Raccolta della giurisprudenza

CONCLUSIONI DELL'AVVOCATO GENERALE
GIOVANNI PITRUZZELLA
presentate il 17 giugno 2021 [1]

Causa C-180/20

Commissione europea
contro

Consiglio dell'Unione europea

«Ricorso di annullamento – Decisioni (UE) 2020/245 e 2020/246 – Posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di Consiglio di partenariato istituito dall'accordo di partenariato globale e rafforzato tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Armenia, dall'altra, per quanto riguarda l'adozione del regolamento interno del Consiglio di partenariato e di quelli del comitato di partenariato, dei sottocomitati e degli altri organi istituiti dal Consiglio di partenariato, nonché la fissazione dell'elenco dei sottocomitati – Decisioni che stabiliscono le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo internazionale – Scelta della base giuridica – Accordo contenente alcune disposizioni che possono essere collocate nella politica estera e di sicurezza comune (PESC) – Adozione di due decisioni distinte»

I. Introduzione

1. Nell'ambito del contenzioso interistituzionale relativo alla base giuridica degli atti dell'Unione, la quale riveste un'importanza di natura costituzionale [2], un posto sempre più significativo è occupato, successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, dalle cause che mettono in discussione la linea di demarcazione fra l'azione esterna dell'Unione europea nei settori rientranti nel Trattato FUE e la politica estera e di sicurezza comune (PESC), inserita nel Trattato UE [3]. Il ricorso oggetto delle presenti conclusioni rientra fra tali cause e costituisce, circa tre anni dopo la pronuncia della sentenza del 4 settembre 2018, Commissione/Consiglio (Accordo con il Kazakhstan) [4] (in prosieguo: la «sentenza Kazakhstan»), una nuova tappa della controversia fra la Commissione europea e il Consiglio dell'Unione europea in merito alle basi giuridiche rilevanti per la conclusione e l'attuazione di accordi di partenariato cosiddetti «di nuova generazione». Nella sentenza Kazakhstan, la Corte è stata chiamata per la prima volta a pronunciarsi sulla delimitazione fra le competenze rientranti nella PESC e le competenze rientranti nel Trattato

[1] Lingua originale: il francese.

[2] V., in tal senso, segnatamente, parere 2/00 (Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza), del 6 dicembre 2001 (EU:C:2001:664, punto 5) e sentenza del 14 giugno 2016, Parlamento/Consiglio (C-263/14, EU:C:2016:435, punto 42).

[3] V., ad esempio, sentenze del 19 luglio 2012, Parlamento/Consiglio (C-130/10, EU:C:2012:472), del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio (C-658/11, EU:C:2014:2025), e del 14 giugno 2016, Parlamento/Consiglio (C-263/14, EU:C:2016:435).

[4] C-244/17, EU:C:2018:662.

FUE nell'ambito dell'attuazione di uno di tali accordi e, più precisamente, in merito all'adozione di una decisione ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, con la quale il Consiglio definisce la posizione dell'Unione in un organo istituito in applicazione di tale accordo [5].

2. Nella presente causa, la Commissione chiede l'annullamento delle decisioni (UE) del Consiglio 2020/245 [6] e 2020/246 [7] (in prosieguo, congiuntamente: le «decisioni impugnate»), relative alla posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di Consiglio di partenariato istituito dall'accordo di partenariato globale e rafforzato tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Armenia, dall'altra [8] (in prosieguo: l'«APGR»).

II. Contesto normativo

A. Le disposizioni rilevanti del Trattato UE

3. Il capo 1 del titolo V del Trattato UE contiene «[d]isposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione». L'articolo 21 TUE, a tale capo, espone, al paragrafo 1, i principi sui quali si fonda l'azione dell'Unione sulla scena internazionale e precisa che l'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati segnatamente con i paesi che condividono detti principi. Il paragrafo 2 di tale articolo elenca gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione e il paragrafo 3, primo comma, dello stesso articolo dispone che «[n]ell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle altre politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2».

4. Il capo 2 del titolo V del Trattato UE contiene le disposizioni specifiche sulla PESC. Ai sensi dell'articolo 24, paragrafo 1, secondo comma, TUE, «[l]a 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». In conformità all'articolo 37 TUE, figurante in questo stesso capo, «[l]'Unione può concludere accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali nei settori di pertinenza del presente capo».

[5] Esistono altri precedenti concernenti l'interpretazione dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, nel contesto di una controversia sulla base giuridica rilevante di una decisione che definisce la posizione da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo internazionale, i quali non riguardano tuttavia la delimitazione fra le competenze PESC e le competenze non PESC. V. sentenze del 26 settembre 2013, Regno Unito/Consiglio (C-431/11, EU:C:2013:589); del 27 febbraio 2014, Regno Unito/Consiglio (C-656/11, EU:C:2014:97) e del 18 dicembre 2014, Regno Unito/Consiglio (C-81/13, EU:C:2014:2449).

[6] Decisione del 17 febbraio 2020 relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di Consiglio di partenariato istituito dall'accordo di partenariato globale e rafforzato tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Armenia, dall'altra, per quanto riguarda l'adozione del regolamento interno del Consiglio di partenariato e di quelli del comitato di partenariato, dei sottocomitati e degli altri organi istituiti dal Consiglio di partenariato, nonché la fissazione dell'elenco dei sottocomitati per l'applicazione di tale accordo ad eccezione del titolo II dello stesso (GU 2020, L 52, pag. 3).

[7] Decisione del 17 febbraio 2020 relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di Consiglio di partenariato istituito dall'accordo di partenariato globale e rafforzato tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Armenia, dall'altra, per quanto riguarda l'adozione del regolamento interno del Consiglio di partenariato e di quelli del comitato di partenariato, dei sottocomitati e degli altri organi istituiti dal Consiglio di partenariato, nonché la fissazione dell'elenco dei sottocomitati per l'applicazione del titolo II di tale accordo (GU 2020, L 52, pag. 5).

[8] GU 2018, L 23, pag. 4.

B. Le disposizioni rilevanti del Trattato FUE

5. Nella quinta parte del Trattato FUE, il quale verte sull'azione esterna dell'Unione, il titolo V è dedicato agli accordi internazionali dell'Unione. Tale titolo comprende, inter alia, l'articolo 218 TFUE, il quale fissa la procedura di negoziazione e di conclusione degli accordi fra l'Unione e i paesi terzi o le organizzazioni internazionali. Tale articolo, ai suoi paragrafi 8 e 9, dispone quanto segue:

«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 (…).

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 (…)».

III. Fatti

A. L'APGR

6. Il 29 settembre 2015, il Consiglio ha autorizzato la Commissione e l'Alta rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (in prosieguo: l'«Alta rappresentante») ad avviare negoziati con la Repubblica d'Armenia su un accordo quadro [9]. Tali negoziati sono stati conclusi con successo e l'accordo è stato siglato il 21 marzo 2017.

7. Il 20 novembre 2017, il Consiglio ha adottato una decisione con la quale esso autorizzava la firma dell'APGR a nome dell'Unione e decideva sull'applicazione provvisoria di talune parti di tale accordo [10] (in prosieguo: la «decisione di firma»). Tale decisione era fondata sull'articolo 37 TUE, nonché sull'articolo 91 e l'articolo 100, paragrafo 2, TFUE, e sugli articoli 207 e 209 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafi 5 e 7, TFUE e l'articolo 218, paragrafo 8, secondo comma, TFUE. L'APGR è stato firmato il 24 novembre 2017 ed è applicato a titolo provvisorio dal 1º giugno 2018.

8. L'articolo 362 di tale accordo prevede l'istituzione di un Consiglio di partenariato, incaricato di esercitare la vigilanza e di verificare a scadenze regolari l'attuazione di detto accordo e munito del potere di adottare decisioni vincolanti per le parti, nonché di formulare raccomandazioni [11] (in prosieguo: il «Consiglio di partenariato»). Il Consiglio di partenariato è composto da rappresentanti delle parti a livello ministeriale e si riunisce periodicamente, almeno una volta l'anno e quando le circostanze lo richiedono. L'articolo 362, paragrafo 4, dell'APGR prevede che il Consiglio di partenariato adotti il proprio regolamento interno. Il Consiglio di partenariato è assistito nello svolgimento dei suoi compiti da un comitato di partenariato, istituito in conformità

[9] Tale accordo quadro doveva sostituire l'accordo di partenariato e cooperazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da un lato, e la Repubblica d'Armenia, dall'altro (GU 1999, L 239, pag. 3).

[10] Decisione (UE) 2018/104 del Consiglio, del 20 novembre 2017, relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione provvisoria dell'accordo di partenariato globale e rafforzato (GU 2018, L 23 pag. 1).

[11] In conformità all'articolo 362, paragrafo 6, dell'APGR, il Consiglio di partenariato adotta le decisioni e le raccomandazioni mediante accordo tra le parti, nel pieno rispetto dell'espletamento delle loro rispettive procedure interne.

all'articolo 363 dell'APGR e composto da rappresentanti delle parti a livello di alti funzionari (in prosieguo: il «comitato di partenariato»). In conformità al paragrafo 4 di tale articolo, il Consiglio di partenariato stabilisce, nel proprio regolamento interno, i compiti e il funzionamento di tale comitato. Ai sensi dell'articolo 364 dell'APGR, il Consiglio di partenariato può decidere di istituire sottocomitati e altri organi in settori specifici, incaricati di assisterlo, determinandone la composizione, i compiti e il funzionamento.

B. Le decisioni impugnate

9. Le decisioni impugnate riguardano l'adozione dei regolamenti interni del Consiglio di partenariato, del comitato di partenariato, dei sottocomitati e degli altri organi istituiti dal Consiglio di partenariato, nonché la fissazione dell'elenco dei sottocomitati (in prosieguo, congiuntamente: i «regolamenti interni»).

10. Il 29 novembre 2018, l'Alta rappresentante e la Commissione hanno adottato una proposta congiunta di decisione del Consiglio relativa alla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione nel Consiglio di partenariato, per quanto riguarda l'adozione di decisioni relative ai regolamenti interni (in prosieguo: la «proposta congiunta») [12]. Tale proposta era fondata, inter alia, sull'articolo 37 TUE come base giuridica sostanziale.

11. Il 19 luglio 2019, la Commissione ha presentato una proposta modificata di decisione del Consiglio, nella quale erano stati rimossi i riferimenti all'Alta rappresentante e all'articolo 37 TUE quale base giuridica sostanziale [13] (in prosieguo: la «proposta modificata»). Tale proposta era fondata sull'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, quale base giuridica procedurale, e sull'articolo 91 e l'articolo 100, paragrafo 2, TFUE, nonché sugli articoli 207 e 209 TFUE, quali basi giuridiche sostanziali. Nella motivazione di tale decisione veniva spiegato che la soppressione dell'articolo 37 TUE quale base giuridica sostanziale era giustificata segnatamente alla luce della sentenza Kazakhstan.

12. Il 4 dicembre 2019, il Comitato dei rappresentanti permanenti (Coreper) ha deciso di scindere l'atto giuridico da adottare in due decisioni del Consiglio, l'una fondata sull'articolo 37 TUE e avente ad oggetto il solo titolo II dell'APGR, il quale riguarda la cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza, l'altra su basi giuridiche diverse dalla PESC e concernenti tutto l'APGR ad eccezione del suo titolo II.

13. Il 17 febbraio 2020, il Consiglio ha adottato congiuntamente le decisioni impugnate. La decisione 2020/245 è stata adottata sulla base dell'articolo 91 TFUE e dell'articolo 100, paragrafo 2, TFUE, nonché dell'articolo 207 TFUE e dell'articolo 209 TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 8, primo comma, TFUE e con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE. La decisione 2020/246, per contro, è stata adottata sulla base dell'articolo 37 TUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 8, secondo comma, TFUE, e l'articolo 218,

[12] Proposta congiunta di decisione del Consiglio relativa alla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea nel Consiglio di partenariato istituito dall'accordo di partenariato globale e rafforzato tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Armenia, dall'altra, per quanto riguarda l'adozione di decisioni relative al regolamento interno del Consiglio di partenariato, del comitato di partenariato, dei sottocomitati specializzati e di qualsiasi altro organo [JOIN(2018) 29 final].

[13] Proposta modificata di decisione del Consiglio relativa alla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea nel Consiglio di partenariato istituito dall'accordo di partenariato globale e rafforzato tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Armenia, dall'altra, per quanto riguarda l'adozione di decisioni relative al regolamento interno del Consiglio di partenariato, del comitato di partenariato, dei sottocomitati specializzati e di qualsiasi altro organo [COM(2019) 345 final].

paragrafo 9, TFUE. L'articolo 1 della decisione 2020/245 prevede che «[l]a posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di Consiglio di partenariato istituito dall'[APGR], per quanto riguarda l'adozione de[i] regolament[i] intern[i] (…) per l'applicazione dell'accordo ad eccezione del titolo II dello stesso si basa sul progetto di decisione del Consiglio di partenariato». L'articolo 1 della decisione 2020/246 prevede che «[l]a posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di Consiglio di partenariato istituito dall'[APGR], per quanto riguarda l'adozione de[i] regolament[i] intern[i] (…) per l'applicazione del titolo II di tale accordo, si basa sul progetto di decisione del Consiglio di partenariato».

14. Con due dichiarazioni, inserite nel verbale dal Consiglio il 4 marzo 2020, la Commissione e la Repubblica ceca hanno sottolineato il carattere, a loro avviso, giuridicamente erroneo del ricorso alla base giuridica di cui all'articolo 37 TUE per una delle due decisioni del Consiglio [14]. Con una dichiarazione, inserita nello stesso verbale del Consiglio, l'Ungheria ha parimenti espresso le «proprie riserve quanto all'adozione di due decisioni distinte sulla posizione dell'UE», senza tuttavia contestare la base giuridica dell'articolo 37 TUE [15]. Questi due Stati membri hanno deciso di astenersi dal voto.

IV. Procedimento dinanzi alla Corte e conclusioni delle parti

15. Con atto introduttivo depositato presso la cancelleria della Corte il 24 aprile 2020, la Commissione ha proposto il ricorso di annullamento oggetto delle presenti conclusioni. La Repubblica ceca e la Repubblica francese sono state ammesse ad intervenire a sostegno, rispettivamente, della Commissione e del Consiglio.

16. La Commissione, sostenuta dalla Repubblica ceca, chiede che la Corte voglia annullare le decisioni impugnate, mantenere i loro effetti e condannare il Consiglio alle spese.

17. Il Consiglio chiede, in via principale, che la Corte voglia respingere il ricorso e condannare la Commissione alle spese e, in subordine, in caso di annullamento delle decisioni impugnate, che i loro effetti siano mantenuti. La Repubblica francese chiede che la Corte voglia respingere il ricorso della Commissione.

V. Analisi

18. La Commissione deduce due motivi a sostegno del suo ricorso.

A. Sul primo motivo

1. Riassunto succinto degli argomenti delle parti

19. Nell'ambito del suo primo motivo di ricorso, che costituisce l'aspetto centrale del presente procedimento, la Commissione contesta al Consiglio, in primo luogo, l'esclusione dall'ambito di applicazione della decisione 2020/245 del titolo II dell'APGR; in secondo luogo, la scelta

[14] V. Consiglio dell'Unione europea, resoconto sommario del 4 marzo 2020 (6517/20; CRS CRP 9), Coreper del 12 e 14 febbraio 2020, allegato Coreper del 12 febbraio 2020, punto 38.

[15] V. Consiglio dell'Unione europea, resoconto sommario del 4 marzo 2020 (6517/20; CRS CRP 9), Coreper del 12 e 14 febbraio 2020, allegato Coreper del 12 febbraio 2020, punto 38.

dell'articolo 37 TUE come base giuridica materiale della decisione 2020/246 e, in terzo luogo, l'aggiunta, quale base giuridica procedurale di tale decisione, dell'articolo 218, paragrafo 8, secondo comma, TFUE.

20. La Commissione sostiene che, scegliendo l'articolo 37 TUE come base giuridica sostanziale della decisione 2020/246, il Consiglio ha modificato la regola di voto che, altrimenti, sarebbe stata applicabile in forza dei Trattati, e ha disatteso la giurisprudenza costante della Corte sulla scelta della base giuridica degli atti dell'Unione. Secondo la Commissione, da tale giurisprudenza e, segnatamente, dalla sentenza Kazakhstan, risulta che una decisione del Consiglio ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, con la quale il Consiglio stabilisce la posizione da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo internazionale, deve essere adottata a maggioranza qualificata quando il centro di gravità di tale accordo è costituito da un settore per il quale le basi giuridiche sostanziali richiedono la maggioranza qualificata. La Commissione fa valere che l'APGR riguarda principalmente i settori del commercio, della cooperazione allo sviluppo e degli scambi di servizi di trasporto, ai quali è dedicata la vasta maggioranza degli articoli di tale accordo. I nove articoli inseriti nel titolo II di detto accordo, avente ad oggetto la cooperazione nel settore della politica estera e di sicurezza, avrebbero carattere meramente accessorio rispetto alla totalità dell'APGR e sarebbero dunque insufficienti per giustificare una base giuridica rientrante nella PESC per la totalità del medesimo. A sostegno di tale conclusione, la Commissione fa valere che, nella sentenza Kazakhstan, la Corte ha ritenuto che le disposizioni del titolo II 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 [16] (in prosieguo: l'«accordo con il Kazakhstan»), paragonabili, per contenuto e per numero, a quelle del titolo II dell'APGR, non giustificassero la scelta del Consiglio di essere ricorso all'articolo 37 TUE come base giuridica sostanziale di una decisione dello stesso tipo delle decisioni impugnate.

21. Il Consiglio, sostenuto dalla Repubblica francese, non contesta che il settore nel quale rientrano le decisioni impugnate debba essere valutato alla luce dell'APGR. Tuttavia, esso fa valere che la scelta della base giuridica di un atto dell'Unione, compreso un atto concernente un accordo internazionale, deve fondarsi su elementi oggettivi, che devono poter essere assoggettati a sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano il contenuto ma anche lo scopo di tale atto. Secondo il Consiglio, dalla giurisprudenza della Corte risulta che l'esame degli obiettivi dell'accordo è essenziale al fine di accertare il rapporto esistente fra le disposizioni del medesimo che presentano collegamenti con diversi settori di azione dell'Unione, e che solo in un secondo tempo occorre esaminare la portata degli obblighi contenuti in tali disposizioni, ossia il loro contenuto. Orbene, gli argomenti addotti dalla Commissione non terrebbero conto in alcun modo delle finalità dell'APGR e delle sue disposizioni specifiche, ma si focalizzerebbero esclusivamente sul loro contenuto. Nella specie, il Consiglio ritiene che l'analisi degli obiettivi delle disposizioni contenute nel titolo II dell'APGR dimostri che queste ultime non sono seconde e indirette rispetto alle altre disposizioni di tale accordo. Inoltre, contrariamente a quanto sosterrebbe la Commissione, l'APGR e l'accordo con il Kazakhstan presenterebbero differenze fondamentali per quanto riguarda la definizione dei loro obiettivi e, pertanto, la loro natura giuridica. A tal riguardo, il Consiglio osserva che l'APGR include, al suo articolo 1, almeno un obiettivo sostanziale supplementare, assente nell'accordo con il Kazakhstan, ossia l'obiettivo consistente nel contribuire a rafforzare il partenariato politico globale (lettera a) e a promuovere lo sviluppo di strette relazioni politiche tra le parti (lettera b). Inoltre, alcuni degli obiettivi generali enunciati all'articolo 1 dell'APGR verrebbero tradotti dall'articolo 3 di tale accordo in un insieme di obiettivi più precisi, perseguiti specificamente dalle disposizioni del titolo II di detto

[16] GU 2016, L 29, pag. 1.

accordo. In particolare, l'obiettivo consistente nell'incremento dell'efficacia della cooperazione nel settore della politica estera e di sicurezza, presentato dall'articolo 3, paragrafo 1, dell'APGR come obiettivo generale del dialogo politico con l'Armenia, intorno al quale si articolano tutti gli altri obiettivi perseguiti da detto dialogo, costituirebbe un obiettivo distinto, il quale non potrebbe essere considerato accessorio rispetto agli altri obiettivi di tale accordo. Secondo il Consiglio, è pertanto indubbio che l'obiettivo principale delle disposizioni del titolo II di tale accordo sia l'attuazione di una politica rientrante nella PESC, che l'Unione conduce nell'ambito delle competenze conferitele ai sensi del titolo V, capo 2, TUE. Tale conclusione, fondata su un'analisi delle finalità delle disposizioni del titolo II di tale accordo, non può essere rimessa in discussione da argomenti riguardanti semplicemente il loro contenuto e, segnatamente, il loro valore asseritamente dichiaratorio. Infatti, da un lato, dalle disposizioni in questione risulta che un dialogo politico regolare costituisce il modo in cui la cooperazione deve essere attuata e, dall'altro, non esiste alcun elemento nella giurisprudenza della Corte che consenta di concludere che disposizioni che prevedono una cooperazione sotto forma di un dialogo non possano costituire di per sé una componente indipendente allorché esse perseguano obiettivi di sicurezza e di politica estera.

2. Valutazione

a) Stato della giurisprudenza rilevante

22. L'articolo 218 TFUE, per rispondere ad esigenze di chiarezza, di coerenza e di razionalizzazione, prevede una procedura unificata e di portata generale riguardante, in particolare, 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 [17]. Nell'ambito di tale procedura, l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, prevede una procedura semplificata ai fini, segnatamente, della definizione delle posizioni da adottare a nome dell'Unione nel contesto della sua partecipazione all'adozione, in seno all'organo decisionale istituito dall'accordo internazionale interessato, di atti riguardanti l'applicazione o l'esecuzione di quest'ultimo [18]. Poiché tale disposizione non prevede alcuna regola di voto per l'adozione da parte del Consiglio di tale categoria di decisioni, la Corte ha dichiarato che è con riferimento all'articolo 218, paragrafo 8, TFUE, che la regola di voto applicabile deve, in ogni caso di specie, essere determinata. Al riguardo, essa ha precisato che, quando una tale decisione non rientra in nessuno dei casi per i quali l'articolo 218, paragrafo 8, secondo comma, TFUE richiede il voto all'unanimità è, in linea di principio, conformemente al combinato disposto dell'articolo 218, paragrafo 8, primo comma, e dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, statuendo a maggioranza qualificata, che il Consiglio deve adottare tale decisione [19].

23. Il primo caso nel quale l'articolo 218, paragrafo 8, secondo comma, TFUE richiede che il Consiglio decida all'unanimità riguarda l'ipotesi nella quale l'accordo concerne un settore per il quale l'unanimità è richiesta per l'adozione di un atto dell'Unione; tale caso stabilisce così un nesso tra la base giuridica sostanziale di una decisione adottata ai sensi di tale articolo e la regola di voto applicabile per l'adozione di quest'ultima. Ciò si verifica nel caso della PESC, poiché

[17] V., in tal senso, sentenza del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio (C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 52), e sentenza Kazakhstan (punto 21).

[18] V., in tal senso, sentenza del 6 ottobre 2015, Consiglio/Commissione (C-73/14, EU:C:2015:663, punto 65), e sentenza Kazakhstan (punto 25).

[19] Sentenza del 25 ottobre 2017, Commissione/Consiglio (CMR-15) (C-687/15, EU:C:2017:803, punto 51), e sentenza Kazakhstan (punti 25 e 27).

l'articolo 31, paragrafo 1, primo comma, TUE prevede in particolare che le decisioni rientranti nell'ambito del titolo V, capo 2, del Trattato UE siano adottate all'unanimità, salvo nei casi in cui tale capo disponga diversamente [20].

24. Al fine di determinare se una decisione adottata nel contesto definito dall'articolo 218, paragrafo 9, TFUE si riferisca effettivamente a un settore per il quale è richiesta l'unanimità per adottare un atto dell'Unione e debba, quindi, in riferimento al primo caso previsto dall'articolo 218, paragrafo 8, secondo comma, TFUE, essere adottata all'unanimità, è necessario fare riferimento alla sua base giuridica sostanziale [21].

25. Secondo giurisprudenza costante, la scelta della base giuridica di un atto dell'Unione deve fondarsi su elementi oggettivi, che devono poter essere assoggettati a sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano lo scopo e il contenuto dell'atto [22]. Se l'esame di un atto dell'Unione dimostra che esso persegue una duplice finalità o che possiede una duplice componente, e se una di tali finalità o componenti è identificabile come principale mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante. In via d'eccezione, se è dimostrato, invece, che l'atto persegue contemporaneamente più finalità oppure che ha più componenti legate tra loro in modo inscindibile, senza che una sia accessoria rispetto all'altra, cosicché siano applicabili diverse disposizioni dei trattati, un atto di questo tipo deve fondarsi sulle diverse basi giuridiche corrispondenti [23]. Il ricorso ad un duplice fondamento giuridico è tuttavia escluso quando le procedure previste dalle rispettive norme siano incompatibili [24].

26. Secondo tale giurisprudenza, è dunque il «centro di gravità» dell'atto dell'Unione che occorre individuare al fine di valutare se la sua o le sue basi giuridiche siano state determinate correttamente. La Corte ha peraltro precisato che gli stessi criteri si applicano anche allorché si tratta di definire la base giuridica di atti dell'Unione concernenti la conclusione e l'attuazione di un accordo internazionale [25].

27. Il dibattito sviluppatosi fra le parti della presente controversia mette in luce una divergenza di interpretazione su diversi elementi chiave del «test del centro di gravità» elaborato dalla Corte e richiede le seguenti precisazioni.

28. In primo luogo, alla luce degli scambi di opinioni a tale riguardo fra la Commissione, il Consiglio e la Repubblica francese, occorre rilevare che lo «scopo» e il «contenuto» dell'atto dell'Unione in questione figurano allo stesso rango fra gli elementi oggettivi, che devono poter essere assoggettati a sindacato giurisdizionale, sui quali deve fondarsi la scelta della sua base giuridica. Dato che la definizione del centro di gravità di un atto di questo tipo costituisce un esercizio eminentemente pragmatico, l'ordine secondo il quale la Corte procede all'analisi di

[20] V. sentenza Kazakhstan (punto 29).

[21] V. sentenza Kazakhstan (punto 35).

[22] V., in tal senso, inter alia, sentenze del 26 marzo 1987, Commissione/Consiglio (45/86, EU:C:1987:163, punto 11); dell'11 giugno 1991, Commissione/Consiglio (C-300/89, EU:C:1991:244, punto 10); parere 2/00 (Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza), del 6 dicembre 2001 (EU:C:2001:664, punto 22); sentenza del 14 giugno 2016, Parlamento/Consiglio (C-263/14, EU:C:2016:435, punto 43), nonché sentenza Kazakhstan (punto 36).

[23] V., in tal senso, inter alia, sentenze del 10 gennaio 2006, Commissione/Parlamento e Consiglio (C-178/03, EU:C:2006:4, punti 42 e 43), del 14 giugno 2016, Parlamento/Consiglio (C-263/14, EU:C:2016:435, punto 44) e sentenza Kazakhstan (punto 37).

[24] V., segnatamente, sentenza del 6 novembre 2008, Parlamento/Consiglio (C-155/07, EU:C:2008:605, punto 37 e la giurisprudenza ivi citata). Occorre tuttavia sottolineare che la Corte limita il caso in cui una dualità (o pluralità) di basi giuridiche è esclusa ai casi di incompatibilità di procedure, ad eccezione dei casi in cui solo la regola di voto differisce; v. sentenza del 19 luglio 2012, Parlamento/Consiglio (C-130/10, EU:C:2012:472, punti da 45 a 48).

[25] V., segnatamente, sentenza del 14 giugno 2016, Parlamento/Consiglio (C-263/14, EU:C:2016:435, punto 42 e la giurisprudenza ivi citata).

questi due elementi e l'importanza che essa conferisce loro nell'ambito dell'esame di un caso concreto dipendono principalmente dalle circostanze del caso di specie e non consente di speculare sul carattere più o meno «essenziale» dell'uno o dell'altro elemento o su un'eventuale gerarchizzazione fra gli stessi.

29. È vero che talune applicazioni del test del centro di gravità ad atti connessi alla conclusione di accordi internazionali sembrano riconoscere un'importanza maggiore alla ricerca dell'oggetto dell'atto. In tal senso, nel parere 1/78 [26], la Corte ha precisato che la qualificazione di un accordo «va fatta in considerazione dello scopo essenziale di questo, non già in funzione di clausole particolari», che, avendo carattere accessorio o ausiliario, restano assorbite da detto scopo essenziale. La stessa linea di ragionamento è stata seguita dalla Corte nelle sentenze del 3 dicembre 1996, Portogallo/Consiglio [27] (in prosieguo: la «sentenza Portogallo/Consiglio») e dell'11 giugno 2014, Commissione/Consiglio [28] (in prosieguo: la «sentenza Filippine»), al fine di determinare l'obiettivo rispettivamente di un accordo di cooperazione allo sviluppo e di un accordo quadro di partenariato e cooperazione. Tuttavia, da un lato, un simile approccio non si risolve nel privare di qualsivoglia importanza l'esame del contenuto dell'accordo, considerato che tale esame può anche portare concretamente ad identificare, alla luce della portata degli obblighi previsti da disposizioni individuali dell'accordo, componenti distinte, che richiedono l'aggiunta di altre basi giuridiche [29]. Dall'altro, come rilevato dall'avvocato generale Mengozzi nelle sue conclusioni nella causa sfociata nella sentenza Filippine [30], la summenzionata linea giurisprudenziale non è che una «declinazione particolare» delle regole generali da seguire per determinare la base giuridica di un atto dell'Unione, enunciate al paragrafo 25 delle presenti conclusioni, che non si discosta dalle medesime [31]. In ogni caso, tale approccio sembra essere controbilanciato da un ricorso sempre più frequente, da parte della Corte, ad un ragionamento incentrato più specificamente sull'esame del contenuto dell'accordo [32], senza che, a sua volta, ciò implichi un'esclusione dell'esame delle finalità dell'atto.

30. In secondo luogo, a parte il suo scopo e il suo contenuto, altri elementi oggettivi possono essere presi in considerazione al fine di determinare il centro di gravità di un atto dell'Unione, come si evince chiaramente dai termini impiegati dalla Corte e riprodotti al paragrafo 25 delle presenti conclusioni. Per quanto riguarda, in particolare, atti concernenti la conclusione e l'attuazione di un accordo internazionale, fra tali elementi figura, segnatamente, il contesto in cui detto atto si iscrive ed è stato adottato [33]. Pur se l'importanza di tale elemento varia necessariamente in funzione del tipo di atto e della categoria di accordo in questione, l'esame del contesto può svolgere un ruolo centrale nell'analisi della Corte, come è avvenuto, ad esempio, nella sentenza del 20 novembre 2018, Commissione/Consiglio (AMP Antartico) [34]. Per contro, il

[26] Parere 1/78 (Accordo internazionale sulla gomma naturale), del 4 ottobre 1979 (EU:C:1979:224).

[27] C-268/94, EU:C:1996:461, punti da 37 a 39.

[28] C-377/12, EU:C:2014:1903, punti da 35 a 39.

[29] V., a contrario, sentenza Filippine, punti 56 e 59.

[30] C-377/12, EU:C:2014:29, punti da 25 a 28.

[31] V. punti da 25 a 27.

[32] V., ad esempio, sentenze del 18 luglio 2013, Daiichi Sankyo e Sanofi-Aventis Deutschland (C-414/11, EU:C:2013:520, punti da 52 a 60), del 22 ottobre 2013, Commissione/Consiglio (C-137/12, EU:C:2013:675, punti da 58 a 65) e sentenza Kazakhstan (punti da 42 a 45).

[33] V. in tal senso, segnatamente, sentenze del 26 settembre 2013, Regno Unito/Consiglio (C-431/11, EU:C:2013:589, punti 48 e segg.); del 27 febbraio 2014, Regno Unito/Consiglio (C-656/11, EU:C:2014:97, punto 50); del 18 dicembre 2014, Regno Unito/Consiglio (C-81/13, EU:C:2014:2449, punto 38), e del 20 novembre 2018, Commissione/Consiglio (AMP Antartico) (C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, punti 76 e 87).

[34] C-626/15 e C-659/16, EU:C:2018:925, punti da 88 a 94; v. parimenti sentenza del 14 giugno 2016, Parlamento/Consiglio (C-263/14, EU:C:2016:435, punto 51), nella quale il riferimento al contesto è stato utilizzato al fine di determinare l'obiettivo della misura in questione.

convincimento dell'autore dell'atto [35] oppure la «valutazione soggettiva e le intenzioni politiche generali delle istituzioni emananti» [36] sono irrilevanti con riferimento alla scelta della base giuridica, data la loro mancanza di oggettività.

31. In terzo luogo, dalla giurisprudenza richiamata al paragrafo 25 delle presenti conclusioni si evince che la mera constatazione che un atto dell'Unione persegua più finalità o possieda più componenti non è sufficiente, di per sé, a fondare tale atto su più basi giuridiche. La Corte ha infatti ancorato il test del centro di gravità a regole ben precise, applicabili in caso di pluralità di scopi o di componenti e che prevedono o di adottare la base giuridica richiesta dalla finalità oppure dalla componente principale o preponderante, il che implica di qualificare come accessorie l'altra o le altre finalità o componenti, o, qualora un siffatto rapporto da principale a accessorio difetti, di adottare le diverse basi giuridiche corrispondenti alle diverse finalità o componenti dell'atto indissolubilmente connesse fra di loro.

32. A tal riguardo, occorre rilevare che, nella sentenza Filippine, la quale si colloca nel solco della sentenza Portogallo/Consiglio, la Corte ha precisato, in relazione alla decisione di firma di un accordo quadro di partenariato e cooperazione, che tale test implica, anzitutto, l'accertamento se le disposizioni dell'accordo che possono essere collegate a politiche dell'Unione diverse da quella individuata come preponderante, possano parimenti rientrare nella medesima oppure se esse esulino dall'ambito di tale politica e, quindi, impongano di fondare tale decisione su basi giuridiche supplementari [37], e, successivamente, la verifica se tali disposizioni non comportino obblighi di una portata tale che esse corrispondono ad obiettivi distinti da quelli che si collocano nella politica dell'Unione individuata come preponderante.

33. In quarto luogo, la Corte ha avuto cura di precisare che una pluralità di basi giuridiche deve essere presa in considerazione solo a titolo eccezionale. È vero che, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e dell'articolo 40 TUE, i cui due commi prevedono clausole di non interferenza reciproca dei procedimenti e delle rispettive competenze delle istituzioni nei settori della PESC e delle politiche rientranti nel Trattato FUE [38], il cumulo eventuale fra basi giuridiche rientranti in tale Trattato e nella PESC non sembra, a priori, escluso, come avveniva in precedenza, ai sensi dell'articolo 47 UE, fra basi giuridiche rientranti nel Trattato CE e nella PESC [39]. Un siffatto cumulo è stato peraltro implicitamente ammesso dalla Corte nella sentenza Kazakhstan. Ciò non toglie che solo molto raramente la Corte ha accettato un cumulo di basi giuridiche [40].

35 In tal senso, v. segnatamente parere 2/00 (Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza), del 6 dicembre 2001 (EU:C:2001:664, punto 22).

36 V. conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Consiglio (Accordo con il Kazakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, paragrafo 53).

37 V. sentenza Filippine, punto 35.

38 A termini dell'articolo 40, primo comma, TUE, «[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». Il secondo comma di tale articolo prevede che «[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».

39 V. sentenza del 20 maggio 2008, Commissione/Consiglio (C-91/05, EU:C:2008:288, punti 76 e 77).

40 V sentenze del 10 gennaio 2006, Commissione/Consiglio (Convenzione di Rotterdam) (C-94/03, EU:C:2006:2, punto 51), del 10 gennaio 2006, Commissione/Parlamento e Consiglio (Importazione di prodotti chimici pericolosi) (C-178/03, EU:C:2006:4, punto 56), 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). V. parimenti conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Consiglio (Accordo con il Kazakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, paragrafo 63).

34. La sentenza Kazakhstan ha apportato importanti chiarimenti alla giurisprudenza richiamata al paragrafo 25 delle presenti conclusioni.

35. In primo luogo, in tale sentenza, la Corte ha confermato ancora una volta l'applicazione del test del centro di gravità – impiegato nella sua giurisprudenza classica sulla scelta della base giuridica – anche qualora tale scelta debba essere effettuata, nel contesto dell'azione esterna dell'Unione, fra basi giuridiche PESC e non PESC [41]. Facendo riferimento segnatamente al carattere unitario delle disposizioni di cui all'articolo 218 TFUE, le quali tengono esse stesse conto delle specificità della PESC, riflettendo al contempo l'equilibrio istituzionale stabilito dal Trattato per ciascuno dei settori di azione dell'Unione [42], la Corte afferma implicitamente che non è giustificato riservare un trattamento speciale a questo tipo di contenzioso sulla base giuridica, confermando così un orientamento giurisprudenziale più generale inteso a conferire piena efficacia all'«integrazione delle disposizioni relative alla PESC nell'ambito generale del diritto dell'Unione» voluta dal Trattato di Lisbona [43]. Non citando al contempo l'articolo 40 TUE, la Corte, nella sentenza Kazakhstan, sembra accettare implicitamente la lettura di tale disposizione suggerita dall'avvocato generale Kokott nelle sue conclusioni [44], secondo la quale le due clausole di non interferenza di cui al primo e al secondo comma di tale articolo sono configurate simmetricamente e non consentono pertanto di fondare una priorità a favore delle competenze rientranti nella PESC o di quelle rientranti nel Trattato FUE. Una siffatta lettura esige necessariamente, in materia di scelta della base giuridica, l'applicazione di un test «neutro», come quello del centro di gravità, il quale riconosca uguale valore alla PESC – tenendo al contempo conto delle norme e delle procedure specifiche alle quali tale politica è soggetta – e alle altre azioni esterne dell'Unione rientranti nel Trattato FUE.

36. In tal senso, al punto 38 della sentenza Kazakhstan, la Corte ha precisato che, come accade per la decisione riguardante la conclusione di un accordo internazionale da parte dell'Unione, una decisione con la quale il Consiglio stabilisce la posizione da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 9, TFUE ed esclusivamente inerente la PESC, deve, in linea di principio, essere adottata all'unanimità, ai sensi dell'articolo 218, paragrafo 8, secondo comma, TFUE. Tuttavia, se tale decisione comprende più componenti o persegue più finalità, alcune delle quali rientrano nell'ambito della PESC, la regola di voto applicabile per la sua adozione deve essere determinata in relazione alla sua finalità o componente principale o preponderante. Pertanto, se la finalità o la componente principale o preponderante della decisione rientra in un settore per il quale l'unanimità non è richiesta per l'adozione di un atto dell'Unione, tale decisione deve, a norma dell'articolo 218, paragrafo 8, primo comma, TFUE, essere adottata a maggioranza qualificata. Sono dunque i criteri classici in materia di determinazione della base giuridica di un atto dell'Unione che occorre applicare nella presente causa, il che non è peraltro rimesso in discussione dalle parti della controversia.

37. In secondo luogo, nella sentenza Kazakhstan, la Corte ha applicato il test del centro di gravità adottando un duplice criterio, «quantitativo» e «qualitativo», di analisi del contenuto dell'accordo internazionale nel quale si inserisce l'atto dell'Unione interessato. In tal senso, da un lato, al punto 44 di tale sentenza, essa ha rilevato che «la maggior parte delle disposizioni [dell'accordo con il Kazakhstan], che comprende 287 articoli, si riferisce vuoi alla politica commerciale

41 V. in tal senso, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sentenze del 24 giugno 2014, Parlamento/Consiglio (C-658/11, EU:C:2014:2025, punto 43) e del 14 giugno 2016, Parlamento/Consiglio (C-263/14, EU:C:2016:435, punti 43 e 44).

42 V. punto 24 della sentenza Kazakhstan.

43 V., in tal senso, recentemente, sentenza del 6 ottobre 2020, Bank Refah Kargaran/Consiglio (C-134/19 P, EU:C:2020:793, punto 47 e segg.).

44 V. conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Consiglio (Accordo con il Kazakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, paragrafo 50).

comune dell'Unione, vuoi alla politica di cooperazione allo sviluppo di quest'ultima» e, dall'altro, al punto 45 della stessa sentenza, essa ha osservato che «le disposizioni [dell'accordo con il Kazakhstan] che hanno punti di collegamento con la PESC (…), oltre a essere un numero troppo esiguo rispetto all'insieme delle disposizioni di tale accordo, si limitano a dichiarazioni delle parti contraenti sugli scopi verso cui deve essere rivolta la loro reciproca cooperazione e sui temi sui quali essa dovrà vertere, senza determinare le modalità concrete di attuazione di tale cooperazione», rinviando, per analogia, al punto 56 della sentenza Filippine [45]. È vero che ci si può interrogare, come fatto dalla Repubblica francese, sulla pertinenza, in termini assoluti, di detti criteri, segnatamente di quello quantitativo, alla luce della differenza fra l'azione esterna dell'Unione in materia di cooperazione allo sviluppo e del commercio, la quale esige, come regola generale, la definizione di una normativa dettagliata e l'adozione di un numero significativo di disposizioni di carattere tecnico, e la PESC, la cui attuazione può non richiedere un siffatto livello di dettaglio. Ciò non toglie che un siffatto criterio – quando non si limita alla mera constatazione di una prevalenza numerica delle disposizioni non PESC e quando è applicato congiuntamente ad una valutazione «qualitativa» delle disposizioni dell'accordo che hanno punti di collegamento con la PESC, la quale tenga conto del loro carattere più o meno operativo – può rivelarsi utile, nel caso di accordi quadro come quelli di cui alla causa sfociata nella sentenza Kazakhstan ed alla presente causa, ad isolare (o ad escludere) un'eventuale componente autonoma rientrante nella PESC. Ciò vale a maggior ragione in quanto, come fatto giustamente valere dalla Commissione, a seguito dell'unificazione, all'articolo 21, paragrafo 2, TUE, degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione operata dal Trattato di Lisbona e alla luce dell'obbligo per l'Unione, in conformità all'articolo 21, paragrafo 3, TUE, di perseguire tali obiettivi in tutte le sue politiche esterne, inclusi gli aspetti esterni delle sue politiche interne, un'applicazione del test del centro di gravità fondata unicamente o principalmente sulle finalità dell'atto non può rivelarsi sufficientemente concludente. Infatti, considerata la natura orizzontale degli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione elencati all'articolo 21, paragrafo 2, TUE e il rinvio a tali obiettivi, operato dall'articolo 23 TUE, in materia di PESC, l'individuazione degli obiettivi specifici di tale politica può rivelarsi difficile [46].

38. In terzo luogo, nella sentenza Kazakhstan, la Corte chiarisce che una decisione, come le decisioni impugnate, che definisce la posizione da adottare a nome dell'Unione per quanto attiene all'adozione dei regolamenti interni di organi istituiti sulla base di un accordo di partenariato riguarda, in generale, il funzionamento di tali organi. Avendo una portata trasversale e non vertendo soltanto su determinate materie disciplinate nell'ambito di detto accordo, il settore in cui rientra una siffatta decisione, ai fini dell'applicazione del test del centro di gravità, deve essere valutato alla luce dell'intero accordo [47].

39. In quarto luogo, dalla sentenza Kazakhstan risulta che la base giuridica della decisione relativa alla firma dell'accordo nel quale si inserisce un atto adottato per la sua attuazione non incide sulla determinazione del centro di gravità di tale atto, quantomeno se esistono elementi che portano a ritenere che tale base giuridica non sia stata correttamente determinata [48].

40. È sulla base dei principi illustrati finora che occorre esaminare il primo motivo di ricorso.

[45] Rilevo che un criterio fondato sulla capacità delle disposizioni esaminate ad essere immediatamente operative, prevedendo le modalità concrete di attuazione della cooperazione da esse prevista, era già stato adottato dalla Corte nella sentenza del 3 dicembre 1996, Portogallo/Consiglio (C-268/94, EU:C:1996:461, punto 40).

[46] Per un tentativo in tal senso, v. conclusioni dell'avvocato generale Bot nella causa Parlamento/Consiglio (C-658/11, EU:C:2014:41, paragrafi 85 e segg.).

[47] V. sentenza Kazakhstan, punto 40, e conclusioni dell'avvocato generale Kokott nella causa Commissione/Consiglio (Accordo con il Kazakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, paragrafi 54 e 55).

[48] V. sentenza Kazakhstan (punto 43).

b) Applicazione nella presente causa

41. Come è stato osservato al paragrafo 38 delle presenti conclusioni, dalla sentenza Kazakhstan risulta che il settore nel quale rientra una decisione che stabilisce la posizione da adottare a nome dell'Unione per quanto attiene alla fissazione dei regolamenti interni degli organi istituiti da un accordo di partenariato come quello di cui alla presente causa deve essere valutato alla luce dell'intero accordo.

42. Tuttavia, nella specie, come già osservato supra, il Consiglio ha adottato due decisioni distinte, aventi, in sostanza, lo stesso contenuto, ma un ambito di applicazione differente. La prima riguarda la totalità dell'accordo ad eccezione del titolo II. La seconda riguarda questo solo titolo. Malgrado tale scissione, il Consiglio sembra concordare con la Commissione sul fatto che il centro di gravità delle decisioni impugnate, inclusa dunque la decisione 2020/246, debba essere valutato sulla base dell'intero accordo.

43. Ritengo parimenti che si tratti dell'unico approccio corretto. Infatti, l'adozione di due decisioni distinte del Consiglio, fondate su due (o più) basi giuridiche diverse, al fine di fissare la posizione da prendere, a nome dell'Unione, su una materia che concerne *trasversalmente la totalità di un accordo*, come avviene nel caso dell'approvazione di atti riguardanti, in via generale, il funzionamento degli organi di tale accordo, può, in ogni caso, essere giustificata solo se l'accordo, considerato nel suo complesso, preveda due (o più) componenti distinte, corrispondenti alle diverse basi giuridiche utilizzate per l'adozione di detti atti.

44. È pertanto necessario valutare i settori nei quali rientrano le decisioni impugnate, considerate congiuntamente, alla luce dell'APGR nel suo complesso. In via preliminare, occorre formulare le tre seguenti osservazioni.

45. In primo luogo, osservo che la linea argomentativa elaborata dalla Commissione a sostegno del suo ricorso è ampiamente fondata sulle similitudini addotte fra l'APGR e l'accordo con il Kazakhstan, nonché sulla soluzione adottata dalla Corte nella sentenza vertente su quest'ultimo accordo. Tale sentenza costituisce, come è stato specificato in precedenza, la ragione stessa che ha portato al ritiro della proposta congiunta e, infine, alla proposizione del ricorso. A loro volta, gli argomenti sollevati dal Consiglio sono intesi a mettere in evidenza le differenze fra l'APGR e l'accordo con il Kazakhstan. Ricordo, tuttavia, che la Corte ha costantemente affermato che la base giuridica cui si è fatto ricorso per l'adozione di altri atti dell'Unione aventi, eventualmente, caratteristiche analoghe o strettamente connessi con l'atto di cui trattasi è priva di rilevanza con riferimento alla scelta della base giuridica di tale atto[49]. Pur riconoscendo che la sentenza Kazakhstan costituisce innegabilmente un precedente di riferimento per l'analisi della presente causa, occorre nondimeno tenere a mente tale regola quando si analizza il contenuto e la finalità dell'APGR.

46. In secondo luogo, rilevo che dalla sentenza Kazakhstan (paragrafo 39 delle presenti conclusioni) risulta che, contrariamente a quanto sembra ritenere il Consiglio, la circostanza che la decisione di firma sia fondata, inter alia, sull'articolo 37 TUE, senza che la Commissione abbia contestato il ricorso ad una siffatta base giuridica sostanziale, non può, di per sé, giustificare la

[49] V., segnatamente, sentenze del 10 gennaio 2006, Commissione/Consiglio (Convenzione di Rotterdam) (C-94/03, EU:C:2006:2, 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 36). Ciò avviene, come precisato dall'avvocato generale Kokott nelle sue conclusioni nella causa Commissione/Consiglio (Accordo con il Kazakhstan) (C-244/17, EU:C:2018:364, paragrafo 53), anche nel caso della decisione di firma dell'accordo per l'attuazione del quale la decisione interessata è stata adottata.

scelta del Consiglio di fondare la decisione 2020/246 su tale articolo. Lo stesso vale per la circostanza che la decisione del Consiglio che autorizza la Commissione e l'Alta rappresentante a negoziare l'APGR fosse parimenti fondata sull'articolo 37 TUE.

47. Ciò precisato, rilevo che l'APGR è un accordo quadro inteso ad attuare una vasta «cooperazione in un'ampia gamma di settori d'interesse comune» [50]. L'esame del preambolo fa emergere la volontà delle parti di rafforzare i rapporti stabiliti in passato e di promuovere una stretta ed intensa cooperazione basata su un partenariato paritario (primo comma del preambolo di tale accordo), nonché di promuovere ulteriormente l'evoluzione istituzionale, politica e socioeconomica della Repubblica d'Armenia, migliorando il rispetto dei principi democratici e dei diritti dell'uomo (terzo e quinto comma del preambolo). Due tematiche fondamentali vengono ivi accennate. Da un lato, viene affermata la volontà delle parti di sviluppare ulteriormente un dialogo politico regolare su questioni bilaterali di reciproco interesse, nonché il loro impegno a promuovere la pace e la sicurezza internazionali, a lottare contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa (ADM), a prevenire e contrastare la corruzione, ad intensificare la lotta contro la criminalità organizzata e il terrorismo, a rafforzare la loro cooperazione in materia di migrazione, asilo e gestione delle frontiere, nonché ad avviare in futuro un dialogo in materia di visti (segnatamente da terzo a quinto, settimo, ottavo, decimo, dodicesimo e quattordicesimo comma del preambolo). Dall'altro, viene affermata la determinazione delle parti ad approfondire la cooperazione economica, anche in settori connessi al commercio, in vista di uno sviluppo futuro degli scambi commerciali e degli investimenti, rispettando al contempo i principi dello sviluppo sostenibile e garantendo la protezione dell'ambiente e della salute umana. Su questa stessa linea, le parti si impegnano a cooperare in altri settori socio-economici di interesse comune, come la scienza e la tecnologia, l'istruzione e la cultura, la gioventù e lo sport (segnatamente quindicesimo, diciannovesimo, ventitreesimo e ventiquattresimo comma del preambolo).

48. Composto di 386 articoli, l'APGR è suddiviso in otto titoli, concernenti rispettivamente i suoi obiettivi e i principi generali (titolo I, articoli 1 e 2), il dialogo politico e le riforme, nonché la cooperazione in materia di PESC (titolo II, articoli da 3 a 11), la giustizia, la libertà e la sicurezza (titolo III, articoli da 12 a 21), la cooperazione economica (titolo IV, articoli da 22 a 35), le altre politiche di cooperazione (titolo V, articoli da 36 a 112), il commercio (titolo VI, articoli da 113 a 342), l'assistenza finanziaria e le misure antifrode in materia di controllo (titolo VII, articoli da 343 a 361) e le disposizioni istituzionali, generali e finali (titolo VIII, articoli da 362 a 386).

49. Gli obiettivi dell'APGR, come illustrati al suo articolo 1, consistono nel rafforzare il partenariato politico ed economico globale e la cooperazione tra le parti, nel consolidare il quadro per un dialogo politico in tutti i settori di reciproco interesse, promuovendo lo sviluppo di strette relazioni politiche tra le parti, nel contribuire al rafforzamento della democrazia e della stabilità politica, economica e istituzionale in Armenia, nel promuovere, preservare e rafforzare la pace e la stabilità a livello sia regionale sia internazionale, nel potenziare la cooperazione in materia di libertà, sicurezza e giustizia, nell'incrementare la mobilità e i contatti tra le popolazioni, nel sostenere gli sforzi dell'Armenia volti a sviluppare il proprio potenziale economico attraverso la cooperazione internazionale, nell'intensificare la cooperazione commerciale e nel creare le condizioni per una cooperazione sempre più stretta in altri settori di reciproco interesse. L'articolo 2 dell'APGR illustra i principi generali al rispetto dei quali le parti si impegnano, ossia i principi democratici, dello Stato di diritto, dei diritti dell'uomo, dell'economia di mercato, dello sviluppo sostenibile, della cooperazione regionale e di un effettivo

[50] V. quinto comma del preambolo dell'APGR.

multilateralismo. Le parti si impegnano parimenti a combattere la corruzione, le varie forme di criminalità organizzata transnazionale, il terrorismo e la proliferazione delle ADM, al fine di contribuire alla pace e alla stabilità della regione.

50. Il Consiglio ritiene, in sostanza, che l'APGR persegua finalità rientranti nella PESC e che non sono né secondarie né accessorie rispetto alle altre finalità di tale accordo. Il titolo II del medesimo conterrebbe disposizioni che non sono idonee a rientrare nel quadro strategico della politica di cooperazione allo sviluppo o della politica commerciale comune. Da parte sua, la Commissione, pur ammettendo che l'APGR presenta taluni punti di collegamento con la PESC, ritiene che tali punti di collegamento non siano sufficientemente importanti da giustificare una base giuridica sostanziale rientrante nella PESC.

51. Il titolo II dell'APGR, alla voce «Dialogo politico e riforme; cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza», comprende nove articoli. L'articolo 3 dell'APGR elenca le finalità del dialogo politico che le parti si impegnano ad intensificare in tutti i settori di comune interesse, incluse la politica estera e le questioni di sicurezza, così come gli aspetti relativi alle riforme interne. Fra tali obiettivi figurano il rafforzamento del partenariato politico [articolo 3, lettera b)], la promozione della pace, della stabilità e della sicurezza internazionali [articolo 3, lettera c)], il rafforzamento della cooperazione in materia di gestione delle crisi [articolo 3, lettera d)], della lotta alla proliferazione delle ADM [articolo 3, lettera e)], del rispetto dei principi democratici, dello Stato di diritto, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [articolo 3, lettera g)], della sicurezza e della difesa [articolo 3, lettera h)], nonché lo sviluppo di relazioni di buon vicinato [articolo 3, lettera k)]. L'articolo 4 dell'APGR è dedicato alle riforme interne, per la cui realizzazione le parti si impegnano a cooperare, al fine di consolidare, inter alia, la stabilità e l'efficacia delle istituzioni democratiche, l'indipendenza e l'efficienza del sistema giudiziario, la riforma della pubblica amministrazione e la lotta alla corruzione. L'articolo 5, a sua volta, è dedicato specificamente alla politica estera e di sicurezza. Il paragrafo 1 di tale articolo enuncia che «[l]e parti intensificano il dialogo e la cooperazione nel settore della politica estera e di sicurezza, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune, riconoscendo l'importanza che la Repubblica d'Armenia annette alla sua partecipazione a organizzazioni internazionali e a forme di cooperazione internazionale così come ai suoi obblighi esistenti che ne discendono, e affrontano in particolare i seguenti temi: prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi, riduzione del rischio, sicurezza informatica, riforma del settore della sicurezza, stabilità regionale, disarmo, non proliferazione, controllo degli armamenti e controllo delle esportazioni di armi». Viene ivi precisato che «[l]a cooperazione si fonda su valori comuni e interessi reciproci e mira ad aumentare la sua efficacia, avvalendosi delle sedi bilaterali, internazionali e regionali, e segnatamente dell'[Organizzazione per la Sicurezza e la Cooperazione in Europa (OSCE)]». All'articolo 6 dell'APGR viene ribadita la necessità di perseguire i crimini più gravi di portata internazionale, anche presso la Corte penale internazionale, nonché la cooperazione fra le parti per la prevenzione di tali crimini. L'articolo 7 dell'APGR riguarda la cooperazione in materia di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi, «in particolare in vista dell'eventuale partecipazione della Repubblica d'Armenia alle operazioni di gestione delle crisi civili e militari dirette dall'[Unione], nonché alle pertinenti esercitazioni e formazioni, con decisione caso per caso». L'articolo 8 dell'APGR prevede che «[l]e parti intensificano gli sforzi comuni volti a migliorare le condizioni per una più intensa cooperazione a livello regionale, promuovendo l'apertura delle frontiere e la circolazione transfrontaliera, le relazioni di buon vicinato e lo sviluppo democratico, contribuendo in tal modo alla stabilità e alla sicurezza, e si adoperano per la risoluzione pacifica dei conflitti». Infine, gli articoli da 9 a 11 dell'APGR sono dedicati, rispettivamente, alla cooperazione alla lotta contro la proliferazione delle ADM e dei relativi vettori, alla lotta contro il commercio illegale di armi leggere e di piccolo calibro e alla lotta al terrorismo.

52. È pacifico fra le parti ed è innegabile che l'APGR presenti taluni punti di collegamento con la PESC. In tal senso, oltre ai riferimenti espressi a tale politica contenuti nel preambolo e agli articoli 1 e 3 dell'APGR, gli articoli 5, e da 7 a 11 di tale accordo, come risulta da quanto illustrato al paragrafo precedente, possono essere tutti collocabili nella PESC [51].

53. Tuttavia, dalla sentenza Kazakhstan risulta segnatamente che la circostanza che un accordo quadro come quello di cui alla causa de qua presenti, nel suo preambolo e nell'esposizione dei suoi obiettivi, punti di collegamento con la PESC, e che talune delle sue disposizioni – anche qualora sia dedicato loro un titolo autonomo figurante nella parte iniziale dell'accordo – possano essere collocate in tale politica dell'Unione, può non essere sufficiente per ritenere che la base giuridica sostanziale di ogni atto adottato per la sua attuazione, e avente una portata trasversale, debba obbligatoriamente includere l'articolo 37 TUE. Una siffatta aggiunta è giustificata, secondo la Corte, soltanto se dette disposizioni hanno una portata tale da poter considerare che esse costituiscono una componente distinta dell'accordo in questione, e che non presentano un carattere accessorio rispetto alle altre componenti di tale accordo [52].

54. La Corte, per concludere, nella sentenza Kazakhstan, che ciò non avveniva nel caso delle disposizioni collocabili nella PESC contenute nell'accordo di partenariato concluso con tale paese, non ha fatto ricorso al test binario applicato nella sentenza Filippine, richiamato al paragrafo 32 delle presenti conclusioni, bensì ha applicato il doppio criterio «quantitativo» e «qualitativo», menzionato al paragrafo 37 delle presenti conclusioni.

55. Per le ragioni che esporrò in prosieguo, ritengo che, indipendentemente da quale sia il test applicabile, la PESC non costituisca, nell'economia dell'APGR, una componente distinta dalle altre componenti dello stesso idonea a giustificare l'aggiunta dell'articolo 37 TUE alla base giuridica sostanziale degli atti di portata trasversale adottati per la sua attuazione.

56. Per quanto riguarda, in primo luogo, il test adottato dalla Corte nella sentenza Filippine, ricordo che la prima parte di tale test è intesa a stabilire se le disposizioni dell'accordo che rientrano nell'ambito di politiche dell'Unione diverse da quella individuata come preponderante possano parimenti rientrare nella medesima oppure se esse eccedano l'ambito di tale politica.

57. A tal riguardo, occorre rilevare che la cooperazione allo sviluppo, la quale costituisce senza dubbio una delle componenti dell'APGR, riveste un carattere pluridimensionale. Essa non si limita alle misure tese direttamente all'eliminazione della povertà, enunciato come obiettivo principale di tale politica all'articolo 208, paragrafo 1, secondo comma, TFUE, ma persegue altresì gli obiettivi di cui all'articolo 21, paragrafo 2, TUE [53], ai quali l'articolo 208, paragrafo 1, primo comma, TFUE rimanda espressamente. L'articolo 209, paragrafo 2, TFUE prevede peraltro che l'Unione possa concludere con i paesi terzi qualsiasi accordo utile alla realizzazione degli obiettivi di cui all'articolo 21 TUE e all'articolo 208 TFUE, sottolineando così i rapporti esistenti fra gli obiettivi generali dell'azione esterna dell'Unione e quelli specifici della cooperazione allo sviluppo.

58. Nella sua giurisprudenza anteriore al trattato di Lisbona, la quale resta pertinente alla luce segnatamente dell'interpretazione dell'articolo 208 TFUE adottata nella sentenza Filippine [54], la Corte ha riconosciuto che gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo sono ampi, poiché

[51] Nello stesso senso, v. sentenza Kazakhstan (punto 42).

[52] V. sentenza Kazakhstan (punto 46).

[53] V. sentenza Filippine (punto 37).

[54] V. sentenza Filippine (punto 37).

quest'ultima mira non solo allo sviluppo economico e sociale sostenibile dei paesi terzi interessati, al loro inserimento armonioso e progressivo nell'economia mondiale e alla lotta contro la povertà, ma anche allo sviluppo e al consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [55]. La Corte ha parimenti dichiarato che la lotta contro la proliferazione delle armi leggere e di piccolo calibro può essere considerata uno strumento per perseguire gli obiettivi della politica di cooperazione allo sviluppo [56].

59. Tale concezione ampia degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo riflette la visione dell'Unione in tale settore, illustrata nel nuovo consenso europeo in materia di sviluppo, firmato il 7 giugno 2017 [57] (in prosieguo: il «consenso»), il quale rappresenta la «pietra miliare della politica di sviluppo dell'UE» [58], facente parte dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile adottata dalle Nazioni unite nel settembre del 2015 [59]. Secondo il consenso, la cooperazione allo sviluppo contribuisce parimenti, tra l'altro, a «sostenere la democrazia, lo stato di diritto e i diritti umani, a preservare la pace e prevenire i conflitti, a migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, ad aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo e a promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale» [60]. Inoltre, al punto 14 del consenso, viene indicato che il «dialogo politico è un importante strumento di promozione dei principi in materia di sviluppo; ha anche una dimensione preventiva, volta ad assicurare che i valori dell'UE siano sostenuti» e che tale dialogo, «che sarà condotto con i governi partner (…), costituirà un'importante piattaforma d'azione in cui si promuoverà una visione condivisa, si riesamineranno periodicamente i progressi compiuti e si individueranno le misure di supporto adeguate».

60. Infine, occorre sottolineare che è nel contesto strategico della cooperazione allo sviluppo e della cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi, di cui all'articolo 212 TFUE, che sono stati adottati gli strumenti di sostegno dell'azione esterna dell'Unione per il periodo 2014-2020 nei settori, inter alia, della protezione dei diritti umani [61] e della risposta alle crisi, della prevenzione dei conflitti e della costruzione della pace nei paesi partner [62]. È in questo stesso contesto che verrà adottato lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale per il prossimo quadro finanziario pluriennale (2021-2027) [63], il cui testo di

[55] V. sentenze del 23 ottobre 2007, Parlamento/Commissione (C-403/05, EU:C:2007:624, punto 56) e del 20 maggio 2008, Commissione/Consiglio (C-91/05, EU:C:2008:288, punto 65).

[56] V. sentenza del 20 maggio 2008, Commissione/Consiglio (C-91/05, EU:C:2008:288, in particolare punti da 68 a 70, 98 e 99).

[57] Il nuovo consenso europeo in materia di sviluppo «Il nostro mondo, la nostra dignità, il nostro futuro», Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione, 8 giugno 2017. Sulla rilevanza di questo tipo di documenti al fine di determinare il settore nel quale rientra un accordo internazionale, v., segnatamente, sentenza Filippine (punto 42).

[58] V. consenso, punto 10.

[59] Adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni unite il 25 settembre 2015.

[60] V. consenso, punto 11.

[61] Regolamento (UE) n. 235/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e i diritti umani nel mondo (GU 2014, L 77, pag. 85).

[62] V. regolamento (UE) n. 230/2014 del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2014, che istituisce uno strumento inteso a contribuire alla stabilità e alla pace (GU 2014, L 77, pag. 1).

[63] V. proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale, [COM(2018) 460 final], modificata [COM(2020) 459 final] a seguito della crisi legata alla pandemia di COVID-19.

compromesso è stato approvato il 13 marzo 2021 [64], il quale disciplina parimenti l'azione dell'Unione in materia di risposta alle crisi, di prevenzione dei conflitti, di costruzione della pace e di lotta alle minacce globali e transregionali.

61. La Corte ha tuttavia giudicato che una misura non rientra nella cooperazione allo sviluppo, anche se contribuisce al perseguimento dei suoi obiettivi, qualora essa abbia la finalità primaria di attuare un'altra politica, ad esempio quella della PESC [65].

62. Orbene, ciò non avviene, a mio avviso, nel caso di specie. Infatti, l'APGR è anzitutto uno strumento inteso a rafforzare la cooperazione economica e commerciale fra le parti, in vista di promuovere uno sviluppo sostenibile [66], che integra nell'economia i vincoli ambientali [67] e sociali, il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali [68], nonché la salute umana [69]. Oltre alla disposizioni sul commercio, contenute al titolo VI, un'ampia serie di ambiti di cooperazione viene coperta dall'APGR, riguardante i settori socioeconomici più diversi, dall'energia (titolo V, capo 2), all'ambiente e all'azione per il clima (titolo V, capi 3 e 4), la politica industriale (titolo V, capo 5), la cooperazione nei servizi finanziari (titolo V, capo 7), il turismo (titolo V, capo 9), l'agricoltura e la pesca (titolo V, capi 10 e 11), la ricerca (titolo V, capo 14), la politica sociale (titolo V, capo 15), l'istruzione e la cultura (titolo V, capi 17 e 18), lo sport (titolo V, capo 20) e la protezione civile (titolo V, capo 23).

63. Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che le disposizioni inserite nel titolo II dell'APGR possono, nel loro complesso, essere collocate parimenti nella cooperazione allo sviluppo, la quale costituisce una delle componenti di tale accordo, e non impongono di fondare una decisione che fissa la posizione da prendere a nome dell'Unione, riguardante le modalità di funzionamento delle istituzioni create da detto accordo, anche sull'articolo 37 TUE quale base giuridica sostanziale supplementare. Tale conclusione non viene rimessa in discussione, a mio avviso, qualora si analizzi l'APGR alla luce del suo contesto. Infatti, da un lato, per quanto riguarda un accordo di partenariato come l'APGR, il contesto nel quale si sono svolte le negoziazioni e la conclusione dell'accordo difficilmente può svolgere un ruolo significativo, e tantomeno decisivo, quale elemento di valutazione ai fini della determinazione della base giuridica rilevante. Dall'altro, nella specie, il riferimento contenuto all'undicesimo comma del preambolo dell'APGR al conflitto del Nagorno-Karabakh, al quale rimanda la Repubblica francese nelle sue osservazioni, non è sufficiente per collocare la conclusione dell'APGR in un contesto specifico della PESC.

64. Occorre, pertanto, passare alla seconda parte del test binario applicato dalla Corte nella sentenza Filippine, che richiede, nella specie, di verificare se le disposizioni dell'APGR che possono essere collocate nella PESC comportino obblighi di portata tale che essi costituiscono scopi distinti da quelli collegati alle altre componenti dell'accordo e, segnatamente, alla cooperazione allo sviluppo.

[64] V. comunicato stampa su https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/03/17/neighbourhood-development-and-international-cooperation-instrument-global-europe-eu-ambassadors-greenlight-final-compromise-text-with-a-view-to-an-agreement-with-the-ep/.

[65] V., in tal senso, sentenza del 20 maggio 2008, Commissione/Consiglio (C-91/05, EU:C:2008:288, punti 71 e 72). Nello stesso senso, ma nell'ambito di un conflitto fra basi giuridiche rientranti tutte nel Trattato FUE, v. sentenza Filippine (punto 44).

[66] Diciottesimo e ventitreesimo comma del preambolo dell'APGR.

[67] Diciannovesimo e ventitreesimo comma del preambolo, e titolo V, capi 3 e 4, dell'APGR.

[68] Terzo e sesto comma del preambolo dell'APGR.

[69] Ventinovesimo comma del preambolo e titolo V, capo 16, dell'APGR.

65. Dalla lettura delle disposizioni del titolo II dell'APGR risulta, a mio avviso chiaramente, che tali disposizioni hanno natura dichiarativa e che esse non contengono le modalità concrete di attuazione della loro cooperazione nel settore della politica estera e di sicurezza, né comportano obblighi positivi concreti a carico delle parti, i quali eccederebbero il mero impegno generico a cooperare.

66. Ciò vale per quanto riguarda l'esposizione degli obiettivi del dialogo politico contenuta all'articolo 3, paragrafo 2, di tale accordo, su cui insiste particolarmente il Consiglio. Infatti, da un lato, dal paragrafo 1 di tale articolo risulta che il dialogo che le parti mirano a rafforzare verte su tutti i settori di comune interesse disciplinati da detto accordo. Ciò è coerente con la posizione espressa nel consenso, al quale ha aderito anche il Consiglio, ripresa al paragrafo 59 delle presenti conclusioni, secondo la quale il dialogo politico è uno strumento per perseguire parimenti gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo. Dall'altro, l'elencazione degli obiettivi di tale dialogo non è seguita, nelle disposizioni del titolo II dell'APGR che possono essere più specificamente collocate nella PESC, da misure concrete intese alla realizzazione di tali obiettivi e rientranti in tale politica.

67. In tal senso, l'articolo 5 di tale accordo si limita a parafrasare l'articolo 3, paragrafo 2, lettere b), c), e), f), h) e i), mettendo in particolare l'accento sul proseguimento della cooperazione fra le parti nelle sedi internazionali, come le Nazioni unite e l'OSCE. Lo stesso vale per l'articolo 8 di detto accordo sulla stabilità regionale e la risoluzione pacifica dei conflitti, il quale si limita a riprodurre gli obiettivi indicati all'articolo 3, paragrafo 2, lettere i), j) e k), dello stesso accordo e a ricordare alle parti i principi sanciti dalla Carta delle Nazioni unite, dall'Atto finale di Helsinki dell'OSCE e dagli altri atti multilaterali applicabili. Lo stesso vale anche per l'articolo 9 dell'APGR sulle ADM, il quale, in sostanza, si limita a ricordare alle parti i loro impegni internazionali (paragrafo 1) e a indurle a sottoscriverne altri [paragrafo 2, lettera a)]. Quanto all'articolo 9, paragrafo 2, lettera b), dell'APGR, concernente l'«ulteriore sviluppo» di un sistema efficace di controlli nazionali all'esportazione collegata alle ADM, si tratta di un obbligo che, oltre ad essere formulato in termini estremamente generici e prospettici, coincide con gli impegni già previsti a livello internazionale [70]. Infine, le stesse considerazioni valgono per gli articoli 10 sulle armi leggere e di piccolo calibro [71] e 11 sulla lotta al terrorismo.

68. Per quanto riguarda l'articolo 7 dell'APGR, sul quale insiste particolarmente la Repubblica francese, il quale auspica un'eventuale partecipazione della Repubblica d'Armenia «alle operazioni di gestione delle crisi civili e militari dirette dall'[Unione], nonché alle pertinenti esercitazioni e formazioni», si deve rilevare, da un lato, che tale partecipazione viene menzionata soltanto in termini di «prospettiva» verso la quale deve tendere la cooperazione pratica fra le parti in materia di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi, e che essa viene qualificata solo come «eventuale», e, dall'altro, che la partecipazione alle esercitazioni e formazioni relative alle operazioni di gestione di crisi intraprese dall'Unione non può che essere oggetto, eventualmente, di decisione «caso per caso». Ne consegue che, al pari delle altre disposizioni contenute nel titolo II dell'APGR, detto articolo non prevede alcun obbligo specifico e non ha un carattere immediatamente operativo.

[70] V., segnatamente, risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite 1504 (2004) del 28 aprile 2004 e piano di azione per l'attuazione di tale risoluzione, elaborato dall'Armenia, disponibile su https://www.un.org/fr/sc/1540/national-implementation/national-implementation-plans.shtml.

[71] L'articolo 10, paragrafo 4, dell'APGR riguarda, inter alia, la cooperazione alla luce della posizione comune 2008/944/PESC del Consiglio dell'8 dicembre 2008, che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari e della pertinente legislazione nazionale della Repubblica d'Armenia.

69. Dall'insieme delle considerazioni che precedono risulta che, alla luce del test adottato dalla Corte nella sentenza Filippine, l'adozione di una decisione che fissa la posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di Consiglio di partenariato dell'APGR e avente ad oggetto le modalità di funzionamento delle istituzioni create da tale accordo non esigeva l'aggiunta, alla base giuridica dell'atto, dell'articolo 37 TUE.

70. Se si applica, in secondo luogo, il test adottato dalla Corte nella sentenza Kazakhstan, il risultato, a mio avviso, non cambia. Infatti, è giocoforza constatare, da un lato, che le disposizioni dell'APGR che rientrano nella politica commerciale comune e nella politica di cooperazione allo sviluppo costituiscono la stragrande maggioranza dei 386 articoli di tale accordo. Dall'altro, le disposizioni dell'APGR che presentano punti di collegamento con la PESC e che sono citate al paragrafo 51 delle presenti conclusioni, oltre ad essere poco numerose rispetto alla totalità delle disposizioni di tale accordo, si limitano, come emerge dalle considerazioni svolte ai paragrafi da 64 a 67 delle presenti conclusioni, a talune dichiarazioni delle parti contraenti sugli obiettivi che la loro cooperazione deve perseguire e sui temi sui quali essa dovrà vertere, senza determinare le modalità concrete di attuazione di tale cooperazione. Più in generale, e senza che tale argomento abbia, come ho già affermato al paragrafo 45 delle presenti conclusioni, un'importanza decisiva, ritengo, al pari della Commissione e della Repubblica ceca e diversamente dal Consiglio e dalla Repubblica francese, che le disposizioni del titolo II dell'APGR non vadano oltre le disposizioni simili contenute nell'accordo con il Kazakhstan e che si inseriscano nella strategia multidimensionale dell'Unione in materia di cooperazione allo sviluppo.

c) Conclusioni sul primo motivo di ricorso

71. Sulla base dell'insieme delle considerazioni che precedono, il primo motivo di ricorso deve, a mio avviso, essere accolto.

B. Sul secondo motivo

72. Con il suo secondo motivo di ricorso, la Commissione addebita al Consiglio di avere diviso un atto unico in diverse parti al fine di creare artificiosamente atti aventi centri di gravità differenti e di manipolare le regole di voto applicabili. Procedendo in tal modo, il Consiglio, in primo luogo, avrebbe disatteso la giurisprudenza della Corte richiamata al paragrafo 25 delle presenti conclusioni; in secondo luogo, avrebbe violato le prerogative di cui la Commissione dispone in forza dell'articolo 17, paragrafo 2, TUE, snaturando la proposta modificata che prevedeva l'adozione di un solo atto; in terzo luogo, avrebbe appesantito inutilmente il procedimento decisionale e, in quarto luogo, avrebbe violato il dovere di leale cooperazione tra le istituzioni, previsto all'articolo 13, paragrafo 1, TUE[72]. La Commissione precisa, nel suo ricorso, che il secondo motivo deve essere inteso nel senso che esso si limita a fornire ragioni supplementari per considerare illegittime le decisioni impugnate, fermo restando che il suo primo motivo è sufficiente da solo, a suo avviso, al successo del ricorso. Nella sua replica, tuttavia, la Commissione afferma che, anche in caso di rigetto del suo primo motivo, il suo secondo motivo conserva la sua piena autonomia, poiché la decisione del Consiglio di adottare due decisioni diverse, invece di una sola, fondata, inter alia, sull'articolo 37 TUE, è comunque illegittima.

[72] Occorre segnalare, malgrado la differenza di contesto, che una questione simile si pone nel procedimento di parere 1/19, nel quale l'avvocato generale Hogan ha presentato le sue conclusioni l'11 marzo 2021 (EU:C:2021:198, paragrafi da 167 a 194), in merito alla scissione in due decisioni separate dell'atto che autorizza la firma della convenzione di Istanbul sulla prevenzione e la lotta contro la violenza nei confronti delle donne e la violenza domestica.

73. Al pari della Commissione, ritengo che, se accolto, il primo motivo di ricorso dovrebbe comportare, di per sé, l'annullamento delle due decisioni impugnate, la prima, in quanto essa esclude dal suo ambito di applicazione il titolo II dell'APGR per i motivi illustrati al decimo comma del suo preambolo, la seconda, in quanto essa adotta come base giuridica l'articolo 37 TUE. Ne consegue che se, come propongo, la Corte dovesse accogliere il primo motivo di ricorso, la stessa non avrebbe bisogno di esaminare il secondo. Per contro, qualora essa decidesse di trattarlo, la stessa, a mio avviso, dovrebbe dichiararlo fondato. Infatti, il Consiglio, adottando due decisioni distinte ma connesse fra loro, la seconda delle quali fondata su una base giuridica non corretta, che esige l'adozione di una regola di voto diversa da quella prevista per l'adozione della prima, ha tentato di eludere le norme applicabili in materia di scelta della base giuridica di un atto dell'Unione [73].

74. È dunque in via subordinata e per l'ipotesi in cui la Corte dovesse respingere il primo motivo di ricorso e ritenere che il secondo motivo conservi un'autonomia propria che formulerò le brevi considerazioni che seguono.

75. È pacifico che la posizione da adottare a nome dell'Unione ai fini dell'adozione dei regolamenti interni degli organi istituiti dall'APGR è unica. È altrettanto pacifico che detti regolamenti sono indivisibili. È peraltro un dato di fatto che le decisioni impugnate hanno un contenuto sostanzialmente identico, pur con un ambito di applicazione diverso, e rinviano allo stesso documento redatto dal Consiglio di partenariato [74]. In tali circostanze, le ragioni che hanno indotto il Consiglio ad adottare due decisioni distinte restano oscure, a meno che non sia un tentativo di giustificare il ricorso, per la seconda di tali decisioni, alla base giuridica di cui all'articolo 37 TUE.

76. Ciò premesso, nel caso in cui la Corte dovesse ritenere che l'atto che fissa la posizione unica che il Consiglio deve adottare richiedesse l'aggiunta di una siffatta base giuridica, mi sembra che la Commissione non abbia dimostrato l'illegittimità della scelta di una siffatta scissione operata dal Consiglio. È vero che l'adozione di un unico atto avrebbe evitato di appesantire il procedimento decisionale. Tuttavia, in una siffatta fattispecie, nessuna elusione delle norme in materia di determinazione della base giuridica, né delle regole di voto applicabili potrebbe essere addebitata al Consiglio. Dubito inoltre, al pari della Repubblica ceca, che si possa imputare al Consiglio, in simili circostanze, una violazione del dovere di leale cooperazione o una violazione del potere di iniziativa attribuito alla Commissione dall'articolo 17, paragrafo 2, TUE [75]. Infatti, lo «snaturamento» addotto dalla Commissione non mi sembra accertato, nella misura in cui l'obiettivo perseguito dalla proposta modificata, ossia consentire di fissare la posizione da adottare a nome dell'Unione nel Consiglio di partenariato sull'adozione dei regolamenti interni, è stato realizzato e il contenuto di tale posizione è stato definito, ad eccezione di alcune modifiche minori, in maniera conforme a ciò che era stato proposto [76]. Certamente, si potrebbe affermare

[73] Occorre cionondimeno precisare che non è la scissione in due decisioni distinte in quanto tale a dare luogo ad un'elusione della giurisprudenza della Corte in materia di scelta della base giuridica, bensì tale scissione insieme alla previsione di una base giuridica non corretta per una di queste due decisioni.

[74] Si tratta del progetto di decisione del Consiglio di partenariato UE-Repubblica d'Armenia che adotta il suo regolamento interno e quelli del comitato di partenariato, dei sottocomitati e degli altri organi istituiti dal Consiglio di partenariato, e fissa l'elenco dei sottocomitati, ST 15226/19 sul sito Internet http://register.consilium.europa.eu.

[75] L'articolo 17, paragrafo 2, TUE, in fine, prevede che gli atti non legislativi siano adottati su proposta della Commissione se i trattati lo prevedono. In conformità all'articolo 218, paragrafo 9, TFUE, il Consiglio adotta le decisioni che stabiliscono la posizione da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo su proposta della Commissione (o dell'alto rappresentante).

[76] Ricordo che la Corte ha già avuto l'occasione di precisare, in relazione alla procedura di adozione di atti legislativi, che «quando un emendamento prospettato dal Parlamento e dal Consiglio snatura la proposta di atto legislativo in modo da ostacolare la realizzazione degli obiettivi da essa perseguiti e da privare, pertanto, detta proposta della sua ragion d'essere, la Commissione ha il diritto di ritirarla» (v. sentenza del 14 aprile 2015, Consiglio/Commissione, C-409/13, EU:C:2015:217, punto 83).

che, poiché la proposta modificata prevedeva unicamente l'adozione di una sola decisione, la decisione 2020/246 sia stata adottata in assenza di qualsiasi proposta da parte della Commissione, in violazione dell'articolo 17, paragrafo 2, TUE in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, TFUE. Una siffatta argomentazione mi sembra, tuttavia, eccessivamente formalista, quantomeno nelle circostanze del caso di specie, nel quale la decisione 2020/245 e la decisione 2020/246 avevano un contenuto sostanzialmente identico [77].

C. Sul mantenimento degli effetti delle decisioni impugnate

77. La Commissione e il Consiglio, nonché gli Stati intervenienti, chiedono alla Corte, nell'ipotesi in cui essa annulli le decisioni impugnate, di mantenerne in vigore gli effetti.

78. Ai sensi dell'articolo 264, secondo comma, TFUE, la Corte può, ove lo reputi necessario, precisare gli effetti di un atto annullato che devono essere considerati definitivi. Poiché l'annullamento delle decisioni impugnate senza che i loro effetti siano mantenuti potrebbe ostacolare il funzionamento degli organi istituiti dall'APGR, mettere in dubbio l'impegno dell'Unione in relazione agli atti giuridici adottati da tali organi ed ostacolare così la corretta attuazione di tale accordo [78], ritengo che, qualora la Corte decidesse di annullare le decisioni impugnate, sarebbe necessario mantenerne in vigore gli effetti.

D. Sulle spese

79. Ai sensi dell'articolo 138, paragrafo 1, del regolamento di procedura della Corte, la parte soccombente è condannata alle spese se ne è stata fatta domanda. Poiché propongo di accogliere il ricorso e poiché la Commissione ne ha fatto domanda, il Consiglio, rimasto soccombente, deve, a mio avviso, essere condannato alle spese. In conformità all'articolo 140, paragrafo 1, del regolamento di procedura, gli Stati membri intervenuti nel procedimento sopportano le proprie spese. Si deve pertanto dichiarare che la Repubblica francese e la Repubblica ceca sopportano le proprie spese.

VI. Conclusione

80. Alla luce dell'insieme delle considerazioni che precedono, propongo alla Corte di statuire come segue:

1) La decisione (UE) 2020/245 del Consiglio, del 17 febbraio 2020, relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di Consiglio di partenariato istituito dall'accordo di partenariato globale e rafforzato tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Armenia, dall'altra, per quanto riguarda l'adozione del regolamento interno del Consiglio di partenariato e di quelli del comitato di partenariato, dei sottocomitati e degli altri organi istituiti dal Consiglio di partenariato, nonché la fissazione dell'elenco dei sottocomitati per l'applicazione di tale accordo ad eccezione del titolo II dello stesso, e la decisione (UE) 2020/246 del Consiglio, del

[77] Si potrebbe ritenere, tutt'al più, con un'argomentazione altrettanto formalista, che il Consiglio abbia violato l'articolo 293, paragrafo 1, TFUE poiché la decisione 2020/245, pur scostandosi, per quanto riguarda il suo ambito di applicazione, dalla proposta modificata, è stata adottata a maggioranza qualificata e non all'unanimità.

[78] V., per analogia, sentenza Kazakhstan (punto 51). Salvo errore da parte mia, i regolamenti interni sui quali vertono le decisioni impugnate sembrano nel frattempo essere stati adottati, v. https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-4555-2020-INIT/en/pdf.

17 febbraio 2020, relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea in sede di Consiglio di partenariato istituito dall'accordo di partenariato globale e rafforzato tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Armenia, dall'altra, per quanto riguarda l'adozione del regolamento interno del Consiglio di partenariato e di quelli del comitato di partenariato, dei sottocomitati e degli altri organi istituiti dal Consiglio di partenariato, nonché la fissazione dell'elenco dei sottocomitati per l'applicazione del titolo II di tale accordo, sono annullate.

2) Gli effetti delle decisioni 2020/245 e 2020/246 sono mantenuti.

3) Il Consiglio dell'Unione europea è condannato alle spese.

4) La Repubblica francese e la Repubblica ceca sopporteranno le proprie spese.