e del 14 giugno 2016, Parlamento/Consiglio (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punti da 44 a 55).

28 V., ancora una volta, le sentenze citate alle note 26 e 27.

63. Mi sia permesso di osservare subito, al riguardo, che un siffatto cumulo di fondamenti giuridici – talvolta denominato anche, semplificando, «duplice fondamento giuridico» – rappresenta, secondo la giurisprudenza della Corte, un'ipotesi assolutamente eccezionale [29], ed è stato finora ritenuto sussistente molto raramente [30]. Il cumulo di fondamenti giuridici presuppone, come menzionato supra, che una misura persegua contemporaneamente più finalità oppure possieda contemporaneamente più componenti legate tra loro in modo inscindibile, senza che una sia accessoria rispetto all'altra [31].

– I punti di collegamento dell'accordo di partenariato con la PESC

64. Se si considerano gli obiettivi e il contenuto dell'accordo di partenariato, occorre senz'altro concordare con il Consiglio sul fatto che sono presenti diverse tematiche che rivestono un ruolo importante nell'ambito della PESC.

65. In tal senso, nel preambolo dell'accordo di partenariato vengono sottolineati subito all'inizio i principi e le disposizioni della Carta delle Nazioni Unite, della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo delle Nazioni Unite e dell'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa (OSCE), in particolare dell'atto finale di Helsinki, nonché altre norme del diritto internazionale generalmente riconosciute [32].

66. Le parti dell'accordo annunciano inoltre la loro intenzione di promuovere la pace e la sicurezza a livello internazionale e la risoluzione pacifica delle controversie, in particolare mediante una collaborazione efficace per il raggiungimento di tale obiettivo nell'ambito delle Nazioni Unite e dell'OSCE [33]. Esse dichiarano la loro volontà di continuare a sviluppare un dialogo politico regolare sulle questioni bilaterali e internazionali di reciproco interesse [34]. Le parti dell'accordo si impegnano inoltre a lottare contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei relativi vettori e a cooperare nei settori della non proliferazione e della sicurezza nucleare [35], nonché a lottare contro il traffico illecito e l'accumulazione di armi leggere e di piccolo calibro [36].

67. Presenta infine un certo collegamento con la PESC anche il forte impegno delle parti dell'accordo a rafforzare la promozione, la protezione e l'attuazione delle libertà fondamentali e dei diritti umani, nonché il rispetto dei principi democratici, dello Stato di diritto e del buon governo [37]. Le parti manifestano pienamente la loro adesione, nell'ambito dei diritti umani e della democrazia, alla promozione di obiettivi condivisi, ad un dialogo politico aperto e costruttivo, alla trasparenza e al rispetto delle norme internazionali in materia di diritti umani [38].

29 Sentenza del 20 maggio 2008, Commissione/Consiglio (Armi di piccolo calibro, C-91/05, EU:C:2008:288, punto 75); v., inoltre, la giurisprudenza citata supra, nota 24.

30 Sentenze del 10 gennaio 2006, Commissione/Consiglio (Convenzione di Rotterdam, C-94/03, EU:C:2006:2, punto 51) e Commissione/Parlamento e Consiglio (Importazione di prodotti chimici pericolosi, C-178/03, EU:C:2006:4, punto 56), nonché del 20 maggio 2008, Commissione/Consiglio (Armi di piccolo calibro, C-91/05, EU:C:2008:288, punti 99, 108 e 109), e del 6 novembre 2008, Parlamento/Consiglio (Perdite della Banca europea per gli investimenti, C-155/07, EU:C:2008:605, punto 84).

31 V., ancora una volta, parere 2/00 del 6 dicembre 2001 (Protocollo di Cartagena sulla sicurezza biologica, EU:C:2001:664, punto 23), nonché sentenze dell'11 giugno 2014, Commissione/Consiglio (Accordo quadro con le Filippine, C-377/12, EU:C:2014:1903, punto 34), e del 14 giugno 2016, Parlamento/Consiglio (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punto 44).

32 Considerando 2 del Preambolo dell'accordo di partenariato.

33 Considerando 9 del Preambolo dell'accordo di partenariato.

34 Considerando 10 del Preambolo dell'accordo di partenariato.

35 Considerando 11 del Preambolo dell'accordo di partenariato.

36 Considerando 12 del Preambolo dell'accordo di partenariato.

37 Considerando 3 del Preambolo dell'accordo di partenariato.

38 Considerando 4 del Preambolo dell'accordo di partenariato.

68. È conforme a tutte queste attestazioni nel preambolo il fatto che al dialogo politico e alla cooperazione nel settore della politica estera e di sicurezza venga dedicato, in un punto assolutamente di primo piano nell'accordo di partenariato, un proprio titolo II, le cui disposizioni comprendono un totale di dieci articoli. Tali disposizioni includono, accanto al dialogo politico (articolo 4 dell'accordo) e alla politica estera e di sicurezza in senso stretto (articolo 6 dell'accordo), anche tematiche come la democrazia e lo stato di diritto (articolo 5 dell'accordo), la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi (articolo 9 dell'accordo), nonché la stabilità regionale (articolo 10 dell'accordo).

69. Nonostante siffatti punti di collegamento, senz'altro esistenti, con la PESC nel preambolo e in alcune disposizioni dell'accordo di partenariato, occorre tuttavia rilevare che le tematiche attinenti alla PESC sono lungi dal costituire la componente preponderante di tale accordo. Assumono infatti un peso ben maggiore, all'interno dell'accordo, quelle tematiche che si trovano manifestamente al di fuori dell'ambito di applicazione della PESC e che fanno parte delle politiche comunitarizzate nel Trattato FUE. Procedo adesso ad esaminare tali tematiche.

– I punti di collegamento dell'accordo di partenariato con le politiche comunitarizzate nel Trattato FUE

70. Se si considerano gli obiettivi e il contenuto dell'accordo di partenariato nel loro complesso, saltano agli occhi, in particolare, le tematiche del commercio e dell'economia, ma anche diverse forme di cooperazione, tutte non collocabili nella PESC.

71. In primo luogo, viene in risalto, in particolare, il fatto che la maggior parte delle disposizioni dell'accordo di partenariato è dedicata ai rapporti commerciali fra l'Unione e il Kazakhstan: su un totale di 287 articoli dell'accordo, il numero di gran lunga maggiore, segnatamente 185 articoli (gli articoli da 14 a 198) fa parte del titolo III («Commercio e imprese»). Accanto a classiche norme che fanno oggi parte del repertorio standard di una pluralità di accordi commerciali (ad es. disposizioni sul trattamento della «nazione più favorita», sul trattamento nazionale, sulle misure antidumping e compensative), sono ivi contenute anche disposizioni relativamente moderne, consuete soprattutto negli accordi commerciali più recenti (ad es. disposizioni nelle materie del diritto della concorrenza e degli appalti pubblici, nonché norme sul rispetto dei diritti di proprietà intellettuale) [39].

72. Anche nel preambolo dell'accordo vengono sottolineati, da un lato, i principi di un'economia di mercato [40] e, dall'altro, la crescente importanza delle relazioni commerciali e in materia di investimenti tra le due parti [41]; la stretta relazione economica deve essere ulteriormente rafforzata e devono essere ulteriormente sviluppati gli scambi commerciali e gli investimenti [42]; gli scambi commerciali e gli investimenti devono essere migliorati sulla base dell'accordo OMC [43]; devono inoltre essere garantite condizioni equilibrate nelle relazioni commerciali bilaterali [44].

73. In secondo luogo, nell'accordo di partenariato svolge un ruolo importante – al di fuori della politica commerciale classica – il principio dello sviluppo sostenibile, e le parti dell'accordo riconoscono il loro impegno a migliorare il livello di sicurezza della sanità pubblica e di tutela della salute umana, quale prerequisito per lo sviluppo sostenibile e la crescita economica [45]. In conformità a ciò, ai titoli IV («Cooperazione nei settori dell'economia e dello sviluppo sostenibile») e VI dell'accordo

39 V. al riguardo, ad es., il parere 2/15 del 16 maggio 2017 (Accordo di libero scambio con Singapore, EU:C:2017:376, punto 276).

40 Considerando 5 del Preambolo dell'accordo di partenariato.

41 Considerando 6 del Preambolo dell'accordo di partenariato.

42 Considerando 7 del Preambolo dell'accordo di partenariato.

43 Considerando 8 del Preambolo dell'accordo di partenariato; v. anche il considerando 17 di tale preambolo.

44 Considerando 16 del Preambolo dell'accordo di partenariato.

45 Considerando 18, 22 e 24 del Preambolo dell'accordo di partenariato.

(«Altre politiche di cooperazione»), numerosi capitoli trattano tematiche che devono essere inequivocabilmente collocate al di fuori della PESC e che sono connesse alla cooperazione allo sviluppo, nonché, se del caso, a diverse politiche del Trattato FUE comunitarizzate (ad es. ambiente, trasporti, cultura e tutela dei consumatori).

74. In terzo luogo, occorre osservare, infine, che l'accordo di partenariato ha dedicato un proprio titolo V alla «cooperazione nel settore della libertà, della sicurezza e della giustizia». L'importanza di tale materia, la quale presenta punti di collegamento, sotto il profilo del diritto dell'Unione, non solo con lo spazio di libertà, di sicurezza e giustizia (parte terza, titolo V del Trattato FUE), bensì anche con cooperazione allo sviluppo (articoli 208 e 209 TFUE) [46], si riflette parimenti in maniera chiara nel preambolo dell'accordo di partenariato. In tal sede, le parti dell'accordo proclamano il loro impegno alla lotta contro la criminalità organizzata e la tratta di esseri umani e ad intensificare la cooperazione nella lotta al terrorismo [47], e intendono rafforzare il loro dialogo e la loro cooperazione per quanto concerne le questioni connesse alla migrazione [48].

– Conclusioni sulla valutazione basata sulla componente preponderante nel caso concreto

75. Nel complesso, si può dunque ritenere che gli obiettivi e il contenuto dell'accordo di partenariato presentano senz'altro, effettivamente, punti di collegamento con la PESC. Tuttavia, contrariamente a quanto ritenuto dal Consiglio, tali punti di collegamento sono lungi dall'essere sufficienti a collocare la componente preponderante dell'accordo nella PESC.

76. A mio avviso, i suddetti punti di collegamento con la PESC dell'accordo di partenariato non sono neanche sufficientemente rilevanti per giustificare l'assunto che la componente di politica estera e di sicurezza costituisce una di più componenti dell'accordo che sono «legate tra loro in modo inscindibile, senza che una sia accessoria rispetto all'altra» [49]. Al contrario: nel caso di specie si deve rilevare una chiara preponderanza di materie che si trovano al di fuori della PESC e che devono essere ascritte a diverse politiche nella parte dei Trattati comunitarizzata. Il contestuale ricorso a fondamenti giuridici propri del settore della PESC e a fondamenti propri del settore delle politiche del Trattato FUE comunitarizzate (cumulo di fondamenti giuridici) non mi sembra pertanto, nel caso di specie, giustificato in alcun modo.

77. Una rinuncia al ricorso a fondamenti giuridici provenienti dal settore della PESC non comporta del resto un indebolimento della componente di politica estera e di sicurezza dell'accordo di partenariato. Gli obiettivi e i contenuti dell'accordo di partenariato individuati supra che presentano collegamenti con la politica estera e di sicurezza, infatti, non possono essere realizzati unicamente con i mezzi classici della PESC. Piuttosto, in particolare la difesa della democrazia e dello Stato di diritto, il rispetto dei diritti dell'uomo, la risoluzione pacifica delle controversie, nonché l'osservanza del diritto internazionale, fanno parte dei valori fondamentali dell'Unione, sui quali si fonda, ai sensi della clausola di raccordo di cui all'articolo 21, paragrafo 1, TUE, l'azione internazionale dell'Unione stessa nella sua integralità, ossia non solo nell'ambito della PESC, bensì anche, ad esempio, nel quadro della politica commerciale comune (articolo 207 TFUE) e della cooperazione allo sviluppo (articolo 208, paragrafo 1, e 209, paragrafo 2, TFUE).

46 I punti di collegamento con la cooperazione allo sviluppo vengono illustrati, ad esempio, dalle sentenze del 20 maggio 2008, Commissione/Consiglio (Armi di piccolo calibro, C-91/05, EU:C:2008:288), e dell'11 giugno 2014, Commissione/Consiglio (Accordo quadro con le Filippine, C-377/12, EU:C:2014:1903, in particolare punti 55 e 60).

47 Considerando 14 del Preambolo dell'accordo di partenariato.

48 Considerando 15 del Preambolo dell'accordo di partenariato.

49 V., ancora una volta, parere 2/00 del 6 dicembre 2001 (Protocollo di Cartagena sulla sicurezza biologica, EU:C:2001:664, punto 23), nonché sentenze dell'11 giugno 2014, Commissione/Consiglio (Accordo quadro con le Filippine, C-377/12, EU:C:2014:1903, punto 34), e del 14 giugno 2016, Parlamento/Consiglio (Tanzania, C-263/14, EU:C:2016:435, punto 44).

78. Del tutto in tal senso, la Corte ha già statuito che le competenze dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo non possono essere intese in senso restrittivo, e che le misure necessarie al perseguimento degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo possono riguardare varie materie specifiche [50]. Da ciò consegue, non da ultimo, che le competenze dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo possono essere sottese anche a clausole figuranti in un accordo di cooperazione e partenariato, le quali siano dedicate al dialogo politico e al rispetto dei diritti umani [51].

C. Annullamento della decisione impugnata e contestuale conservazione provvisoria dei suoi effetti

79. Alla luce delle considerazioni che precedono, il Consiglio, nell'adottare la decisione impugnata, ha erroneamente fatto riferimento ai requisiti di cui all'articolo 31, paragrafo 1, primo periodo, TUE. Il motivo di annullamento fatto valere dalla Commissione deve pertanto essere accolto.

80. A causa del ricorso all'articolo 31, paragrafo 1, primo periodo, TUE, il Consiglio, nel deliberare sulla posizione che l'Unione doveva adottare nel Consiglio di cooperazione, è partito erroneamente dal presupposto di un obbligo di votare all'unanimità, invece che a maggioranza qualificata. Non si può escludere che il contenuto della sua decisione sarebbe stato diverso qualora fosse stata applicata la regola della maggioranza qualificata invece che quella dell'unanimità [52].

81. Di conseguenza, la decisione impugnata deve essere annullata ai sensi dell'articolo 264, paragrafo 1, TFUE. Al riguardo, è opportuno, per motivi di certezza del diritto, come richiesto in subordine dal Consiglio, conservare gli effetti della decisione annullata ai sensi dell'articolo 264, paragrafo 2, TFUE, fino all'adozione di una nuova decisione in seno al Consiglio facendo applicazione della regola di voto corretta, ossia la maggioranza qualificata. Infatti, sulla base della posizione stabilita in tale decisione, l'Unione ha già partecipato a decisioni del Consiglio di cooperazione. Anche se la validità sotto il profilo del diritto internazionale di siffatte decisioni del Consiglio di cooperazione deve essere accuratamente distinta dalla validità di una posizione dell'Unione prestabilita dal Consiglio, qualsiasi dubbio concernente il tipo e la portata degli effetti vincolanti per l'Unione degli atti adottati dal Consiglio di cooperazione dovrebbe essere dissipato a priori.

82. In conformità alla sua prassi più recente [53], la Corte dovrebbe tuttavia conservare gli effetti della decisione impugnata soltanto il tempo ragionevolmente necessario all'adozione di una nuova decisione nel Consiglio. Al riguardo sembra opportuna, nel caso di specie, la fissazione di un termine adeguato, il quale non dovrebbe superare i sei mesi.

50 Sentenze del 3 dicembre 1996, Portogallo/Consiglio (Accordo di cooperazione con l'India, C-268/94, EU:C:1996:461, punti da 37 a 39), e dell' 11 giugno 2014, Commissione/Consiglio (Accordo quadro con le Filippine, C-377/12, EU:C:2014:1903, punti 38, 42 e 43); analogamente, sentenza del 20 maggio 2008, Commissione/Consiglio (Armi di piccolo calibro, C-91/05, EU:C:2008:288, punto 92).

51 Sentenze del 3 dicembre 1996, Portogallo/Consiglio (Accordo di cooperazione con l'India, C-268/94, EU:C:1996:461, in particolare punti 24 e 39), e del 20 maggio 2008, Commissione/Consiglio (Armi di piccolo calibro, C-91/05, EU:C:2008:288, punto 65).

52 In tal senso, sentenze del 23 febbraio 1988, Regno Unito/Consiglio (Galline ovaiole, 131/86, EU:C:1988:86, punto 11), e del 29 marzo 1990, Grecia/Consiglio (Chernobyl, C-62/88, EU:C:1990:153, punto 12); v., inoltre, sentenza del 27 settembre 1988, Commissione/Consiglio (Sistema armonizzato, 165/87, EU:C:1988:458, punto 19).

53 Sentenze del 22 ottobre 2013, Commissione/Consiglio (Servizi ad accesso condizionato, C-137/12, EU:C:2013:675, punto 81); del 6 maggio 2014, Commissione/Parlamento e Consiglio (Scambio di informazioni sulle infrazioni in materia di sicurezza stradale, C-43/12, EU:C:2014:298, punto 56), e del 25 ottobre 2017, Commissione/Consiglio (Accordo di Lisbona riveduto, C-389/15, EU:C:2017:798, punto 84); v., inoltre, già la sentenza del 5 settembre 2012, Parlamento/Consiglio (Sorveglianza delle frontiere marittime esterne, C-355/10, EU:C:2012:516, punto 90).

VI. Sulle spese

83. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura, la parte soccombente è condannata alle spese, se ne è stata fatta domanda. Poiché, conformemente alla soluzione da me proposta, il Consiglio è rimasto soccombente e la Commissione ne ha fatto richiesta, esso deve essere condannato alle spese.

VII. Conclusione

84. Alla luce delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di statuire come segue:

1) La decisione (UE) 2017/477 del Consiglio dell'Unione europea del 3 marzo 2017 è annullata.

2) Gli effetti della decisione annullata vengono conservati fintantoché il Consiglio, entro un termine adeguato, non superiore a sei mesi, non adotti una nuova decisione a maggioranza qualificata.

3) Il Consiglio è condannato alle spese.