

# L'UNIONE EUROPEA E LA PROCEDURA DI CONCLUSIONE DEGLI ACCORDI INTERNAZIONALI DOPO IL TRATTATO DI LISBONA

ELISA BARONCINI

*Professore aggregato di diritto internazionale  
Dipartimento di scienze giuridiche, Università degli Studi di Bologna  
Associate Research Fellow, Leuven Centre for Global Governance Studies*

Recibido: 14.02.2013 / Aceptado: 20.02.2013

**Riassunto:** L'articolata disciplina per la conclusione degli accordi internazionali tra l'Unione europea ed i Paesi terzi, nonché le organizzazioni internazionali, è contemplata agli artt. 218, 219 e 207 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), coinvolgendo tutte le istituzioni del processo legislativo dell'Unione, la Corte di giustizia, e l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR). Mentre l'art. 219 TFUE è dedicato agli accordi in materia di regime monetario o valutario, e l'art. 207 TFUE indica la procedura da seguirsi per la conclusione degli accordi di politica commerciale comune, l'art. 218 TFUE stabilisce la disciplina di carattere generale, dunque da applicarsi per tutte le politiche dell'Unione, inclusa la politica estera e di sicurezza comune (PESC) –rispetto alla quale, comunque, la disposizione in oggetto mantiene un approccio marcatamente intergovernativo, incentrando sull'Alto Rappresentante e sul Consiglio dell'Unione i negoziati e l'approvazione degli accordi PESC.

L'art. 218 TFUE si occupa delle diverse fasi della vita di un accordo internazionale, quindi i negoziati, la firma, la conclusione, alcuni aspetti dell'esecuzione, nonché la sospensione degli impegni pattizi sottoscritti dall'Unione europea. Rispetto alla formulazione originaria del Trattato di Roma del 1957, il diritto primario ora dedicato alla procedura degli accordi internazionali è stato notevolmente ampliato, riflettendo la sempre più rilevante ed estesa attività di treaty-maker dell'Unione, nonché l'esigenza di dare risposta a diversi nodi irrisolti di carattere politico-istituzionale: si tratta, in particolare, della necessità di maggiore precisione e trasparenza per il ruolo e le attività delle varie istituzioni europee nella definizione ed esecuzione degli impegni pattizi, anche al fine di garantire una chiara rappresentanza dell'Unione sul piano internazionale; e della doverosità di un maggiore coinvolgimento, per la connotazione democratica delle relazioni esterne, del Parlamento europeo.

Pare, quindi, più che opportuno compiere un'analisi della disposizione di diritto primario così significativamente rivista dal Trattato di Lisbona –entrato in vigore il 1 dicembre 2009- per verificarne l'impatto sulla rappresentanza unitaria dell'Unione nelle relazioni internazionali e sulle dinamiche interistituzionali del triangolo decisionale europeo, con particolare riferimento al ruolo del Parlamento europeo.

**Parole chiave:** conclusione di accordi internazionali, negoziati internazionali, rappresentanza internazionale dell'Unione europea, conflitto interistituzionale, Parlamento europeo, applicazione provvisoria degli accordi internazionali, soft law.

**Abstract:** Article 218 of the Treaty on the Functioning of the European Union (TFEU) sets the general procedure the European Union (EU) has to follow when concluding international agreements with third countries and international organizations. It comprises all the institutions involved in the legislative decision-making of the Union, the Court of Justice, and the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy (HR). With few exceptions -i.e. Article 207 TFEU for agreements on common commercial policy, and Article 219 TFEU for agreements concerning monetary or foreign

exchange regime matters- Article 218 TFEU is thus to be applied to all the EU policies, while still maintaining an intergovernmental approach for the Common Foreign and Security Policy (CFSP), reserving to the High Representative and the Council of the Union all the powers regarding the negotiation and conclusion of CFSP agreements.

Article 218 TFEU concerns all the various phases of the life of an international agreement –i.e. negotiations, signature, conclusion, some aspects of implementation, together with the suspension of the treaty obligations undertaken by Europe. EU primary law, as deeply revised by the Lisbon Treaty, mirrors the always more relevant and widespread activity of the EU as treaty-maker. In particular, Article 218 TFEU makes an effort to promote and support a more transparent and democratic conduct of EU international relations, contemplating now significant powers for the European Parliament in the definition of the treaty instruments agreed on by Europe.

It seems, therefore, necessary to undertake an analysis of Article 218 TFEU, in order to assess the impact of this new provision on the unified representation of the European Union in international relations and the inter-institutional dynamics of the EU decision-making triangle, with particular reference to the role of the European Parliament.

**Key words:** conclusion of international agreements, international negotiations, international representation of the European Union, inter-institutional conflict, European Parliament, provisional application of treaties, soft law.

**Sommario:** I. Introduzione. II. La nozione di accordo internazionale. III. I negoziati. IV. I negoziati degli accordi considerati di natura “mista”: il caso della Convenzione internazionale di Minamata sul mercurio. V. La firma e la conclusione degli accordi. VI. I poteri del Parlamento europeo nella conclusione di accordi internazionali. VII. La rivendicazione del pieno rispetto delle nuove prerogative assembleari: le bocciature, da parte del Parlamento europeo, dei progetti dell’Accordo SWIFT, del Protocollo di pesca con il Marocco e dell’Accordo ACTA. VIII. Il dovere di immediata e piena informazione del Parlamento europeo e l’Accordo interistituzionale tra Commissione e Parlamento del 20 ottobre 2010. IX. L’applicazione in via provvisoria degli accordi internazionali e la rinnovata attenzione verso le nuove prerogative del Parlamento europeo. X. La via contenziosa del Parlamento europeo alla tutela delle proprie, accresciute, prerogative: il ricorso contro la decisione del Consiglio sulla concessione di possibilità di pesca ai pescherecci venezuelani. XI. Segue: il ricorso del Parlamento europeo contro la decisione PESC per la conclusione dell’Accordo con la Repubblica di Mauritius sul trasferimento delle persone sospettate di atti di pirateria. XII. La sospensione di un accordo internazionale. XIII. L’adozione delle posizioni da adottare a nome dell’Unione negli organi comuni degli accordi internazionali. XIV. La delega al negoziatore ad approvare a nome dell’Unione modifiche ad un accordo internazionale. XV. Il parere della Corte di giustizia sulla compatibilità di un accordo previsto con i Trattati dell’Unione. XVI. Conclusioni.

## I. Introduzione

1. L’articolata disciplina per la conclusione degli accordi internazionali tra l’Unione europea ed i Paesi terzi, nonché le organizzazioni internazionali, è contemplata agli artt. 218, 219 e 207 del Trattato sul funzionamento dell’Unione europea (TFUE), coinvolgendo tutte le istituzioni del processo legislativo dell’Unione, la Corte di giustizia, e l’Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Mentre l’art. 219 TFUE è dedicato agli accordi in materia di regime monetario o valutario,<sup>1</sup> e l’art. 207 TFUE indica la procedura da seguirsi per la conclusione degli accordi di politica commerciale comune,<sup>2</sup> l’art. 218 TFUE stabilisce la disciplina di carattere generale, dunque da

<sup>1</sup> Su tali accordi cfr. S. CAFARO, *La dimensione esterna della politica monetaria*, in E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell’Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2012, pp. 200-211.

<sup>2</sup> Sulla *trade policy* dell’Unione europea v. E. ADOBATI, G. CAPECCHI, N. PARISI, A. SANTINI, M.C. STATELLA, *Il mercato interno e la politica commerciale comune*, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell’Unione europea – Parte speciale – Il diritto sostanziale*, Giuffrè, Milano, pp. 95-191; E. BARONCINI, *La politica commerciale comune*, in E. BARONCINI,

applicarsi per tutte le politiche dell'Unione, inclusa la Politica estera e di sicurezza comune –rispetto alla quale, comunque, la disposizione in oggetto mantiene un approccio marcatamente intergovernativo, incentrando sull'Alto Rappresentante e sul Consiglio dell'Unione i negoziati e l'approvazione degli accordi PESC.

L'art. 218 TFUE si occupa delle diverse fasi della vita di un accordo internazionale, quindi i negoziati, la firma, la conclusione, alcuni aspetti dell'esecuzione, nonché la sospensione degli impegni pattizi sottoscritti dall'Unione europea. Rispetto alla formulazione originaria del Trattato di Roma del 1957, il diritto primario ora dedicato alla procedura degli accordi internazionali è stato notevolmente ampliato, riflettendo la sempre più rilevante ed estesa attività di *treaty-maker* dell'Unione, nonché l'esigenza di dare risposta a diversi nodi irrisolti di carattere politico-istituzionale: si tratta, in particolare, della necessità di maggiore precisione e trasparenza per il ruolo e le attività delle varie istituzioni europee nella definizione ed esecuzione degli impegni pattizi, anche al fine di garantire una chiara rappresentanza dell'Unione sul piano internazionale; e della doverosità di un maggiore coinvolgimento, per la connotazione democratica delle relazioni esterne, del Parlamento europeo.<sup>3</sup>

Pare, quindi, più che opportuno compiere un'analisi della disposizione di diritto primario così significativamente rivista dal Trattato di Lisbona –entrato in vigore il 1 dicembre 2009- per verificarne l'impatto sulla rappresentanza unitaria dell'Unione nelle relazioni internazionali e sulle dinamiche interistituzionali del triangolo decisionale europeo, con particolare riferimento al ruolo del Parlamento europeo.

## II. La nozione di accordo internazionale

2. Prima di addentrarci nella disamina del complesso tessuto dell'art. 218 TFUE, occorre soffermarsi sulla portata da attribuire alla nozione di «accordo internazionale» in esso contemplata. Il Trattato di Lisbona, infatti, non contiene la definizione di tale fonte del diritto internazionale. Per colmare tale lacuna si può indubbiamente fare riferimento alla giurisprudenza della Corte di giustizia: quest'ultima, riprendendo la nozione di accordo espressa dal diritto internazionale, imperniata sul principio della libertà delle forme, prevede che gli elementi costitutivi dello strumento pattizio siano la presenza di due o più soggetti internazionali, l'incontro delle loro volontà nel senso di assumere impegni vincolanti, e la scelta delle parti contraenti di sottoporre gli obblighi e i diritti congiuntamente definiti alla disciplina del diritto internazionale. Pertanto, nelle parole dei giudici di Lussemburgo, l'art. 218 TFUE «utilizza l'espressione 'accordo' in un senso generale, per designare ogni impegno avente carattere vincolante, assunto da soggetti di diritto internazionale, indipendentemente dalla sua forma.»<sup>4</sup>

---

S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, cit., pp. 135-162; M. BUNGENBERG, *Going Global? The EU Common Commercial Policy After Lisbon*, in *European Yearbook of International Economic Law*, 2010, pp. 123-151; F. HOFFMEISTER, *The European Union's Common Commercial Policy a Year after Lisbon – Sea Change or Business as Usual?*, in P. KOUTRAKOS (ED.), *The European Union's External Relations a Year after Lisbon*, CLEER Working Papers 2011/3, pp. 83-95; R. LEAL-ARCAS, *The European Union's New Common Commercial Policy after the Treaty of Lisbon*, in M. TRYBUS, L. RUBINI (EDS.), *The Treaty of Lisbon and the Future of European Law and Policy*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2012, pp. 262-284; A. MIGNOLLI, *La politica commerciale comune*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo – Le politiche dell'Unione*, Giuffrè, Milano, 2008, pp. 133-179; A. NIEMANN, *The Common Commercial Policy: From Nice to Lisbon*, in F. LAURSEN (ED.), *The EU's Lisbon Treaty – Institutional Choices and Implementation*, Ashgate, Farnham, Burlington, 2012, pp. 205-227; P. PIVA, *La politica commerciale comune*, in Girolamo STROZZI (a cura di), *Il diritto dell'Unione europea – Parte speciale*, Giappichelli, Torino, 2010, pp. 417-453.

<sup>3</sup> Sull'evoluzione dell'equilibrio istituzionale dell'Unione in materia di relazioni esterne a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona cfr. F. FINCK, *L'évolution de l'équilibre institutionnel de l'UE sous le prisme des relations extérieures depuis l'entrée en vigueur du Traité de Lisbonne*, in *RTD eur.*, 2012, pp. 594-I – 594-28; A. IANNIELLO SALICETI, *Articolo 218 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (a cura di), *Codice dell'Unione europea operativo – TUE e TFUE commentati articolo per articolo con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Edizioni giuridiche Simone, Napoli, 2012, pp. 1593-1613.

<sup>4</sup> CGUE, parere 1/75 dell'11 novembre 1975, *Accordo dell'OCSE relativo alle norme sulle spese locali*, in *Racc.*, 1975, p. 1355, sez. A.

### III. I negoziati

3. L'iniziativa per l'avvio della fase negoziale – ossia del processo nel quale i rappresentanti dei soggetti internazionali interessati a stipulare un accordo discutono ed eventualmente concordano un testo che viene successivamente sottoscritto e concluso – è ripartita dall'art. 218, par. 3 TFUE tra la Commissione europea e l'Alto Rappresentante. Quest'ultimo, in particolare, è l'unico soggetto competente ad attivarsi laddove l'accordo che si intende negoziare riguardi esclusivamente o principalmente la PESC. La suddivisione contemplata dal testo normativo pare proprio riflettere la metodologia della Corte di giustizia per individuare la corretta base giuridica degli atti dell'Unione, allorché essa precisa che «[s]e l'esame di una misura dimostra che essa persegue una duplice finalità o che ha una doppia componente e se una di queste è identificabile come principale, mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve basarsi su un solo fondamento normativo, ossia quello richiesto dalla finalità o dalla componente principale.»<sup>5</sup> La Commissione, o l'Alto Rappresentante per le questioni PESC, presentano le loro raccomandazioni di avvio dei negoziati al Consiglio dell'Unione, che deve adottare una decisione in merito, designando al contempo, «in funzione della materia dell'accordo previsto, il negoziatore o il capo della squadra di negoziato dell'Unione.»<sup>6</sup> Appare, così, nel testo del Trattato di Lisbona, tale nuova espressione del «negoziatore o capo della squadra di negoziato dell'Unione.» Soprattutto nella fase iniziale dell'interpretazione ed applicazione dell'art. 218 TFEU, non sono mancate perplessità su detta articolazione, temendo che essa implicasse un'erosione dei poteri della Commissione nella delicata fase negoziale degli impegni internazionali dell'Unione, che sarebbero stati salvaguardati unicamente in riferimento agli accordi di politica commerciale comune, dato che l'art. 207, par. 3 TFUE riserva espressamente alla Commissione l'iniziativa e la conduzione dei negoziati, richiedendo a detta istituzione anche l'impegno ad «adoperarsi affinché gli accordi negoziati siano compatibili con le politiche e norme interne dell'Unione.»<sup>7</sup> Tuttavia, risulta particolarmente convincente la ricostruzione dottrinale in base alla quale l'innovazione lessicale dell'art. 218 TFUE deve essere considerata come volta a consentire unicamente l'indicazione congiunta di Commissione e Alto Rappresentante ai fini della definizione delle loro funzioni nella conclusione di accordi internazionali.<sup>8</sup> Infatti, dalla disamina complessiva dei Trattati emerge chiaramente che il Consiglio, chiamato ad indicare il «negoziatore» dell'Unione, non potrà che scegliere di volta in volta la Commissione e, per le questioni PESC, l'Alto Rappresentante, mentre potrà mantenere in capo ad esso, in virtù dell'art. 219 TFUE, la competenza a negoziare gli accordi in materia di regime monetario o valutario. Occorre, infatti, considerare che, ai sensi dell'art. 17, par. 1 TUE, la Commissione europea è chiamata ad «[a]ssicura[re] la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati,» con la conseguenza che la deroga a rappresentare l'Unione al tavolo negoziale deve essere espressamente contemplata dal diritto primario, il che avviene per gli accordi in materia di regime monetario o valutario e per la PESC. Inoltre, si deve anche tener conto del fatto che gli impegni internazionali assunti dall'Unione devono essere coerenti, e quindi pienamente attuabili, nell'ampio quadro dell'*acquis* dell'Unione europea: e tale qualità degli accordi internazionali sottoscritti può essere efficacemente garantita solo dalla partecipazione della Commissione ai negoziati, dato che detta istituzione ha il dovere di «[v]igila[re] sull'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni in virtù dei trattati,» dunque «sull'applicazione del diritto dell'Unione,» sempre «sotto il controllo della Corte di giustizia dell'Unione europea.»<sup>9</sup> Pertanto, la corretta

<sup>5</sup> CGUE, sentenza del 20 maggio 2008, causa C-91/05, *Commissione c. Consiglio (SALW)*, in *Racc.*, 2008, p. I-3651, p.to 73. Su tale sentenza v. J. HELISKOSKI, *Small Arms and Light Weapons within the Union's Pillar Structure: An Analysis of Article 47 of the EU Treaty*, in *ELR*, 2008, pp. 898-912.

<sup>6</sup> Art. 218, par. 3 TFUE.

<sup>7</sup> L.S. ROSSI, *Il «paradosso del metodo intergovernativo» (gli equilibri istituzionali nel progetto della convenzione europea)*, in L. S. ROSSI (a cura di), *Il progetto di Trattato-Costituzione Verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2004, pp. 141-167.

<sup>8</sup> P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, Oxford University Press, Oxford, 2011, pp. 193 ff.; E. HAYES, *Horses for Courses: EU External Representation Post-Lisbon*, relazione presentata al Workshop «EU External Representation and the Reform of International Contexts: Practices after Lisbon,» Clingendael Institute, The Hague, 21-22 febbraio 2012; M. GATTI, P. MANZINI, *External Representation of the European Union in the Conclusion of International Agreements*, in *CML Rev.*, 2012, pp. 1703-1734.

<sup>9</sup> Art. 17, par. 1 TUE.



interpretazione dell'art. 218, par. 3 TFUE porta alla conclusione che la Commissione continua ad essere il negoziatore principale dell'Unione, con l'eccezione degli accordi su questioni monetarie e di valuta, in riferimento ai quali il Consiglio «decide le modalità per la negoziazione e la conclusione»<sup>10</sup> –pur essendo la Commissione «associata a pieno titolo» alle trattative<sup>11</sup> e degli accordi che concernano esclusivamente o principalmente la PESC, per negoziare i quali il Consiglio designa l'Alto Rappresentante, anche perché è proprio tale figura istituzionale ad avere il compito di «rappresenta[re] l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune» ai sensi dell'art. 27, par. 2 TUE.

4. Dunque, «in funzione della materia dell'accordo previsto,» il Consiglio dovrà scegliere tra Commissione (per tutti gli accordi diversi dalla PESC) e Alto Rappresentante (per gli strumenti pattizi che riguardino esclusivamente o principalmente la politica estera), mentre dovrà affidare i negoziati degli accordi che riguardino materie PESC e diverse dalla PESC, senza che nessuna delle parti risulti predominante, al binomio Commissione – Alto Rappresentante. Si può, così, affermare che l'identificazione del negoziatore, rappresentante dell'Unione al tavolo delle consultazioni, non rientra in un potere discrezionale del Consiglio, ma è direttamente operata dal diritto primario: l'istituzione intergovernativa è chiamata, di volta in volta, a verificare l'oggetto dell'accordo, dal quale il Trattato di Lisbona fa automaticamente conseguire chi rappresenterà l'Unione ai negoziati.

5. Il Consiglio «può impartire direttive al negoziatore e designare un comitato speciale che deve essere consultato nella conduzione dei negoziati.»<sup>12</sup> Le linee guida dei negoziati, che formalmente dovrebbero essere confidenziali, pur entrando sovente in possesso degli organi di informazione, hanno solitamente una portata generica, e spesso il loro contenuto viene anticipato già al momento della raccomandazione che Commissione o Alto Rappresentante rivolgono all'istituzione intergovernativa per avviare la discussione per la redazione di un nuovo accordo internazionale. Ciò non significa, però, che il negoziatore – sia esso la Commissione o l'Alto Rappresentante – disponga, di fatto, di un'ampia libertà nella condotta dei negoziati. Al contrario, soprattutto a seguito di alcuni aspetti molto contestati degli esiti dell'Uruguay Round (da parte della Francia, l'accordo di Blair House del 1992 sul dossier agricoltura; da parte della Repubblica federale tedesca, l'accordo quadro sulle banane inserito *in extremis* nel pacchetto degli accordi di Marrakech),<sup>13</sup> la Commissione viene costantemente e –soprattutto- attivamente affiancata da «comitati speciali,» i quali, come sopra riportato, possono essere designati dal Consiglio dell'Unione e sono composti da rappresentanti degli Stati membri. Si sottolinea che i negoziati nel settore della politica commerciale comune, come previsto dall'art. 207, par. 3 TFUE, vedono la presenza costante del consolidato, importante, e influente *ex* «Comitato 113» – ora Comitato della politica commerciale, o *Trade Policy Committee*<sup>14</sup> ove siedono gli alti funzionari dei Ministeri per il commercio con l'estero degli Stati membri, e che si riunisce su base sistematica e regolare con la Commissione per discutere delle numerose questioni riguardanti le relazioni economiche dell'Unione (settimanalmente nella composizione dei *deputies*, mensilmente nella formula dei *full members*, ove i rappresentanti degli Stati membri sono i direttori generali dei Ministeri nazionali). Indubbiamente, i comitati speciali designati dal Consiglio non possono intervenire direttamente nella conduzione dei negoziati; essi, però, sono dei gruppi di lavoro composti da funzionari e/o esperti nazionali che, in base all'art. 218, par. 4 TFUE, «dev[ono] essere [costantemente] consultat[i]» durante la fase negoziale degli impegni internazionali dell'Europa. Pertanto, l'abbinamento dei comitati speciali all'attività del negoziatore dell'Unione fa di quest'ultimo un doppio negoziatore, poiché si troverà il più delle volte a dover mediare e definire un punto di equilibrio sia tra gli Stati membri dell'Unione che con la controparte negoziale.

<sup>10</sup> Art. 219, par. 3 TFUE.

<sup>11</sup> *Ibid.*

<sup>12</sup> Art. 218, par. 4 TFUE.

<sup>13</sup> Per questi aspetti cfr. E. BARONCINI, *Il treaty-making power della Commissione europea*, Editoriale scientifica, Napoli, 2008, pp. 82-83 e la bibliografia ivi citata; P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, cit., pp. 197 ss.

<sup>14</sup> Consiglio dell'Unione europea, Doc. 16864/09, *Modifiche concernenti i gruppi e comitati che partecipano ai lavori preparatori del Consiglio*, 1 dicembre 2009.

#### IV. I negoziati degli accordi considerati di natura «mista»: il caso della Convenzione internazionale di Minamata sul mercurio

6. Successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la conduzione dei negoziati degli accordi di natura mista –o, comunque, ritenuti tali dal binomio Consiglio/Stati membri– non ha mancato di creare situazioni di forte attrito. Come noto, un accordo viene sovente concluso in forma mista laddove il suo oggetto non ricada in una competenza esclusiva dell'Unione. Infatti, nonostante a) l'incessante produzione normativa interna, che implica l'impossibilità, per gli Stati membri, di sottoscrivere impegni internazionali suscettibili di «incidere» su tali «norme comuni o alterarne la portata»,<sup>15</sup> b) le sempre più rilevanti ed ampie politiche dell'Unione, con la conseguenza che, certo, non si richiedono interpretazioni azzardate per dimostrare la necessità dell'esercizio di *treaty-making power* da parte dell'Unione per realizzarle,<sup>16</sup> e, infine, c) il costante aumento delle basi giuridiche che espressamente conferiscono all'Unione il potere di concludere accordi per una sempre più vasta gamma di politiche europee, la prassi di concludere gli accordi in forma mista non pare conoscere segni di cedimento. In buona sostanza, laddove un progetto di accordo non sia essenzialmente riconducibile ad una competenza esclusiva europea, l'esigenza, per l'Unione, di ricorrere anche ad una competenza concorrente, comporta pressoché sistematicamente la scelta, politica e pragmatica, del persistente affiancamento degli Stati membri nel processo di approvazione di quell'accordo, una prassi che ha sistematicamente accompagnato le relazioni esterne europee sin dal loro esordio.<sup>17</sup>

7. Le difficoltà ad individuare le modalità negoziali per gli accordi di natura mista è dovuta al fatto che il Trattato di Lisbona è intervenuto in maniera significativa in merito alla rappresentanza internazionale dell'Unione. Infatti, dopo aver inequivocabilmente dichiarato che l'Unione europea è dotata di personalità giuridica,<sup>18</sup> conferendo unità e rappresentatività al soggetto europeo anche in riferimento alla PESC, vista la formale eliminazione della struttura istituzionale a pilastri, il diritto primario ha istituito la figura permanente del Presidente del Consiglio europeo, il quale «assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune»<sup>19</sup>; ha stabilito che la presidenza del Consiglio affari esteri venga costantemente svolta dall'Alto Rappresentante,<sup>20</sup> e, quindi, ha conferito alla Commissione europea il compito di assicurare la rappresentanza esterna dell'Unione ad eccezione della PESC e degli altri casi previsti dai trattati,<sup>21</sup> riservando all'Alto Rappresentante il dovere di rappresentare l'Europa per la politica estera e di sicurezza comune, dovere che condivide con il Presidente del Consiglio europeo, il quale è chiamato ad intervenire negli impegni di più alto livello politico.<sup>22</sup> Se si considera, infine, quanto indicato dall'art. 221 TFUE, ai sensi del quale «[l]e delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali assicurano la rappresentanza dell'Unione,» si può sostenere che il Trattato di Lisbona ha rinnovato il quadro istituzionale della rappresentanza internazionale dell'Unione in modo completo, attribuendo ad istituzioni,

<sup>15</sup> Così l'art. 216 TFUE.

<sup>16</sup> Cfr. l'art. 3, par. 2 TFUE.

<sup>17</sup> La prassi della conclusione degli accordi in forma mista può ascrivere ad esigenze politiche, poiché gli Stati membri vogliono rimanere attori visibili ed identificabili sulla scena internazionale; come pure a ragioni pratiche, ossia: a) evitare tensioni e ritardi scaturenti da interminabili discussioni tecniche sulla riconducibilità o meno di un progetto di accordo nelle competenze esclusive dell'Unione; ma anche b) coinvolgere nella maggior misura possibile gli Stati nell'implementazione dell'accordo che si va a sottoscrivere, essendo l'attività delle autorità nazionali essenziale per la piena e completa esecuzione di ambiziosi accordi internazionali. Sugli accordi misti cfr., tra gli altri, J. HELISKOSKI, *Mixed Agreements as A Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, Kluwer Law International, The Hague, 2001; C. HILLION, P. KOUTRAKOS (EDS.), *Mixed Agreements Revisited: The EU and its Member States in the World*, Hart Publishing, Oxford, Portland, 2010; E. NEFRAMI, *Les accords mixtes de la Communauté européenne: aspects communautaires et internationaux*, Bruylant, Bruxelles, 2007; H. G. SCHERMERS (ED.), *Mixed Agreements*, Kluwer, The Hague, 1983.

<sup>18</sup> Art. 47 TUE.

<sup>19</sup> Art. 15, par. 6 TUE.

<sup>20</sup> Art. 18, par. 3 TUE.

<sup>21</sup> Art. 17, par. 1 TUE.

<sup>22</sup> Art. 27, par. 2 TUE.

figure istituzionali, articolazioni dell'Unione quali le delegazioni, poteri adeguati ad esprimere l'Europa in tutte le competenze ad essa attribuite, inclusa la PESC, l'unica politica che mantiene una dimensione intergovernativa. Pertanto, il diritto primario non prevede più alcun ruolo specifico per la Presidenza a rotazione dell'Unione nella rappresentanza internazionale dell'Europa.

**8.** Alla luce di tale, rinnovato, quadro istituzionale, la Commissione sostiene che, anche per gli accordi rientranti nelle competenze concorrenti dell'Unione, e che siano definiti di natura mista, non vi possa essere più alcun ruolo formale per gli Stati membri durante i negoziati.<sup>23</sup> Pertanto, laddove l'accordo, pur di natura mista, non riguardi la PESC, o riservi a quest'ultima parti meramente ancillari rispetto all'impianto complessivo dello strumento pattizio, ad avviso della Commissione vi può essere un solo negoziatore dell'Unione, ossia la Commissione stessa.

**9.** Tale impostazione è stata prospettata dalla Commissione con notevole determinazione nel biennio 2009/2010, nella presentazione al Consiglio delle proprie raccomandazioni per la partecipazione dell'Unione europea ai negoziati relativi ad uno strumento globale giuridicamente vincolante sul mercurio presso il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP),<sup>24</sup> atto pattizio che verrà chiamato «Convenzione di Minamata» per ricordare la località giapponese la cui popolazione ha sofferto gravi forme di intossicazione da mercurio a causa degli scarichi di un grande impianto petrolchimico ubicato in quella zona. In occasione dei negoziati dell'UNEP, l'esecutivo di Bruxelles ha affermato che la convenzione internazionale da redigere -volta, tra l'altro, a ridurre l'uso di mercurio, il suo commercio internazionale, ad abbatterne le emissioni in atmosfera, a gestire i rifiuti e a bonificare i siti contaminati- poteva anche considerarsi di competenza esclusiva dell'Unione. «Il mercurio –ha osservato la Commissione nella raccomandazione proposta- è una sostanza già ampiamente regolamentata dalla normativa comunitaria in vigore. L'*acquis* in materia è costituito da una decina di direttive e decisioni che limitano il tenore di mercurio di alcuni prodotti, dai cosmetici alle pile, o che limitano la commercializzazione e l'uso di prodotti contenenti mercurio ... [nonché da un regolamento] relativo al divieto di esportazione e allo stoccaggio in sicurezza del mercurio metallico.»<sup>25</sup> Inoltre, la Commissione ha riportato due importanti documenti politici per rafforzare ulteriormente la propria impostazione: si tratta a) della sua strategia comunitaria sul mercurio, adottata nel 2005, la cui azione 5 prevede l'obiettivo europeo di introdurre il divieto di esportazione di mercurio dall'Unione, mentre l'azione 20 stabilisce che «per ridurre la fornitura di mercurio a livello internazionale, la Comunità dovrebbe operare a favore di un'eliminazione graduale della produzione primaria su scala mondiale e incoraggiare gli altri paesi ad impedire la reintroduzione nel proprio mercato delle eccedenze»<sup>26</sup>; nonché b) della risoluzione del Consiglio del 16 giugno 2005, ove è stata sottolineata l'importanza di dette azioni, avendo cura, però, di sottolineare che non saranno «sufficient[i] a proteggere la salute umana e l'ambiente dagli effetti negativi del mercurio,» e che quindi è necessario «anche un impegno internazionale, al fine di convenire uno strumento giuridicamente vincolante.»<sup>27</sup>

**10.** Il Comitato dei rappresentanti permanenti dei governi dell'Unione (COREPER), nel maggio 2010, ha proposto al Consiglio di adottare un cd «atto ibrido,» ossia una decisione del Consiglio dell'Unione unitamente ad una decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sulla partecipazione dell'Unione europea e dei suoi Stati membri ai negoziati per uno

<sup>23</sup> SEC(2011)881/3, *European Commission - Vademecum on the External Action of the European Union*, pp. 40-41.

<sup>24</sup> SEC(2009) 983, *Raccomandazione della Commissione al Consiglio relativa alla partecipazione della Comunità europea ai negoziati riguardanti uno strumento giuridicamente vincolante sul mercurio a seguito della decisione 25/5 del Consiglio direttivo del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP)*, Bruxelles, 15.7.2009.

<sup>25</sup> SEC(2009) 983, cit., a p. 5.

<sup>26</sup> COM(2005)20, *Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo - Strategia comunitaria sul mercurio*, Bruxelles, 28.1.2005, a p. 11.

<sup>27</sup> Consiglio dell'Unione europea, Doc. 10074/05, *2670a Sessione del Consiglio Ambiente*, Lussemburgo, 24 giugno 2005, a p. 11.

strumento globale giuridicamente vincolante.<sup>28</sup> In detto atto ibrido, si stabiliva che l'Unione europea ed i suoi Stati membri avrebbero dovuto essere rappresentati dalla Commissione e dalla Presidenza a rotazione del Consiglio dell'Unione. Inoltre, si precisava che la Commissione, accompagnata da un rappresentante della Presidenza, avrebbe negoziato le disposizioni dello strumento dell'UNEP sul mercurio per ridurre la fornitura, la domanda, ed il commercio internazionale di mercurio, per migliorare la capacità della sua conservazione in modo ecologicamente compatibile, per contenere le emissioni nell'atmosfera del metallo, nonché per bonificare i siti contaminati e gestire adeguatamente i rifiuti contenenti mercurio.<sup>29</sup> Invece, la Presidenza a rotazione del Consiglio dell'Unione e la Commissione avrebbero dovuto negoziare insieme le regole della futura convenzione globale relative agli obiettivi di detta convenzione, ai meccanismi di ottemperanza alla convenzione, all'accrescimento della conoscenza attraverso lo scambio delle informazioni scientifiche, e alle modalità dell'assistenza tecnica e finanziaria per gestire in modo informato tutte le problematiche dovute all'uso e alla presenza del mercurio.<sup>30</sup>

**11.** Di fronte a ciò, la Commissione decise di ritirare la propria raccomandazione al Consiglio ad avviare negoziati, contestando la proposta del COREPER sia per i meccanismi di rappresentanza internazionale, sia per la forma dell'atto ibrido. Da un lato, ad avviso dell'esecutivo di Bruxelles, la «squadra di negoziato» indicata a livello intergovernativo non corrispondeva al tipo di «squadra di negoziato» consentito dall'art. 218, par. 3 TFUE. Quest'ultimo non doveva intendersi come riferito al binomio Commissione / Presidenza a rotazione del Consiglio in rappresentanza degli Stati membri, ma, più semplicemente, al team negoziale Commissione / Alto Rappresentante per l'ipotesi in cui l'accordo da negoziare riguardasse anche questioni di politica estera, ma non in modo esclusivo o principale. Dall'altro lato, riguardo la forma dell'atto ibrido, la Commissione lamentava che riunendo in un unico atto la decisione del Consiglio di autorizzazione di avvio ai negoziati, e la decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, Consiglio e Stati membri snaturavano la regola della maggioranza qualificata richiesta dall'art. 218, par. 8 TFEU per la maggior parte delle decisioni del Consiglio «nel corso dell'intera procedura» della conclusione di accordi internazionali, poiché l'atto ibrido, di fatto, impone costantemente la deliberazione per consensus.<sup>31</sup>

**12.** Il Consiglio si interrogò se procedere o meno con l'adozione dell'atto ibrido proposto dal COREPER, valutando l'opzione di proseguire comunque nell'approvazione dell'autorizzazione a partecipare ai negoziati del comitato negoziale intergovernativo dell'UNEP, pur in assenza di una raccomandazione della Commissione. L'istituzione intergovernativa alla fine decise di non adottare alcun provvedimento, scelta che, da un lato, certo impediva alla Commissione di disporre di un atto impugnabile di fronte alla Corte di giustizia,<sup>32</sup> ma, dall'altro, produceva il risultato enormemente imbarazzante di arriva-

<sup>28</sup> Council of the European Union, Doc. 9504/10, *Draft Council Decision on the Participation of the European Union in the Negotiations on A Legally-Binding Instrument on Mercury further to Decision 25/5 of the Governing Council of the United Nations Environment Programme (UNEP) – Adoption*, 10 May 2010

<sup>29</sup> Cfr. Council of the European Union, Doc. 9504/10, cit. pp. 3-5.

<sup>30</sup> *Ibid.*

<sup>31</sup> Cfr. sul punto le ricostruzioni operate da T. CORTHAUT, D. VAN EECKHOUTTE, *Legal Aspects of EU Participation in Global Environmental Governance under the UN Umbrella*, in J. WOUTERS, H. BRUYNINCKX, S. BASU, S. SCHUNZ (EDS.), *The European Union and Multilateral Governance – Assessing EU Participation in United Nations Human Rights and Environmental Fora*, Palgrave MacMillan, Basingstoke, 2012, pp. 145-170; G. DE BAERE, *Mercury Rising: The European Union and the International Negotiations for a Globally Binding Instrument on Mercury*, in *ELR*, 2012, pp. 640-655; A. ECKSTEIN, *Mercury: Running Battle between Council and Commission*, in *Europolitics*, 25 May 2010.

<sup>32</sup> La diversa determinazione assunta dal Consiglio in occasione della firma e dell'applicazione provvisoria sull'adesione dell'Islanda e del Regno di Norvegia all'Accordo sui trasporti aerei fra gli Stati Uniti, da un lato, l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altro ha prodotto l'immediata reazione giudiziaria della Commissione. Così, il 18 gennaio 2012, l'esecutivo di Bruxelles ha impugnato dinanzi alla Corte di giustizia l'atto ibrido costituito dalla decisione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri dell'Unione europea, riuniti in sede di Consiglio, del 16 giugno 2011 relativa all'approvazione dei protocolli di adesione (Ricorso proposto il 18 gennaio 2012, *Commissione europea/Consiglio dell'Unione europea (Causa C-28/12)*, in GU C72/23 del 10.3.2012). Nei motivi adottati a sostegno del proprio ricorso, la Commissione lamenta, fra l'altro, la violazione, da parte del Consiglio, del principio di leale cooperazione tra istituzioni sancito dall'art. 13, par. 2 TUE: l'istituzione intergovernativa, adottando l'atto ibrido in luogo di un provvedimento dell'Unione avrebbe, pertanto, «eluso» l'assetto istituzionale e le procedure dell'Unione definite all'articolo 218 TFUE, snaturando il voto a maggioranza qualificata



re alla prima sessione dei negoziati sulla Convenzione sul mercurio, tenutasi a Stoccolma il 7-11 giugno 2010,<sup>33</sup> senza alcuna autorizzazione per l'Unione a partecipare ai negoziati,<sup>34</sup> e ciò su un tema, quello della riduzione della produzione e dell'uso di mercurio, sul quale l'Europa è certamente all'avanguardia per salvaguardare la salute e l'ambiente.<sup>35</sup> Un paradosso, e una plateale manifestazione di incertezza da parte di Unione e Stati membri dinanzi alla Comunità internazionale, per giunta nell'ambito di un ente delle Nazioni Unite.

**13.** Passati alcuni mesi, Commissione e Consiglio hanno convenuto su una formula di compromesso.<sup>36</sup> La decisione del Consiglio del dicembre 2010 autorizza la Commissione «a partecipare, a nome dell'Unione, per le materie di competenza dell'Unione e in relazione alle quali l'Unione ha adottato norme, ai negoziati riguardanti uno strumento giuridicamente vincolante sul mercurio»<sup>37</sup>; in tale ambito, «[l]a Commissione conduce i negoziati a nome dell'Unione, per le materie di competenza dell'Unione e in relazione alle quali l'Unione ha adottato norme»<sup>38</sup> in consultazione con il comitato speciale di rappresentanti degli Stati membri designato dal Consiglio e in conformità con le direttive di negoziato definite sempre dall'istituzione intergovernativa. Invece, «[n]ella misura in cui l'accordo tratta di materie che rientrano nella competenza concorrente dell'Unione e dei suoi Stati membri, la Commissione e gli Stati membri dovrebbero collaborare strettamente durante la fase negoziale affinché l'Unione e i suoi Stati membri siano rappresentati in maniera unitaria a livello internazionale.»<sup>39</sup>

**14.** Pur non rappresentando la soluzione desiderata dalla Commissione europea, ossia quella del pieno e sistematico riconoscimento, a tale istituzione, del diritto di condurre interamente i negoziati a nome dell'Unione, esercitando nella sua completezza la competenza esterna dell'Europa prevista nel Trattato di Lisbona, il compromesso raggiunto sul negoziato dell'UNEP per la Convenzione sul mercurio viene, ora, sistematicamente osservato in tutte le ipotesi in cui, in presenza di discussioni su progetti di accordi considerati di natura mista, non vi è la possibilità di convenire sull'opzione di autorizzare la Commissione a negoziare, oltre che a nome dell'Unione, anche a nome degli Stati membri.

Occorre, comunque, da ultimo ricordare che, laddove la rappresentanza di Stati membri e Unione non si sintetizzi nella Commissione, ma quest'ultima venga affiancata dai rappresentanti degli Stati membri, detti negoziatori dovranno comunque attenersi all'obbligo di leale cooperazione derivante dalla necessità di garantire un'unità di rappresentanza internazionale dell'Unione.<sup>40</sup>

---

in seno al Consiglio, previsto dalla disposizione richiamata, nonché le regole sulla rappresentanza dell'Unione nei negoziati internazionali di cui al Trattato di Lisbona (v. *Ricorso C-28/12*, cit.).

<sup>33</sup> UNEP(DTIE)/Hg/INC.1/21, *Intergovernmental Negotiating Committee to Prepare a Global Legally Binding Instrument on Mercury - First Session, Stockholm, 7-11 June 2010 - Report of the Intergovernmental Negotiating Committee to Prepare a Global Legally Binding Instrument on Mercury on the Work of its First Session*, 15 July 2010.

<sup>34</sup> G. DE BAERE, *Mercury Rising: The European Union and the International Negotiations for a Globally Binding Instrument on Mercury*, cit., pp. 650-651; M. EMERSON, J. WOUTERS, *The EU's Diplomatic Debacle at the UN: and Now What?*, in *Europeanvoice.com*, 23 September 2010.

<sup>35</sup> M. BUCK, *The EU's Representation in Multilateral Environmental Negotiations after Lisbon*, in E. MORGERA (ED.), *The External Environmental Policy of the European Union – EU and International Law Perspectives*, Cambridge University Press, 2012, pp. 76-95; J. THOMSON, *A Member State's Perspective on the post-Lisbon Framework for the EU's Representation in Multilateral Environmental Negotiations*, *ibid.*, pp. 96-110.

<sup>36</sup> Consiglio dell'Unione europea, Doc. 16632/10, *Decisione del Consiglio sulla partecipazione dell'Unione ai negoziati riguardanti uno strumento giuridicamente vincolante sul mercurio a seguito della decisione 25/5 del Consiglio direttivo del Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente (UNEP)*, 6 dicembre 2010.

<sup>37</sup> Consiglio dell'Unione europea, Doc. 16632/10, cit., art. 1.

<sup>38</sup> *Ibid.*

<sup>39</sup> *Ibid.*

<sup>40</sup> V. CGUE, parere 1/94 del 15 novembre 1994, *Competenza della Comunità a stipulare accordi internazionali in materia di servizi e di tutela della proprietà intellettuale*, in *Racc.*, 1994, p. I-5267, p.ti 106-109. Su tale parere cfr. A. APPELLA, *Constitutional Aspects of Opinion 1/94 of the ECJ Concerning the WTO Agreement*, in *ICLQ*, 1996, pp. 440-462; J. AUVRET-FINCK, *Compétence de la Communauté pour conclure l'Accord instituant l'Organisation mondiale du commerce et notamment l'Accord général sur le commerce des services (GATS) et l'Accord, relatif au respect des droits de propriété industrielle qui touchent au commerce, y compris le commerce des marchandises de contrefaçon (TRIPs)*, in *RTDE*, 1995, pp. 322-336; J. H.J. BOURGEOIS, *The EC in the WTO and Advisory Opinion 1/94: an Echternach Procession*, in *CML Rev.*, 1995, pp. 763-787; M.

## V. La firma e la conclusione degli accordi

15. Laddove ritengano soddisfacente, dal loro punto di vista, il testo redatto durante i negoziati, i diplomatici, solitamente nella persona del capo della delegazione, appongono su tale testo le loro iniziali (*initialling*, o *paraphe*). Quindi, si procede alla fase della firma che, nella procedura solenne di conclusione degli accordi internazionali, autentica il testo dell'accordo proposto al termine dei negoziati, e indica la volontà degli Stati firmatari di sottoporre il testo del progetto di accordo alle competenti autorità nazionali per la sua approvazione. In tali circostanze, la firma dell'accordo non costituisce la manifestazione del consenso del soggetto firmatario ad essere vincolato agli impegni internazionali contemplati nel progetto di accordo, ma implica l'obbligo di non privare il trattato del suo oggetto e del suo scopo prima della sua entrata in vigore. Tale obbligo rappresenta una articolazione del principio di buona fede nelle relazioni internazionali, codificato all'art. 18 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 23 maggio 1969,<sup>41</sup> che la giurisprudenza dell'Unione europea ha richiamato quale «corollario, nel diritto internazionale pubblico, del principio di tutela del legittimo affidamento, che (...) fa parte dell'ordinamento giuridico comunitario,» con la conseguente impossibilità, per le istituzioni europee, di adottare atti incompatibili con gli accordi internazionali già sottoscritti, ma che devono ancora entrare in vigore, laddove questi ultimi siano suscettibili di essere direttamente efficaci.<sup>42</sup>

16. Nel sistema dell'Unione europea, la parafatura viene apposta dal negoziatore designato dal Consiglio, il quale, siglando con le proprie iniziali ciascuna pagina del documento negoziato, indica, sotto la sua personale responsabilità e senza conseguenze giuridiche per l'Unione, il testo definito al termine delle discussioni negoziali. La firma dell'accordo, invece, viene autorizzata con una decisione adottata dal Consiglio dell'Unione, su proposta del negoziatore.<sup>43</sup> Nella prassi, il soggetto autorizzato a firmare in rappresentanza dell'Unione è il membro della Commissione responsabile delle politiche oggetto dell'accordo, o un Ministro della Presidenza di turno dell'Unione; e, per gli accordi PESC, l'Alto Rappresentante. Certo, la lettura congiunta dell'art. 218, par. 5 TFUE con gli artt. 17 e 27 TUE, che riservano la rappresentanza internazionale dell'Unione a Commissione e Alto Rappresentante, potrebbe portare ad estromettere la Presidenza a rotazione dalla fase della firma, obbligando il Consiglio a scegliere se autorizzare la Commissione, l'Alto Rappresentante (per gli accordi PESC), oppure entrambi laddove si debba sottoscrivere un accordo che riguardi contemporaneamente la politica estera e di sicurezza comune e altre politiche non-PESC, senza che nessuna possa essere qualificata come ancillare rispetto all'altra. Tuttavia, la prassi pre-Lisbona della firma, ad oggi, continua a trovare conferma nelle decisioni del Consiglio. Naturalmente, laddove la firma riguardi un progetto di accordo misto, dunque che ricade anche nella competenza degli Stati membri, pure questi ultimi indicheranno un loro rappresentante per sottoscrivere il testo pattizio.

17. Il diritto dell'Unione non opera una distinzione tra procedura solenne e procedura semplificata degli accordi internazionali, dunque può accadere che il Consiglio adotti contestualmente la decisione di autorizzazione alla firma e quella della conclusione dell'accordo (si sottolinea qui che con il termine «conclusione» si deve intendere, nell'ordinamento giuridico europeo, l'espressione della volontà dell'Unione ad assumere impegni internazionali), come pure che la decisione sulla conclusione dell'accordo tecnicamente preceda quella di autorizzazione alla firma, laddove la conclusione dell'accordo venga perfezionata proprio con la sua sottoscrizione.

Quindi, è sempre il Consiglio dell'Unione l'istituzione europea competente ad approvare, ancora su proposta del negoziatore, la decisione di conclusione di un accordo dell'Unione.<sup>44</sup> Varia, però,

---

HILF, *The ECJ's Opinion 1/94 on the WTO - No Surprise, but Wise?*, in *EJIL*, 1995, pp. 245-259; P. PESCATORE, *Opinion 1/94 on «Conclusion» of the WTO Agreement: Is There an Escape from a Programmed Disaster?*, in *CML Rev.*, 1999, pp. 387-405.

<sup>41</sup> *Vienna Convention on the Law of Treaties*, firmata a Vienna il 23 maggio 1969, in *UNTS*, 1980, Vol. 1155, p. 331.

<sup>42</sup> TPG, sentenza del 22 gennaio 1997, causa T-115/94, *Opel Austria GmbH c. Consiglio dell'Unione europea*, in *Racc.*, 1997, p. II- 39, p.to 93.

<sup>43</sup> Cfr. l'art. 218, par. 5 TFUE.

<sup>44</sup> V. l'art. 218, par. 6 TFUE.

il meccanismo di deliberazione che l'istituzione intergovernativa deve osservare. In linea di principio, «nel corso dell'intera procedura» – dunque, per l'autorizzazione all'avvio dei negoziati, la definizione delle direttive di negoziato, la firma e la conclusione degli accordi, e come si vedrà, l'applicazione provvisoria e la sospensione degli accordi, e la definizione delle posizioni da presentare a nome dell'Unione negli organi comuni creati dagli accordi – «il Consiglio delibera a maggioranza qualificata.»<sup>45</sup> Invece, nel pieno rispetto del principio del parallelismo delle forme, il Consiglio deve deliberare all'unanimità «quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità per l'adozione di un atto dell'Unione»<sup>46</sup> – in pratica, si tratta di quasi tutti gli accordi PESC, essendo di carattere eccezionale le ipotesi di votazione a maggioranza per gli atti di tale politica,<sup>47</sup> e degli accordi rientranti in settori quali la tassazione indiretta,<sup>48</sup> l'energia,<sup>49</sup> e la lotta alle discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale, di cui all'art. 19 TFUE.<sup>50</sup> Anche nella procedura relativa agli accordi di associazione e agli accordi di cui all'art. 212 TFUE con gli Stati candidati all'adesione, vale a dire per i cd. accordi di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con Stati terzi diversi dai Paesi in via di sviluppo, occorre che il Consiglio voti all'unanimità. Infine, l'unanimità per l'istituzione intergovernativa è richiesta «per l'accordo sull'adesione dell'Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.»<sup>51</sup> La decisione di adesione alla CEDU, peraltro, per la delicatezza sul piano politico-istituzionale che la contraddistingue, necessita di essere preceduta dalla sua approvazione da parte degli Stati membri, «conformemente alle rispettive norme costituzionali.»<sup>52</sup>

## VI. I poteri del Parlamento europeo nella conclusione di accordi internazionali

**18.** Rispetto alla situazione pre-Lisbona, l'art. 218, par. 6 TFUE amplia considerevolmente i poteri del Parlamento europeo nella conclusione degli accordi internazionali. In buona sostanza, il Parlamento europeo non può intervenire nella definizione degli impegni pattizi dell'Unione solo in riferimento agli accordi PESC. Invece, per una nutrita serie di accordi internazionali, il diritto primario prevede ora la necessità della previa approvazione dell'Assemblea per poter completare l'*iter* di approvazione: si tratta degli accordi di associazione, dell'accordo di adesione alla CEDU, degli «accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione,» degli accordi che hanno «ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione,» nonché degli accordi relativi a settori «ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria oppure la procedura legislativa speciale qualora sia necessaria

<sup>45</sup> Art. 218, par. 8, prima frase, TFUE.

<sup>46</sup> Art. 218, par. 8, seconda frase, TFUE.

<sup>47</sup> Per questi aspetti v. C. NOVI, *Procedure e strumenti della politica estera e di sicurezza comune (PESC)*, in E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, cit., pp. 215 ss.

<sup>48</sup> Art. 113 TFUE.

<sup>49</sup> Art. 194 TFUE.

<sup>50</sup> Ad esempio, v. Decisione del 26 novembre 2009 n. 2010/48/CE relativa alla conclusione da parte dell'Unione della Convenzione delle Nazioni Unite sui diritti delle persone con disabilità, in GU L 23/35 del 27 gennaio 2010.

<sup>51</sup> Art. 218, par. 8, seconda frase, TFUE.

<sup>52</sup> *Ibid.* Sui negoziati attualmente in corso per l'adesione dell'Unione alla CEDU cfr. F. BENOIT-ROHMER, *L'adhésion de l'Union à la Convention européenne des droits de l'homme*, in *Journal des tribunaux*, 2011, pp. 285-293; O. DE SCHUTTER, *L'adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme: feuille de route de la négociation*, in *Revue trimestrielle des droits de l'homme*, 2010, pp. 535-571; G. GAJA, *The Co-Respondent Mechanisms According to the Draft Agreement for the Accession of the EU to the ECHR*, *ESIL Reflections*, 9.1.2013; C. ECKES, *EU External Representation in Context: Accession to the ECHR as the Final Step Towards Mutual Recognition*, in S. BLOCKMANS, R.A. WESSEL (EDS.), *Principles and Practices of EU External Representation*, CLEER Working Papers 2012/5, pp. 103-126; J.P. JACQUÉ, *The Accession of the European Union to the European Convention on Human Rights and Fundamental Freedoms*, in *CML Rev.*, 2011, pp. 995-1023; J. MALENOVSKÝ, *L'enjeu délicat de l'éventuelle adhésion de l'Union européenne à la Convention européenne des droits de l'homme: de graves différences dans l'application du droit international, notamment général, par les juridictions de Luxembourg et Strasbourg*, in *RGDIP*, 2009, pp. 753-784; P. MENGOZZI, *Les caractéristiques spécifiques de l'Union européenne dans la perspective de son adhésion à la CEDH*, in *DUE*, 2010, pp. 231-246; A. WEISS, *EU Accession to the European Convention on Human Rights Process: the State of Play and the Added Value for Victims of Human Rights Violations in Europe*, in *European Human Rights Law Review*, 2012, pp. 391-396.

l'approvazione del Parlamento europeo.»<sup>53</sup> Laddove, per la tipologia di accordi appena richiamati, vi sia urgenza di procedere alla loro conclusione, l'Assemblea ed il Consiglio «possono concordare un termine per l'approvazione.»<sup>54</sup> Per gli strumenti pattizi che non sono riconducibili ad una delle cinque categorie elencate, l'art. 218, par. 6, lett. b), TFUE richiede il semplice parere consultivo del Parlamento. In tale ipotesi, se vi è urgenza, il Consiglio non dovrà concordare con l'Assemblea un termine per ottenere il parere: l'istituzione intergovernativa, data l'associazione più limitata del Parlamento al perfezionamento dell'accordo, potrà unilateralmente stabilire detto termine, e, laddove il parere dell'Assemblea non pervenga entro la data fissata, il Consiglio potrà, comunque, procedere per deliberare.<sup>55</sup>

**19.** Indubbiamente, la necessità dell'approvazione parlamentare per concludere gli «accordi che riguardano settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria» rappresenta un rafforzamento senza precedenti dei poteri del Parlamento nella definizione degli impegni pattizi dell'Unione, dato che detta procedura è oramai alla base della maggior parte delle politiche europee (sono ben quaranta le nuove disposizioni del Trattato di Lisbona che la contemplano),<sup>56</sup> realizzando un significativo parallelismo tra i poteri dell'Assemblea sul piano deliberativo interno e su quello internazionale. In particolare, il Trattato di Lisbona ha, finalmente, messo mano alla non più accettabile assenza di un ruolo formale del Parlamento nella procedura di conclusione degli accordi di politica commerciale comune. Infatti, poiché, ora, Parlamento e Consiglio «adottano le misure che definiscono il quadro di attuazione della politica commerciale comune ... deliberando mediante regolamento secondo la procedura legislativa ordinaria,»<sup>57</sup> in base a quanto previsto dall'art. 218, par. 6, lett. a), v) TFUE, ne consegue che tutti gli accordi di politica commerciale necessitano della previa approvazione dell'Assemblea.

**20.** Certo, due categorie di accordi per i quali risulta ora determinante la decisione del Parlamento europeo non sono presentate con il massimo della chiarezza espositiva, per cui non è semplice determinarne la portata. Si tratta degli «accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione,» e degli accordi che hanno «ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione». Si può senz'altro affermare che la partecipazione dell'Unione europea al sistema dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC)<sup>58</sup> implica l'accoglimento di impegni «che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione,»<sup>59</sup> dati i numerosi organi comuni -chiamati a gestire gli accordi multilaterali e plurilaterali e sede di importanti confronti sulle discipline dei Membri OMC e la loro compatibilità con le regole di Marrakech, nonché di ampie discussioni sui difficili negoziati di Doha- ed anche in considerazione del rilevante meccanismo di risoluzione delle controversie, dotato anche di un'istanza d'appello, che produce *reports* giuridicamente vincolanti di rilievo e di costante riferimento per gli attori istituzionali e gli esperti internazionali del settore.<sup>60</sup> Tuttavia,

<sup>53</sup> Art. 218, par. 6 TFUE.

<sup>54</sup> Art. 218, par. 6, lett. a), TFUE.

<sup>55</sup> V. sempre l'art. 218, par. 6, lett. b), TFUE. Sui nuovi poteri del Parlamento europeo nella conclusione di accordi internazionali v. I. BOSSE-PLATIÈRE, *Le Parlement Européen et la procédure de conclusion des accords internationaux*, in J. AUVRET-FINCK (sous la direction de), *Le Parlement européen après le traité de Lisbonne*, Larquier, Paris, 2011, pp. 79-108. Più in generale, sulle prerogative dell'Assemblea europea in materia di relazioni esterne, cfr. J. AUVRET-FINCK, *Les prérogatives du Parlement européen dans les relations extérieures de l'Union*, in H. THIERRY (sous la direction de), *Droit international et coopération internationale- Hommage à Jean-André Toussez*, France Europe Éditions, Paris, 2007, pp. 805-825.

<sup>56</sup> Tali nuove disposizioni, sommate alle 33 aree che già prima di Lisbona contemplavano la procedura di codecisione, portano a 73 i settori in merito ai quali Consiglio e Parlamento sono ora co-legislatori dell'Unione europea. Per una chiara illustrazione cfr. Fondation Robert Schuman, *The Lisbon Treaty. 10 Easy-to-Read Fact Sheets*, Paris - Bruxelles, 2009, pp. 39 ss.

<sup>57</sup> Art. 207, par. 2 TFUE.

<sup>58</sup> V. Decisione n. 94/800/CE del Consiglio del 22 dicembre 1994 relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994), in GU L336/1 del 23.12.1994.

<sup>59</sup> V. Decisione del Consiglio del 22 dicembre 1994 n. 94/800/CE relativa alla conclusione a nome della Comunità europea, per le materie di sua competenza, degli accordi dei negoziati multilaterali dell'Uruguay Round (1986-1994), in GU L336/1 del 23 dicembre 1994.

<sup>60</sup> Nella sterminata produzione dottrinale sul sistema OMC cfr., da ultimo, A. NARLIKAR, M. DAUNTON, R.M. STERN (Eds.), *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford University Press, Oxford, 2012.



la genericità dell'espressione utilizzata dal Trattato non consente di individuare con sicurezza il grado di articolazione e integrazione che devono caratterizzare il «quadro istituzionale specifico» e le «procedure di cooperazione» di un accordo per rendere necessaria la previa approvazione parlamentare.<sup>61</sup> Per quanto riguarda, invece, la categoria di «accordi che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione» -in merito alla cui conclusione il ruolo incisivo assegnato al Parlamento è una evidente conseguenza del ruolo centrale che l'istituzione assembleare riveste nelle questioni di bilancio-<sup>62</sup> si dispone della convincente sentenza della Corte di giustizia dell'8 luglio 1999 su un accordo di pesca con la Mauritania che puntualizza che cosa si debba intendere per «considerevole»: una ripercussione finanziaria è tale per l'Unione se l'impegno economico di un accordo rappresenta una parte significativa a) degli stanziamenti iscritti al bilancio europeo per il settore considerato, senza distinguere tra le parti interne ed esterne, nonché b) dell'importo complessivo dei fondi destinati a finanziare le azioni esterne dell'Unione.<sup>63</sup>

## VII. La rivendicazione del pieno rispetto delle nuove prerogative assembleari: le bocciature, da parte del Parlamento europeo, dei progetti dell'Accordo SWIFT, del Protocollo di pesca con il Marocco e dell'Accordo ACTA

21. Immediatamente dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Parlamento europeo ha inequivocabilmente rivendicato di voler esercitare i nuovi, significativi, poteri ad esso attribuiti dall'art. 218, par. 6 TFUE nella loro interezza e completezza. Così, l'11 febbraio 2010, l'Assemblea ha negato il suo assenso all'accordo tra l'Unione europea e gli Stati Uniti sul trattamento e sul trasferimento di dati di messaggistica finanziaria per il controllo delle transazioni dei terroristi, noto anche come accordo SWIFT dall'acronimo dell'ente *leader* in tale settore (*Society for Worldwide Interbank Financial Telecommunications*). Il Consiglio aveva precipitosamente concluso l'accordo SWIFT in applicazione provvisoria con una decisione del 30 novembre 2009,<sup>64</sup> dunque proprio poche ore prima dell'entrata in vigore delle disposizioni relative al ruolo rafforzato del Parlamento nel *treaty-making power* dell'Unione, senza tenere minimamente conto delle preoccupazioni espresse dall'istituzione assembleare. Quest'ultima, infatti, non aveva mancato di manifestare le sue perplessità sulla compatibilità dell'accordo con i diritti fondamentali, in particolare con l'art. 8 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che disciplina severamente la protezione dei dati di carattere personale.<sup>65</sup> Il Parlamento si interrogava sulla suscettibilità

<sup>61</sup> Nel 2008 il Parlamento europeo aveva presentato un ricorso contro il Consiglio dinanzi alla Corte di giustizia lamentando la lesione delle sue prerogative poiché l'Accordo di pesca per l'Oceano Indiano meridionale era stato concluso dal Consiglio senza previamente ottenere il parere conforme dell'Assemblea, e ciò nonostante l'Accordo in questione, ad avviso del ricorrente, rientrasse nella categoria degli «accordi che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione,» per i quali, già in base all'art. 300, par. 3, secondo comma del Trattato CE, occorre l'assenso positivo del Parlamento europeo (cfr. Ricorso proposto il 22 dicembre 2008, *Parlamento europeo/Consiglio dell'Unione europea (Causa C-566/08)*, in GU C44/37 del 21.2.2009; Decisione del Consiglio del 29 settembre 2008 n. 2008/780/CE relativa alla conclusione, a nome della Comunità europea, dell'Accordo di pesca per l'Oceano Indiano meridionale, in GU L268/27 del 9 ottobre 2008). Data l'importanza della questione di principio sulla quale era chiamata a pronunciarsi, la Corte di giustizia aveva deciso di trattare il caso in Grande Sezione. Nel febbraio 2010, tuttavia, l'Assemblea decideva di ritirare il ricorso, presumibilmente a fronte del notevole rafforzamento di poteri ad essa riservati dal Trattato di Lisbona -cfr. CGUE, ordinanza del Presidente della Corte del 25 febbraio 2010, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-566/08, non pubblicata in *Racc.*

<sup>62</sup> Cfr. gli artt. 313-316 TFUE.

<sup>63</sup> CGUE, sentenza dell'8 luglio 1999, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, causa C-189/97, in *Racc.*, 1999, p. I-4741, p.ti 20-35. Su tale pronuncia v. P. KOUTRAKOS, *EU International Relations Law*, Hart Publishing, Oxford - Portland OR., 2006, pp. 145-147; J. LASO PÉREZ, *Acuerdos con implicaciones financieras importantes: problemas de calificación (Comentario a la Sentencia del TJCE de 8 de julio de 1999, Parlamento Europeo c. Consejo, as. C-189/97)*, in *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 2000, pp. 209-230.

<sup>64</sup> Decisione del Consiglio del 30 novembre 2009 n. 2010/16/PESC/GAI relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America sul trattamento e il trasferimento di dati di messaggistica finanziaria dall'Unione europea agli Stati Uniti ai fini del programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi, in GU L8/9 del 13 gennaio 2010.

<sup>65</sup> Recita, infatti, tale disposizione: «1. Ogni persona ha diritto alla protezione dei dati di carattere personale che la riguardano. 2. Tali dati devono essere trattati secondo il principio di lealtà, per finalità determinate e in base al consenso della persona interessata o a un altro fondamento legittimo previsto dalla legge. Ogni persona ha il diritto di accedere ai dati raccolti che la riguardano e di ottenerne la rettifica. 3. Il rispetto di tali regole è soggetto al controllo di un'autorità indipendente.»

del meccanismo SWIFT di trasferire «dati in massa» (*bulk data*) a fronte della richiesta di informazioni relative ad una sola persona; sull'assenza di chiarezza in merito alla sottoposizione delle richieste di trasferimento dei dati a preventiva autorizzazione giudiziaria; sul possibile passaggio dei dati trasmessi a Stati terzi, senza alcun cenno sull'obbligo di questi ultimi di tutelare i dati così ricevuti; sulla mancanza di indicazioni relativamente alla durata del periodo di conservazione delle informazioni; nonché sul difetto di reciprocità, nella tutela dei dati, tra la disciplina dell'Unione e quella degli Stati Uniti.<sup>66</sup> Senza esitazione, pertanto, il Parlamento si è sottratto al *fait accompli*, combinato da Commissione e Consiglio, bocciando l'accordo SWIFT.<sup>67</sup> Tuttavia, nella stessa risoluzione legislativa, il Parlamento ha anche chiesto «alla Commissione europea di presentare immediatamente raccomandazioni al Consiglio in vista di un accordo a lungo termine con gli Stati Uniti sulla prevenzione del finanziamento del terrorismo,»<sup>68</sup> essendo, naturalmente, pienamente convinto della necessità di cooperare con tale Paese, anche attraverso il trasferimento dati sulle transazioni finanziarie, per condurre una lotta efficace al terrorismo internazionale -l'Assemblea, infatti, ha successivamente approvato il nuovo testo dell'accordo SWIFT, rinegoziato anche in base alle sue osservazioni, e concluso pochi mesi dopo lo scontro istituzionale appena descritto.<sup>69</sup>

**22.** Emblematica è stata anche la decisione di rifiutare l'approvazione dell'accordo di partenariato nel settore della pesca tra Unione europea e Marocco.<sup>70</sup> L'Assemblea ha rigettato il Protocollo dichiarando di ritenere non significativi i benefici per l'Unione; eccessivo lo sfruttamento degli stock demersali (ossia dei tipi di pesci catturati con reti da posta e reti a strascico); limitato il contributo di fondi europei allo sviluppo del settore locale della pesca e priva di riscontro l'esistenza di un diretto beneficio del Protocollo per la popolazione sahariana, laddove il diritto internazionale richiede, sulla base dello *status* di territorio non autonomo del Sahara occidentale, che «qualunque azione di esplorazione o sfruttamento» in quel territorio venga «svolta solo se a favore della popolazione locale e in linea con i suoi auspici.»<sup>71</sup>

**23.** Infine, la più recente iniziativa del Parlamento europeo per ottenere il pieno rispetto dei suoi nuovi poteri nell'ambito delle relazioni esterne dell'Unione si è avuta con la sonora bocciatura del progetto di accordo commerciale anticontraffazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, l'Australia, il Canada, il Giappone, la Repubblica di Corea, il Messico, il Regno del Marocco, la Nuova Zelanda, la Repubblica di Singapore, la Confederazione svizzera e gli Stati Uniti d'America (*Anti-Counterfeiting*

<sup>66</sup> Si vedano le ampie e articolate considerazioni nel documento A7-0013/2010, *Raccomandazione sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America sul trattamento e sul trasferimento di dati di messaggistica finanziaria dall'Unione europea agli Stati Uniti ai fini del programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi*, Relatrice: Jeanine Hennis-Plasschaert, 5 febbraio 2010.

<sup>67</sup> P7\_TA(2010)0029, *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo dell'11 febbraio 2010 sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America sul trattamento e sul trasferimento di dati di messaggistica finanziaria dall'Unione europea agli Stati Uniti ai fini del programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi*. Sulla vicenda v. J. MONAR, *The Rejection of the EU-US SWIFT Interim Agreement by the European Parliament: A Historic Vote and Its Implications*, in *EFA Rev.*, 2010, pp. 143-151.

<sup>68</sup> P7\_TA(2010)0029, *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo dell'11 febbraio 2010*, cit., p.to 2.

<sup>69</sup> Decisione del Consiglio del 28 giugno 2010 n. 2010/411/UE relativa alla firma, a nome dell'Unione, dell'accordo tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America sul trattamento e il trasferimento di dati di messaggistica finanziaria dall'Unione europea agli Stati Uniti ai fini del programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi, in GU L195/1 del 27 luglio 2010; Decisione del Consiglio del 13 luglio 2010 n. 2010/412/UE relativa alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America sul trattamento e il trasferimento di dati di messaggistica finanziaria dall'Unione europea agli Stati Uniti ai fini del programma di controllo delle transazioni finanziarie dei terroristi, in GU L195/3 del 27 luglio 2010.

<sup>70</sup> P7\_TA-PROV(2011)0569, *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 14 dicembre 2011 concernente il progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un Protocollo tra l'Unione europea e il Regno del Marocco che fissa le possibilità di pesca e la contropartita finanziaria previste dall'accordo di partenariato nel settore della pesca tra la Comunità europea e il Regno del Marocco*.

<sup>71</sup> A7-0394/2011, *Raccomandazione concernente il progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione di un Protocollo tra l'Unione europea e il Regno del Marocco che fissa le possibilità di pesca e la contropartita finanziaria previste dall'accordo di partenariato nel settore della pesca tra la Comunità europea e il Regno del Marocco*, Relatore: Carl Haglund, 29 novembre 2011, p. 11. Sulla delicata situazione politica nella quale l'Unione negozia gli accordi di pesca con il paroco v. anche E. MILANO, *The New Fisheries Partnership Agreement Between the European Community and the Kingdom of Morocco: Fishing too South?*, in *Anuario de derecho internacional*, 2006, pp. 413-457.

*Trade Agreement*, ACTA).<sup>72</sup> Il Parlamento, pur sottolineando la necessità di rafforzare la tutela dei diritti di proprietà intellettuale in Europa, in quanto essa risulta essenziale per mantenere il vantaggio competitivo dell'Unione nell'economia globalizzata, anche attraverso il potenziamento della cooperazione internazionale nella lotta alla contraffazione e alla pirateria, ha lamentato scarsa informazione e insufficiente possibilità di partecipazione e coinvolgimento ai negoziati da parte dell'Assemblea, come pure di tutti i portatori di interesse. Il Parlamento ha aspramente criticato l'ambiguità e la vaghezza del testo dell'ACTA, sottolineandone l'alta problematicità in riferimento al rispetto dei diritti fondamentali, poiché: a) non risulterebbero chiaramente definiti gli illeciti di carattere penale e sarebbero sproporzionate le sanzioni previste, b) si consentirebbe una spregiudicata accessibilità ai dati personali dei soggetti suscettibili di essere considerati autori di violazioni dei diritti di proprietà intellettuale sui siti web, con conseguenti, indebite, compressioni della privacy, e c) si metterebbe in pericolo anche il riconoscimento dell'importante ruolo della gratuità di, e dunque del libero accesso a, internet.<sup>73</sup> Così, il 4 luglio 2012, l'Assemblea si è rifiutata di dare la sua approvazione all'Accordo ACTA, respingendolo con 478 voti, mentre 39 eurodeputati si sono espressi a favore della conclusione e 165 si sono astenuti.<sup>74</sup>

**24.** Nonostante il rigetto del Parlamento, la Commissione europea ha mantenuto, in una prima fase, la sua richiesta di parere alla Corte di Giustizia circa la compatibilità del progetto di Accordo ACTA con il Trattato di Lisbona, ed in particolare con la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, richiesta presentata nel maggio 2012,<sup>75</sup> e rispetto alla quale l'orientamento iniziale dell'Assemblea -manifestato, in uno spirito di collaborazione interistituzionale, proprio dal Relatore della proposta di Accordo, l'On. David Martin- era quello di attendere che i giudici di Lussemburgo si esprimessero prima di decidere se approvare o respingere la proposta di accordo.<sup>76</sup> La scelta della Commissione di non recedere dall'iniziativa di fronte ai giudici di Lussemburgo ha subito suscitato molte incertezze sull'ammissibilità del parere richiesto. Quest'ultimo, infatti, aveva ad oggetto una proposta di accordo già bocciata dal Parlamento europeo, circostanza che, oltre a rendere quanto mai ipotetico un radicale ripensamento dell'Assemblea a favore dell'attuale versione dell'ACTA, era suscettibile di pregiudicare la competenza della Corte a pronunciarsi su uno strumento pattizio tecnicamente difficile da qualificare come un accordo «previsto,» secondo quanto richiesto dall'art. 218, par. 11 TFUE per fondare il potere dei giudici di Lussemburgo di adottare un parere sulla sua «compatibilità (...) con i trattati». Certo, la Commissione europea avrebbe potuto tentare di dimostrare alla Corte, per far sì che la sua richiesta di

<sup>72</sup> Per il testo cfr. COM(2011) 380, *Proposta di Decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'Accordo commerciale anticontraffazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, l'Australia, il Canada, il Giappone, la Repubblica di Corea, gli Stati Uniti messicani, il Regno del Marocco, la Nuova Zelanda, la Repubblica di Singapore, la Confederazione svizzera e gli Stati Uniti d'America*, 24 giugno 2011.

<sup>73</sup> V. A7-0204/2012, *Raccomandazione sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'Accordo commerciale anticontraffazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, l'Australia, il Canada, il Giappone, la Repubblica di Corea, gli Stati Uniti messicani, il Regno del Marocco, la Nuova Zelanda, la Repubblica di Singapore, la Confederazione svizzera e gli Stati Uniti d'America*, Relatore: David Martin, 22 giugno 2012.

<sup>74</sup> P7\_TA-PROV(2012)0287, *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 4 luglio 2012 sulla proposta di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'Accordo commerciale anticontraffazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, l'Australia, il Canada, il Giappone, la Repubblica di Corea, gli Stati Uniti messicani, il Regno del Marocco, la Nuova Zelanda, la Repubblica di Singapore, la Confederazione svizzera e gli Stati Uniti d'America*. Sulla proposta di Accordo ACTA e sulle dinamiche anche all'interno delle diverse commissioni parlamentari interessate alla preparazione del dossier dell'Assemblea per consentirle una deliberazione informata a proposito dell'approvazione dell'Accordo anticontraffazione v. C. DELCOURT, *Union européenne et système institutionnel de l'action extérieure – Au Parlement européen: prises de position contrastées sur deux accords controversés*, in *RTD eur.*, 2012, pp. 701-704.

<sup>75</sup> «The question which has been agreed upon unanimously [by the European Commission] is: 'Is the Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) compatible with the European Treaties, in particular with the Charter of Fundamental Rights of the European Union?'» Cfr. IP/12/354, *Update on ACTA's Referral to the European Court of Justice*, 4 April 2012. V. anche *Statement by Viviane Reding, Vice-President of the European Commission and EU Commissioner for Justice, Fundamental Rights and Citizenship, on Freedom of Expression and Information via the Internet, Attempts to Block Websites, «Three-Strikes-Laws», and ACTA*, 15 February 2012; *Statement by Commissioner Karel De Gucht on ACTA (Anti-Counterfeiting Trade Agreement)*, 22 February 2012; *Overview of the European Commission's Referral of ACTA to the European Court of Justice*, dell'11 maggio 2012. Sul potere della Corte di intervenire con un parere sugli accordi proposti, *infra*, par. XV.

<sup>76</sup> «We will wait for the ECJ ruling before we draw conclusions.» EP International Trade Committee, *European Parliament Rapporteur Welcomes Referral of ACTA to Court of Justice*, Press Release no. 20120222IPR39135, 2 February 2012.

parere venisse accolta, l'assoluta necessità di una presa di posizione da parte dell'istituzione giurisdizionale sulla compatibilità del testo dell'ACTA con la Carta dei diritti fondamentali, al fine di dare una considerevole forza politica all'Unione per rinegoziare i termini dell'accordo osservando le indicazioni della Corte eventualmente contenute nel suddetto parere, come pure prestando adeguata attenzione alle preoccupazioni avanzate dal Parlamento europeo nel rigettare l'attuale versione dell'Accordo anticontraffazione. Lo scorso 20 dicembre, tuttavia, la Commissione ha deciso di ritirare la richiesta di parere, un epilogo che è stato accolto molto positivamente dagli attivisti di tutta Europa,<sup>77</sup> i quali si sono opposti con decisione al progetto di Accordo ACTA, non esitando a presentare, proprio nell'ambito del procedimento consultivo dinanzi alla Corte, un *amicus curiae* ove si sosteneva l'inammissibilità della richiesta di parere, unitamente all'incompatibilità dell'ACTA «with international human rights instruments, the European Convention on Human Rights, the EU Charter of Fundamental Rights, or the European Treaties.»<sup>78</sup>

### VIII. Il dovere di immediata e piena informazione del Parlamento europeo e l'Accordo interistituzionale tra Commissione e Parlamento del 20 ottobre 2010

25. Per scongiurare scontri istituzionali simili a quelli appena illustrati, molto negativi per la credibilità e l'efficacia dell'azione internazionale dell'Unione, e per il modo in cui l'Europa viene percepita dai suoi *partner*, occorre che le istituzioni collaborino per il pieno rispetto del dovere di coinvolgere il Parlamento europeo sin dall'avvio dei negoziati degli accordi: tale dovere è codificato dall'art. 218, par. 10 TFUE, che prevede un obbligo generale – peraltro esteso anche alle questioni PESC – di informare «immediatamente e pienamente» l'Assemblea in merito a tutte le fasi della procedura di conclusione degli accordi dell'Unione europea; e, con specifico riferimento alla politica commerciale comune, dall'art. 207, par. 3 TFUE, il quale richiede alla Commissione di riferire periodicamente sui progressi dei negoziati sia al Comitato speciale (*Trade Policy Committee*) che al Parlamento europeo.

26. Il 20 ottobre 2010, Commissione e Parlamento hanno, pertanto, adottato un accordo interistituzionale che dedica adeguato spazio alla cooperazione tra le due istituzioni nella definizione degli impegni internazionali.<sup>79</sup> Ai paragrafi 23-29 e all'allegato III dell'accordo quadro sulle relazioni tra Commissione e Parlamento vengono precisate la portata dei doveri scaturenti dal diritto primario sopra richiamato nonché le modalità per la loro ottemperanza. Costantemente «in tempo utile» per consentire al Parlamento di esprimersi, e mai successivamente alle comunicazioni al Consiglio, la Commissione deve informare il Parlamento sulle varie tappe dell'accordo da stipulare, a partire dalla comunicazione della sua intenzione di proporre l'avvio di negoziati; deve notificare tutti i documenti rilevanti dei negoziati, e deve tener conto di osservazioni, pareri e raccomandazioni formulati dall'istituzione assembleare durante le diverse fasi di vita dell'accordo, motivando allorché le ignori o se ne discosti.<sup>80</sup> In particolare, sempre illustrando le ragioni delle sue scelte, la Commissione deve informare il Parlamento laddove in-

<sup>77</sup> Foundation for a Free Information Infrastructure (FFII), *European Commission Withdraws ACTA Referral*, 20 December 2012; D. MEYER, *ACTA Gets Final Stake Through Heart as EC Drops Court Referral*, in *ZDNet*, 20 December 2012; M. PALMEDO, *Final Blow to ACTA in the EU: European Court of Justice No Longer to Rule on Its Legality*, in *infojustice.org*, 20 December 2012.

<sup>78</sup> FFII, *Amicus Curiae Brief on the European Commission's Request for an Opinion on the AntiCounterfeiting Trade Agreement (ACTA) to the President and the Members of the Court of Justice of the European Union*, Berlin, 13 November 2012. La repentina decisione della Corte di respingere l'*amicus curiae* ha, peraltro, suscitato aspre critiche nella società civile, che ha sottolineato l'incoerenza di decidere sui diritti fondamentali senza consentirne ai titolari la diretta difesa attraverso la presentazione formale delle proprie osservazioni: «[s]ince the entry into force of the Charter of Fundamental Rights of the European Union, the Court is a human rights Court. A human rights Court that does not want to listen to humans, but only to states and institutions, is, well, not really convincing.» FFII, *FFII asks EU Court to accept amicus curiae briefs on ACTA - Open letter to the President of the Court of Justice of the European Union*, Mr Vassilios Skouris, 22 November 2012.

<sup>79</sup> Accordo quadro sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea del 20 ottobre 2010, in GU L304/47 del 20 novembre 2010.

<sup>80</sup> Accordo quadro cit., parr. 24 e 28.



tenda proporre al Consiglio l'applicazione provvisoria di un accordo, oppure richiederne la sospensione, o, ancora, procedere all'approvazione di modifiche ad un accordo cui sia stata autorizzata dal Consiglio in base all'art. 218, par. 7 TFUE.<sup>81</sup> Inoltre, la Commissione deve permettere alle delegazioni del Parlamento di usufruire delle infrastrutture a disposizione delle delegazioni di rappresentanza internazionale europee, ed è tenuta a prestare la massima collaborazione per consentire ai delegati assembleari di prendere parte come osservatori ai negoziati di accordi e alle «riunioni di organismi istituiti da accordi internazionali multilaterali di cui l'Unione è parte, quando tali organismi sono chiamati a prendere decisioni che necessitano dell'approvazione del Parlamento o la cui attuazione può richiedere l'adozione di atti giuridici secondo la procedura legislativa ordinaria.»<sup>82</sup>

27. Mentre all'allegato II dell'accordo quadro tra Parlamento e Commissione vi sono procedure per l'accesso alla documentazione confidenziale o segretata ritenute ragionevoli dall'istituzione assembleare, la questione della comunicazione e del trattamento delle informazioni «classificate» detenute dal Consiglio, dunque delle direttive di negoziato adottate da quest'ultimo, non è considerata soddisfacente dal Parlamento europeo. A tutt'oggi, infatti, il Consiglio applica le regole definite ormai dieci anni fa a proposito delle informazioni sensibili nel settore PESC,<sup>83</sup> in base alle quali gli eurodeputati possono visionare i documenti con informazioni riservate solo recandosi presso la sede consiliare, una modalità ritenuta ingiustificata in merito ad accordi internazionali che non abbiano ad oggetto principalmente od esclusivamente questioni di difesa, o, comunque, di politica estera. Dopo il rigetto dell'accordo SWIFT,<sup>84</sup> il Consiglio ed il Parlamento hanno avviato un confronto che si sta concludendo positivamente, poiché è in corso di approvazione un nuovo accordo interistituzionale che, ispirandosi e perfezionando le regole dell'accordo quadro con la Commissione, permette al Parlamento un accesso alla documentazione classificata in possesso del Consiglio meno restrittivo rispetto al regime per le questioni PESC, e soprattutto, stabilisce che tale accesso possa avvenire presso la sede dell'istituzione assembleare.<sup>85</sup> In tal modo, sarà facilitato il pieno rispetto del dettato del Trattato di Lisbona, che ha voluto un notevole rafforzamento dei poteri del Parlamento nella conduzione delle relazioni internazionali dell'Unione, assicurando, tra l'altro, che gli accordi internazionali non vengano conclusi *behind closed doors*, aspetto considerato dall'Assemblea come essenziale per il funzionamento democratico dell'Unione.

## IX. L'applicazione in via provvisoria degli accordi internazionali e la rinnovata attenzione verso le nuove prerogative del Parlamento europeo

28. Nella Comunità internazionale si fa spesso ricorso all'applicazione a titolo provvisorio degli accordi laddove risulti necessaria la loro immediata entrata in vigore, una prassi che consente una risposta efficace a concrete e stringenti esigenze economiche e politico-diplomatiche senza eludere il successivo perfezionamento della procedura solenne di conclusione di un trattato, né incorrere in un illecito internazionale laddove le autorità interne preposte alla ratifica rigettino l'accordo provvisoriamente applicato, conformemente a quanto previsto dall'art. 25 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati del 1969.<sup>86</sup> L'art. 218, par. 5 TFUE contempla questa modalità di approvazione, riservandole una

<sup>81</sup> V. l'Allegato III dell'Accordo quadro, cit., dedicato a «Negoziazione e conclusione di accordi internazionali.»

<sup>82</sup> Accordo quadro, cit., par. 26.

<sup>83</sup> Accordo interistituzionale del 20 novembre 2002 tra il Parlamento europeo e il Consiglio relativo all'accesso da parte del Parlamento europeo alle informazioni sensibili del Consiglio nel settore della politica di sicurezza e di difesa, in GU C298/1 del 30 novembre 2002.

<sup>84</sup> Sul quale v. *supra* il par. VII.

<sup>85</sup> P7\_TA-PROV(2012)0339, *Decisione del Parlamento europeo del 13 settembre 2012 sulla conclusione di un accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo e il Consiglio relativo alla trasmissione al Parlamento europeo e al trattamento da parte di quest'ultimo delle informazioni classificate detenute dal Consiglio su materie che non rientrano nel settore della politica estera e di sicurezza comune.*

<sup>86</sup> In base a tale disposizione, «1. Un trattato o una parte di un trattato si applica a titolo provvisorio in attesa della sua entrata in vigore: a. se così stabilisce il trattato stesso; oppure b. se gli Stati che hanno partecipato al negoziato hanno, in altra

procedura semplificata che estende a tutti i tipi di accordi: è il solo Consiglio a decidere, su proposta del negoziatore dell'Unione. L'applicazione in via provvisoria si rivela particolarmente utile per fare entrare in vigore in tempi stretti accordi che risolvano amichevolmente un contenzioso internazionale, come recentemente accaduto a proposito dell'annosa disputa in sede OMC sul regime europeo di importazione delle banane, che si è conclusa con due intese, l'accordo sul commercio delle banane tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America, e quello di Ginevra sul commercio delle banane tra l'Unione europea e Brasile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Perù e Venezuela, i quali sostanzialmente prevedono la progressiva riduzione dell'aliquota tariffaria per le banane originarie di quei Paesi.<sup>87</sup>

**29.** Come si è già sottolineato, il Trattato di Lisbona potenzia incisivamente il ruolo del Parlamento europeo nel processo decisionale di approvazione degli strumenti pattizi. Tale nuovo equilibrio istituzionale, unitamente alle nette prese di posizione dell'Assemblea, hanno determinato una prassi di ulteriore e più intensa collaborazione tra Commissione europea, Parlamento e Consiglio anche nell'ambito dell'applicazione provvisoria degli accordi, sviluppatasi, in particolare, dopo il braccio di ferro ingaggiato dall'istituzione assembleare a proposito dell'approvazione del progetto di accordo tra l'Unione europea ed il Cile sulla conservazione degli stock di pesce spada nel Pacifico sudorientale.<sup>88</sup> Detto accordo intendeva porre fine all'annosa controversia sull'utilizzo, da parte dei pescherecci comunitari, in primis spagnoli, dei porti cileni per le operazioni di trasbordo e di sbarco, nonché per scopi logistici.<sup>89</sup> A partire dall'inizio degli anni novanta, infatti, il Cile aveva adottato una serie di misure restrittive per i pescherecci europei dediti alla pesca d'altura del pesce spada al largo delle coste cilene che, di fatto, impedendo alle navi comunitarie di avvalersi delle ottime infrastrutture cilene, ostacolavano considerevolmente l'attività ittica ed il commercio di pesce spada, poiché i pescherecci europei dovevano cambiare rotta -allungando i tempi di trasporto ed aumentando, così, le spese- per attraccare in altri porti dell'America latina meno efficienti di quelli cileni.<sup>90</sup> Tali ostacoli al commercio, imposti dalle autorità cilene in nome della preservazione degli stock di pesce spada, divennero oggetto di un contenzioso avviato dall'Unione europea dinanzi al sistema di risoluzione delle controversie dell'OMC,<sup>91</sup> cui fece immediatamente seguito un reclamo cileno al Tribunale sul diritto del mare di Amburgo, ove il governo di Santiago sosteneva che l'Unione non rispettava gli obblighi di preservazione imposti dalla Convenzione sul diritto del mare.<sup>92</sup> Dopo dieci anni di tentativi di soluzioni provvisorie, tra il 2008 e il 2009 Commissione europea e governo cileno misero finalmente a punto un accordo che sembrava avere le potenzialità per risolvere in via definitiva l'annosa disputa. La Commissione, pertanto, propose al Consiglio di applicare in via provvisoria la nuova intesa bilaterale, imperniata essenzialmente sulla

---

maniera, convenuto in tal senso. 2. Salvo diversa disposizione del trattato o salvo diverso accordo fra gli Stati che hanno partecipato al negoziato, l'applicazione a titolo provvisorio di un trattato o di una parte di un trattato nei confronti di uno Stato cessa se quest'ultimo notifica agli altri Stati fra i quali il trattato è provvisoriamente applicato la sua intenzione di non divenire parte al trattato medesimo.»

<sup>87</sup> Decisione del Consiglio del 10 maggio 2010 n. 2010/314/UE relativa alla firma e all'applicazione provvisoria dell'accordo di Ginevra sul commercio delle banane tra l'Unione europea e Brasile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Messico, Nicaragua, Panama, Perù e Venezuela, e dell'accordo sul commercio delle banane tra l'Unione europea e gli Stati Uniti d'America, in GU L141/1 del 9 giugno 2010.

<sup>88</sup> Cfr. COM(2010) 154 def., *Proposta di Decisione del Consiglio concernente la conclusione dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e la Repubblica del Cile relativo alla conclusione dell'intesa sulla conservazione degli stock di pesce spada nel Pacifico sudorientale*, Bruxelles, 19 aprile 2010.

<sup>89</sup> Avviso di apertura di una procedura d'esame concernente ostacoli agli scambi, ai sensi del regolamento (CE) n. 3286/94 del Consiglio, costituiti da pratiche commerciali applicate dal Cile al transito e al trasbordo di pesce spada nei porti cileni, in GU C215/2 del 10 luglio 1998; Decisione della Commissione del 5 aprile 2000 N. 2000/296/ce ai sensi delle disposizioni del regolamento (CE) n. 3286/94 del Consiglio, relativa al divieto delle autorità cilene di sbarcare le catture di pesce spada nei porti cileni, in GU L96/67 del 18 aprile 2000.

<sup>90</sup> European Commission, *Report to the Trade Barriers Regulation Committee, TBR Proceedings Concerning Chilean Practices Affecting Transit of Swordfish in Chilean Ports*, Brussels, March 1999.

<sup>91</sup> WT/DS193/1, *Chile – Measures Affecting the Transit and Importation of Swordfish – Request for Consultations by the European Communities*, 26 April 2000.

<sup>92</sup> ITLOS, *Case concerning the Conservation and Sustainable Exploitation of Swordfish Stocks in the South-Eastern Pacific Ocean (Chile/European Union)*, Order 2000/3 of 20 December 2000.

garanzia di un accesso regolamentato per i pescherecci europei ai porti cileni, congiuntamente ad un monitoraggio costante della sostenibilità delle catture sugli stock di pesce spada nel Pacifico sudorientale.<sup>93</sup> Nel giugno 2010, il Consiglio diede subito seguito alla proposta della Commissione, adottando la decisione di applicare in via provvisoria l'accordo sul pesce spada nel Pacifico meridionale.<sup>94</sup> Tale decisione, tuttavia, non fu gradita da diversi esponenti parlamentari, e ancor meno favore, se possibile, incontrò la scelta della Commissione di notificare in tempi stretti al segretariato dell'OMC la fine della controversia che aveva avviato contro il Cile nel 2000 a causa delle pratiche cilene che negavano lo sbarco delle catture di pesce spada delle navi comunitarie nei porti cileni, pratiche ritenute in conflitto, tra l'altro, con l'art. V dell'Accordo GATT. Infatti, praticamente in contemporanea alla pubblicazione, in Gazzetta ufficiale, della decisione del Consiglio sull'applicazione provvisoria, la Commissione comunicava all'Organo sulla risoluzione delle controversie (*Dispute Settlement Body*, DSB) e al Consiglio per il commercio sui beni (*Council for Trade in Goods*) che, a seguito dell'intesa bilaterale raggiunta, Unione europea e Cile «have unconditionally agreed that neither party shall further exercise any procedural right accruing to it under the DSU in case DS193 *Chile-Measures Affecting the Transit and Importation of Swordfish*.»<sup>95</sup>

**30.** Così, la Commissione per la pesca del Parlamento europeo decise di dare un segnale forte della totale indisponibilità dell'Assemblea ad essere messa dinanzi al fatto compiuto, da parte di Commissione e Consiglio, nella definizione e gestione degli accordi internazionali dell'Unione. Adottò, quindi, una raccomandazione dell'agosto 2010,<sup>96</sup> nella quale si rigettava l'accordo negoziato dalla Commissione, non ritenendolo «una valida soluzione» per i problemi specifici dei pescherecci comunitari «né, più in generale, per la questione della cooperazione con il Cile nel settore della pesca.»<sup>97</sup> In particolare, di fronte ai passaggi repentini dell'applicazione in via provvisoria dell'intesa bilaterale UE/Cile e della notifica all'OMC della cessazione della disputa ivi iniziata, il relatore parlamentare esprimeva «profondo rammarico per la decisione ... che la Commissione ha adottato senza attendere la conclusione del processo di ratifica ... di porre definitivamente fine alla controversia UE-Cile (DS193), pendente dal 2000, mediante notifica formale trasmessa all'OMC in data 3 giugno 2010,» manifestando la propria difficoltà a «comprendere i motivi che hanno spinto la Commissione a rinunciare in via definitiva al diritto, puntualmente rinnovato per quasi un decennio, di riavviare in qualunque momento la ... procedura [OMC], e ciò a poche settimane dall'approvazione (o dal rifiuto) del Parlamento in merito alla conclusione dell'intesa.»<sup>98</sup> L'eurodeputato sottolineava pure che «in caso di rifiuto» da parte del Parlamento si sarebbe creato «un precedente che dovrebbe probabilmente servire a indurre le altre istituzioni coinvolte nella negoziazione e nella conclusione di accordi internazionali nel settore della pesca a non dare per scontata l'approvazione del Parlamento e a rispettare pienamente il nuovo ruolo attribuito a quest'ultimo dal Trattato di Lisbona.»<sup>99</sup>

<sup>93</sup> COM(2010) 153 def., *Proposta di Decisione del Consiglio sull'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e la Repubblica del Cile relativo all'applicazione provvisoria dell'intesa sulla conservazione degli stock di pesce spada nel Pacifico sudorientale*, Bruxelles, 19 aprile 2010.

<sup>94</sup> Decisione del Consiglio del 3 giugno 2010 n. 2010/343/UE relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'intesa tra l'Unione europea e la Repubblica del Cile sulla conservazione degli stock di pesce spada nel Pacifico sudorientale, in GU L155/1 del 22 giugno 2010.

<sup>95</sup> WT/DS193/4, *Chile – Measures Affecting the Transit and Importation of Swordfish – Joint Communication from the European Union and Chile*, 3 June 2010, p. 1.

<sup>96</sup> Cfr. PECH\_PV(2010)1130\_1, Committee on Fisheries, *Minutes of the Meeting of 30 November 2010*, par. 4, pp. 1-2. V. anche Anne Eckstein, *EP's Fisheries Committee Rejects Agreement with Santiago*, in *Europolitics*, 2 December 2010

<sup>97</sup> PE 2010/0084(NLE), *Progetto di Raccomandazione sulla proposta di decisione del Consiglio concernente la conclusione dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e la Repubblica del Cile relativo alla conclusione dell'intesa sulla conservazione degli stock di pesce spada nel Pacifico sudorientale*, Commissione per la pesca - Relatore Pat the Cope Gallagher, 9 agosto 2010, a p. 7.

<sup>98</sup> PE 2010/0084(NLE), *Progetto di Raccomandazione sulla proposta di decisione del Consiglio concernente la conclusione dell'accordo in forma di scambio di lettere tra l'Unione europea e la Repubblica del Cile relativo alla conclusione dell'intesa sulla conservazione degli stock di pesce spada nel Pacifico sudorientale*, cit., p. 8.

<sup>99</sup> *Ibid.*, il corsivo è nostro.

**31.** Il chiaro avvertimento lanciato dalla Commissione parlamentare per la pesca è stato immediatamente colto da Commissione e Consiglio. Per evitare il ripetersi di un simile blocco all'approvazione definitiva di uno strumento pattizio, l'esecutivo di Bruxelles, per gli accordi che necessitano di una risoluzione legislativa positiva del Parlamento, ha iniziato ad attenersi alla prassi a) di informare e coinvolgere compiutamente l'Assemblea, codificando detto obbligo nell'Accordo interistituzionale del 20 ottobre 2010, e b) di proporre al Consiglio un termine per l'entrata in vigore in via provvisoria di un dato accordo che risulti successivo alla presumibile data di approvazione da parte del Parlamento. Il felice esordio di tale prassi si è avuto con l'applicazione provvisoria dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, e la Repubblica di Corea, decisa nel settembre 2010,<sup>100</sup> e fissata al 1° luglio 2011, in tempo utile, per il Parlamento, a) per ottenere l'adozione del regolamento sull'applicazione della clausola bilaterale di salvaguardia dell'accordo con la Corea, che fissa una solida procedura per attivare adeguate misure di difesa commerciale laddove le importazioni coreane relative ad un dato prodotto avvengano «in quantitativi così accresciuti e in condizioni tali da arrecare, o minacciare di arrecare, un grave pregiudizio ai produttori dell'Unione di prodotti simili o direttamente concorrenti»<sup>101</sup>; ed anche b) per dare il suo assenso all'insieme del nuovo accordo di libero scambio.<sup>102</sup>

**32.** La formula dell'applicazione provvisoria si rivela ottimale per questa nuova e ambiziosa serie di accordi di libero scambio dell'Unione.<sup>103</sup> Infatti, dato che, anche politicamente, si è scelto di concluderli in forma mista, l'applicazione provvisoria permette di far entrare in vigore rapidamente detti accordi, senza dover attendere il perfezionamento del processo di ratifica dei 27 Stati membri, con riferimento a tutti i capitoli degli strumenti pattizi rientranti nelle competenze dell'Unione. Pertanto, l'art. 3, par. 1, della decisione del Consiglio del 16 settembre 2010 n. 2011/265/UE sull'Accordo di libero scambio UE/Corea<sup>104</sup> indica che «[n]on sono provvisoriamente applicate» due serie di disposizioni. Si tratta, in primo luogo, degli artt. da 10.54 a 10.61, relativi alla «Repressione penale in materia di diritti di proprietà intellettuale»: dette norme richiedono alle parti contraenti di stabilire procedimenti e sanzioni penali «da applicare almeno nei casi di contraffazione deliberata dei marchi e di usurpazione del diritto d'autore e dei diritti connessi su scala commerciale.»<sup>105</sup> riguardando, pertanto, un settore ancora di competenza degli Stati membri dell'Unione, per la cui approvazione ed esecuzione è, quindi, necessario l'intervento di questi ultimi. Inoltre, la seconda serie di regole escluse dalla provvisoria applicazione da parte dell'Unione riguarda diverse disposizioni del Protocollo sulla cooperazione culturale,<sup>106</sup> volto a promuovere la diversità culturale ed il dialogo tra culture nel quadro dei principi stabiliti dalla Con-

<sup>100</sup> Decisione del Consiglio del 16 settembre 2010 n. 2011/265/UE relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, in GU L127/1 del 14 maggio 2011.

<sup>101</sup> Regolamento (UE) n. 511/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'11 maggio 2011 recante applicazione della clausola bilaterale di salvaguardia dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, in GU L145/19 del 31 maggio 2011, considerando n. 5.

<sup>102</sup> V. P7\_TA(2011)0063, *Risoluzione legislativa del Parlamento europeo del 17 febbraio 2011 sul progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra.*

<sup>103</sup> Su tale nuova serie di accordi, con particolare riferimento all'accordo UE/Corea, anche quale espressione della rafforzata politica commerciale europea, v. C.M. BROWN, *The European Union and Regional Trade Agreements: A case Study of the EU-Korea FTA*, in *European Yearbook of International Economic Law*, 2011, pp. 297-308; C.M. BROWN, *The European Union and Regional Trade Agreements*, in *European Yearbook of International Economic Law*, 2012, pp. 445-455; C.M. CANTORE, *Rule Development in the Services Chapter of the EU-Korea FTA: the Case of Financial Services*, EUI Working Paper, 2012; M. CREMONA, *The European Union and Regional Trade Agreements*, in *European Yearbook of International Economic Law*, 2010, pp. 245-268; D.-C. HORNG, *Reshaping the EU's FTA Policy in a Globalizing Economy: The Case of the EU-Korea FTA*, in *JWT*, 2012, pp. 301-326; Boris RIGOD, *The «New Generation» of EU Free Trade Agreements and the Duty of Consistency*, in J. LARIK, M. MORARU (Eds.), *Ever-Closer in Brussels – Ever-Closer in the World? EU External Action after the Lisbon Treaty*, EUI Working Papers, LAW 2011/10, pp. 61-78; W. MOON, J. WOUTERS, T. CORTHAUT, S. STERKX, S. UJUPAN, *EU-Korea Relations and the EU-Korea Free Trade Agreement*, Leuven Centre of Global Governance Studies, Policy Brief No. 13, March 2010.

<sup>104</sup> Cfr. *supra* nota n. 100.

<sup>105</sup> Art. 10.54 dell'Accordo di libero scambio UE/Corea.

<sup>106</sup> Pubblicato in GU L127/1418 del 14.5.2011.



venzione dell'UNESCO (Organizzazione delle Nazioni Unite per l'educazione, la scienza e la cultura) sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali adottata a Parigi il 20 ottobre 2005.<sup>107</sup> Alla luce della specificità dei beni e servizi culturali, riconosciuta e tutelata dalla richiamata Convenzione dell'UNESCO, che impedisce di considerare detti beni e servizi unicamente come commerciali ed in una prospettiva di liberalizzazione, essendo questi ultimi anche espressione di diverse culture ed identità e strumenti per preservare e far conoscere le une e le altre, il Protocollo UE/Corea sulla cooperazione culturale contempla lo scambio e la formazione di artisti e altri operatori della cultura, la promozione di coproduzioni audiovisive nonché delle altre arti dello spettacolo e delle pubblicazioni, unitamente alla tutela dei siti e dei monumenti storici appartenenti al patrimonio culturale dell'Europa e del Paese asiatico.<sup>108</sup> Si tratta di aspetti che chiamano in causa, per la loro impostazione e realizzazione, direttamente gli Stati membri dell'Unione, con il conseguente differimento delle relative disposizioni all'avvenuta ratifica da parte delle competenti autorità nazionali.<sup>109</sup>

**33.** Si vuole qui sottolineare che la prassi post-Lisbona sull'obbligo della Commissione di informare e esporre al Parlamento le ragioni in base alle quali intende proporre al Consiglio l'applicazione provvisoria di un accordo, unitamente alla tempistica da ultimo osservata da Commissione e Consiglio per l'applicazione provvisoria degli strumenti pattizi di più ampio respiro, favorevole alle istanze del Parlamento, indubbiamente riduce gli effetti negativi prodotti dall'esclusione dell'Assemblea dalla procedura accelerata per l'entrata in vigore degli accordi. Infatti, né, prima, l'art. 300 CE, né, ora, l'art. 218 TFUE formalmente hanno previsto l'associazione del Parlamento al processo decisionale per applicare un accordo in via provvisoria, nonostante l'Assemblea abbia costantemente rivendicato il suo pieno coinvolgimento in detto meccanismo deliberativo. Tale esclusione -imputabile alla prevalenza dell'impostazione del Consiglio, che ha costantemente respinto l'istanza assembleare sottolineando come l'applicazione provvisoria non comporti l'assunzione, da parte dell'Unione, di un vincolo definitivo sul piano internazionale-<sup>110</sup> avrebbe certo potuto dar luogo ad una indebita compressione dei nuovi poteri parlamentari nella procedura di conclusione degli accordi, laddove il Consiglio avesse optato per una sistematica applicazione provvisoria degli impegni pattizi indipendentemente dall'orientamento dell'istituzione assembleare. Invece, la prassi post-Lisbona qui esposta -sicuramente un buon esempio di applicazione concreta del principio di leale collaborazione tra le istituzioni ora codificato all'art. 4 TUE- ha il pregio di scongiurare l'involutione appena prospettata senza richiedere l'indizione di una Conferenza intergovernativa per rivedere l'impianto dell'art. 218 TFUE.

<sup>107</sup> Tale Convenzione UNESCO è stata negoziata ed approvata anche dall'Unione europea: v. Decisione del Consiglio n. 2006/515/CE del 18 maggio 2006 relativa alla conclusione della Convenzione sulla protezione e la promozione della diversità delle espressioni culturali, in GU L 201/15 del 25.7.2006.

<sup>108</sup> Cfr. in merito J. LOISEN, F. DE VILLE, *The EU-Korea Protocol on Cultural Cooperation: Toward Cultural Diversity or Cultural Deficit?*, in *International Journal of Communication*, 2011, pp. 254-271.

<sup>109</sup> «L'Unione applica l'accordo in via provvisoria ... Non sono provvisoriamente applicate le seguenti disposizioni ... l'articolo 4, paragrafo 3, l'articolo 5, paragrafo 2, l'articolo 6, paragrafi 1, 2, 4 e 5, l'articolo 8, l'articolo 9 e l'articolo 10 del Protocollo sulla cooperazione culturale.» Art. 3, par. 1 della Decisione del Consiglio del 16 settembre 2010 n. 2011/265/UE relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, cit. Sulla politica dell'Unione e degli Stati membri per la promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale nelle relazioni esterne dell'Europa e negli accordi di libero scambio, nonché sulla dimensione esterna della politica degli audiovisivi v. Conclusioni del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, sulla promozione della diversità culturale e del dialogo interculturale nelle relazioni esterne dell'Unione e dei suoi Stati membri, Bruxelles, 20-21 novembre 2008, in GU C320/10 del 16.12.2008; con specifico riferimento ai documenti della Commissione europea cfr. COM(2007) 242 def., Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni - Comunicazione su un'agenda europea per la cultura in un mondo in via di globalizzazione, Bruxelles, 10.5.2007; European Commission, *Argumentaire on Cultural Cooperation Title in Future EU Trade Agreements*, May 2007; European Commission, *Argumentaire on Cultural Cooperation Protocol in EU Trade Agreements*, February 2008; SEC(2009) 1033 final, *Commission Staff Working Document on the External Dimension of Audiovisual Policy*, Brussels, 14.7.2009.

<sup>110</sup> V. J.P. Jacqué, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, Dalloz, Paris, 2010, a p. 472.

## **X. La via contenziosa del Parlamento europeo alla tutela delle proprie, accresciute, prerogative: il ricorso contro la decisione del Consiglio sulla concessione di possibilità di pesca ai pescherecci venezuelani**

**34.** Laddove non sia stato possibile, per il Parlamento, ottenere il rispetto, ritenuto appropriato, dei suoi nuovi poteri decisionali in materia di relazioni esterne, minacciando il rigetto, o, addirittura, bocciando un accordo proposto, l'Assemblea non ha esitato ad avvalersi della via giudiziale. La scelta contenziosa risulta, naturalmente, l'unico percorso praticabile nell'ipotesi in cui Commissione e/o Consiglio fondino la conclusione di un accordo su una base giuridica che escluda l'approvazione da parte del Parlamento europeo. Il Parlamento europeo ha, così, presentato alla Corte di giustizia due importanti ricorsi, che chiamano i giudici di Lussemburgo ad intervenire sul conflitto interistituzionale legato ai fondamenti normativi, anche in riferimento al rapporto tra le questioni PESC e le politiche europee non intergovernative, come pure a pronunciarsi su una questione inedita, vale a dire sulla qualificazione giuridica di una dichiarazione dell'Unione sulle concessioni di quote di pesca come atto vincolante unilaterale, o, piuttosto, come proposta di un accordo internazionale, il quale si perfeziona con l'accettazione del Paese terzo cui è rivolta.<sup>111</sup>

**35.** Il 28 febbraio 2012, infatti, l'Assemblea ha depositato il ricorso C-103/12<sup>112</sup> per annullare la decisione n. 2012/19/UE del Consiglio del 16 dicembre 2011, con la quale è stata approvata la dichiarazione sulla concessione delle possibilità di pesca per i pescherecci venezuelani nelle acque dell'Unione, più precisamente nella zona economica esclusiva al largo delle coste della Guyana francese.<sup>113</sup> Detta azione, presto seguita da analoga iniziativa della Commissione,<sup>114</sup> dando luogo all'ordinanza del Presidente della Corte per riunire le due cause in un unico procedimento,<sup>115</sup> contesta la correttezza della base giuridica infine scelta dal Consiglio. Infatti, l'istituzione intergovernativa ha fondato la propria decisione sull'art. 43, par. 3 TFUE, il quale stabilisce che il solo Consiglio, su proposta della Commissione, possa direttamente procedere ad «adott[are] le misure relative ... alla fissazione e ripartizione delle possibilità di pesca.» affiancandogli, di conseguenza, data la natura internazionale della dichiarazione che andava ad approvare, l'art. 218, par. 6, lett. b) TFUE, il quale richiede la sola consultazione del Parlamento per le misure internazionali per il cui oggetto, su piano interno, si deliberi senza la codecisione con l'Assemblea. La Commissione ed il Parlamento, però, sostengono nei loro ricorsi che il corretto fondamento normativo sia rappresentato dall'art. 43, par. 2 TFEU, il quale prevede che l'Unione deliberi secondo la procedura legislativa ordinaria per il perseguimento degli obiettivi della politica comune dell'agricoltura e della pesca, unitamente, di conseguenza, all'art. 218, par. 6, lett. a), v) TFUE che richiede l'approvazione del Parlamento europeo per tutti gli accordi riguardanti settori ai quali si applica, per l'appunto, la procedura legislativa ordinaria o la procedura legislativa speciale.

**36.** Se entrambi i ricorrenti presentano la medesima richiesta alla Corte, peraltro indicando ai giudici, in caso di accoglimento dei loro ricorsi, di mantenere gli effetti della decisione annullata «fintantoché non sarà entrata in vigore una nuova decisione ... sull'appropriata base giuridica,»<sup>116</sup> mostran-

<sup>111</sup> Su detti ricorsi cfr. I. BOSSE-PLATIÈRE, C. FLAESCH-MOUGIN, *Union européenne et système institutionnel de l'action extérieure – Bases juridiques post-Lisbonne: plusieurs recours contentieux enrichissent la réflexion*, in *RTD eur.*, 2012, pp. 704-709.

<sup>112</sup> Ricorso proposto il 28 febbraio 2012, *Parlamento europeo/Consiglio dell'Unione europea (Causa C-103/12)*, in *GU C157/2* del 2.6.2012.

<sup>113</sup> Decisione del Consiglio n. 2012/19/UE del 16 dicembre 2011 che approva, a nome dell'Unione europea, la dichiarazione sulla concessione di possibilità di pesca nelle acque UE ai pescherecci battenti bandiera della Repubblica boliviana del Venezuela nella zona economica esclusiva al largo delle coste della Guyana francese, in *GU L6/8* del 10.1.2012.

<sup>114</sup> Ricorso proposto il 3 aprile 2012, *Commissione europea/Consiglio dell'Unione europea (Causa C-165/12)*, in *GU C157/6* del 2.6.2012.

<sup>115</sup> *Ordonnance du Président de la Cour du 2 mai 2012 (jonction des affaires C-103/12 et C-165/12)*, testo disponibile al link <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=122602&mode=lst&pageIndex=1&dir=&occ=first&part=1&ext=&doclang=FR&cid=320870>.

<sup>116</sup> Ricorso C-165/12, cit.

do, così, di condividere, nel merito, l'oggetto della dichiarazione dell'Unione della quale contestano il fondamento normativo, essi, nondimeno, divergono riguardo la motivazione delle rispettive azioni giudiziarie. La Commissione europea, infatti, ricorda che ormai da vari decenni i pescherecci venezuelani sono autorizzati ad operare nella zona economica esclusiva del dipartimento francese d'oltremare della Guyana. Il nuovo regolamento dell'Unione sulle autorizzazioni di pesca<sup>117</sup>, però, dal 2008 richiede l'esistenza di un accordo internazionale per il rilascio di autorizzazioni di pesca a imbarcazioni di paesi terzi operanti nelle acque dell'Unione.<sup>118</sup> Alla luce, tuttavia, a) del contesto delle attività di pesca in quella zona -che vede lo sbarco e la trasformazione delle catture dei pescherecci del Venezuela presso i porti della Guyana francese rappresentare un contributo rilevante per il sostentamento della popolazione locale e la sua industria di trasformazione agroalimentare, senza che le risorse ittiche vengano utilizzate in modo rischioso per la loro adeguata riproduzione, b) della portata economicamente limitata delle concessioni necessarie, nonché c) degli effetti particolarmente negativi che una brusca interruzione delle autorizzazioni europee di pesca avrebbe comportato sotto il profilo delle relazioni con Caracas come pure per l'avverso e forte impatto sul tessuto economico e sociale delle collettività interessate, la Commissione ha ritenuto sproporzionato ed eccessivamente dispendioso attenersi alle procedure, dunque ai tempi e ai costi burocratici, richiesti dall'apertura formale di negoziati internazionali e, quindi, dalla conclusione di «un vero e proprio accordo bilaterale tra il Venezuela e l'Unione europea.»<sup>119</sup> L'istituzione europea ha, così, optato per una dichiarazione unilaterale del Consiglio contenente l'impegno a rilasciare le autorizzazioni ai pescherecci venezuelani e il richiamo alle stringenti misure europee di conservazione e di controllo cui questi ultimi devono attenersi durante le loro attività di pesca, pena il ritiro delle concessioni dell'Unione, qualificando detta dichiarazione come un atto unilaterale vincolante secondo il diritto internazionale, analogamente a quanto osservato negli anni '70 dalla Corte internazionale di giustizia nelle controversie avviate da Australia e Nuova Zelanda contro la Francia a proposito delle dichiarazioni delle autorità francesi sulla rinuncia ai test nucleari in Polinesia.<sup>120</sup> Nella sua proposta al Consiglio, però, la Commissione ha richiamato l'art. 218, par. 6, lett. a) TFUE, dunque la necessità dell'approvazione del Parlamento, proprio per salvaguardare le accresciute prerogative istituzionali di quest'ultimo, non comprimibili in nome delle esigenze di celerità procedurale.<sup>121</sup>

**37.** Il Parlamento europeo, invece, nel proprio ricorso rivendica quale fondamento normativo corretto il combinato disposto dell'art. 43, par. 2, e dell'art. 218, par. 6, lett. a), v) TFUE «poiché l'atto in parola [la dichiarazione dell'Unione sulle concessioni di pesca adottata dalla decisione attaccata] equivale ad un accordo internazionale relativo all'accesso alle acque dell'Unione ai fini dell'esercizio di attività di pesca da parte di uno Stato terzo,»<sup>122</sup> ossia allo strumento giuridico ora richiesto dal nuovo regolamento dell'Unione sulle autorizzazioni di pesca. Poiché un simile accordo<sup>123</sup> ricade in un settore,

<sup>117</sup> Regolamento (CE) n. 1006/2008 del Consiglio del 29 settembre 2008 relativo alle autorizzazioni delle attività di pesca dei pescherecci comunitari al di fuori delle acque comunitarie e all'accesso delle navi di paesi terzi alle acque comunitarie, che modifica i regolamenti (CEE) n. 2847/93 e (CE) n. 1627/94 e abroga il regolamento (CE) n. 3317/94, in GU L286/33 del 29.10.2008.

<sup>118</sup> Cfr. l'art. 21 del Regolamento (CE) n. 1006/2008 del Consiglio, cit.

<sup>119</sup> COM(2010) 807 def., *Proposta di Decisione del Consiglio relativa all'accesso dei pescherecci battenti bandiera della Repubblica bolivariana del Venezuela alla zona economica esclusiva al largo delle coste del dipartimento francese della Guyana*, Bruxelles, 7.1.2011, a p. 3. Si vedano anche le dichiarazioni del Consiglio, formulate in occasione dell'adozione della decisione impugnata: «visti il contesto e la portata limitata dell'attività di pesca in questione, appare sproporzionato proporre un vero e proprio accordo bilaterale tra il Venezuela e l'Unione europea. Invece, la proposta dichiarazione unilaterale del Consiglio persegue un obiettivo simile a quello di un accordo di pesca, vale a dire consentire il rilascio di autorizzazioni di pesca ai pescherecci venezuelani» (Consiglio dell'Unione europea, doc. 18708/11, 3137<sup>a</sup> sessione del Consiglio agricoltura e pesca, Bruxelles, 15-16 dicembre 2011, a p. 41). Tuttavia, il Consiglio, a nostro avviso, ha, poi, peccato di eccessivo zelo nello snellimento della procedura, comprimendo illegittimamente le modalità di partecipazione istituzionale del Parlamento nell'adozione dell'atto di approvazione della dichiarazione dell'Unione sulla concessione delle possibilità di pesca.

<sup>120</sup> CIG, *Nuclear Tests (Australia v. France)*, Judgment of 20 December 1974, *ICJ Reports* 1974, p. 253, e CIG, *Nuclear Tests (New Zealand v. France)*, Judgment of 20 December 1974, *ICJ Reports* 1974, p. 457.

<sup>121</sup> COM(2010) 807 def., cit., a p. 3.

<sup>122</sup> Ricorso C-103/12, cit., il corsivo è nostro.

<sup>123</sup> Nel proprio Progetto di relazione, la Commissione parlamentare per la pesca -che, aderendo alle conclusioni della Commissione giuridica, indica perentoriamente la necessità di introdurre un ricorso laddove le prerogative dell'Assemblea non

quello della politica comune dell'agricoltura e della pesca, al quale «si applica la procedura legislativa ordinaria,»<sup>124</sup> ad avviso dell'Assemblea risulta quindi necessario, per la sua adozione, anche l'approvazione parlamentare.

Sarà, pertanto, di notevole interesse vedere quale scelta compirà la Corte di giustizia a proposito della qualificazione della dichiarazione approvata dalla decisione impugnata. Laddove la qualificano come un atto unilaterale vincolante, i giudici di Lussemburgo daranno concreto riscontro all'impostazione di quella dottrina che sostiene la possibilità di estendere la procedura dell'art. 218 TFUE anche all'adozione di atti unilaterali internazionali ulteriori rispetto alle posizioni comuni da presentare negli organi istituiti dagli accordi sottoscritti dall'Unione.<sup>125</sup>

## XI. Segue: il ricorso del Parlamento europeo contro la decisione PESC per la conclusione dell'Accordo con la Repubblica di Mauritius sul trasferimento delle persone sospettate di atti di pirateria

**38.** L'altro ricorso introdotto dal Parlamento, con la causa C-658/11,<sup>126</sup> ha ad oggetto la decisione n. 2011/640/PESC del Consiglio per la firma e la conclusione dell'Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Mauritius sulle condizioni del trasferimento delle persone sospettate di atti di pirateria e dei relativi beni sequestrati dalla forza navale sotto il comando europeo, nonché del trattamento di dette persone successivamente al trasferimento –Accordo cui, nel proseguo, ci si riferirà come Accordo UE/Mauritius.<sup>127</sup> Si tratta del terzo strumento pattizio negoziato dall'Unione europea –i precedenti sono gli scambi di lettere con il Kenya<sup>128</sup> e con le Seychelles<sup>129</sup>– a proposito dei principi cui attenersi per le indagini, l'azione giudiziaria e la eventuale pena detentiva delle persone fermate nell'ambito dell'operazione Atalanta, la missione condotta dall'Unione europea, in attuazione ed in conformità delle pertinenti risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite,<sup>130</sup> per contrastare la pirateria sulle coste ed al largo delle coste somale.<sup>131</sup> La pirateria e le rapine a mano armata nella zona marittima tra il Corno

---

fossero rispettate- definisce la dichiarazione dell'Unione un «quasi-accordo.» Cfr. PE474.087, Parlamento europeo, *Progetto di relazione sulla proposta di decisione del Consiglio che approva, a nome dell'Unione europea, la dichiarazione sulla concessione di possibilità di pesca nelle acque UE ai pescherecci battenti bandiera della Repubblica bolivariana del Venezuela nella zona economica esclusiva al largo delle coste della Guyana francese – Relatore: Crescenzo Rivellini*, 16.11.2011, a p. 7.

<sup>124</sup> Ricorso C-103/12, cit.

<sup>125</sup> J.P. JACQUÉ, *Droit institutionnel de l'Union européenne*, cit., p. 469.

<sup>126</sup> Ricorso proposto il 21 dicembre 2011, *Parlamento europeo/Consiglio dell'Unione europea (Causa C-658/11)*, in GU C 58/6 del 25.2.2012.

<sup>127</sup> Decisione n. 2011/640/PESC del Consiglio del 12 luglio 2011 relativa alla firma e alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Mauritius sulle condizioni del trasferimento delle persone sospettate di atti di pirateria e dei relativi beni sequestrati da parte della forza navale diretta dall'Unione europea alla Repubblica di Mauritius e sulle condizioni delle persone sospettate di atti di pirateria dopo il trasferimento, in GU L254/1 del 30.09.2011.

<sup>128</sup> Decisione n. 2009/293/PESC del Consiglio del 26 febbraio 2009 concernente lo scambio di lettere tra l'Unione europea e il governo del Kenya sulle condizioni e modalità del trasferimento delle persone sospettate di aver commesso atti di pirateria e fermate dalla forza navale diretta dall'Unione europea (EUNAVFOR), e dei beni sequestrati in possesso, dell'EUNAVFOR, dall'EUNAVFOR al Kenya, e del loro trattamento dopo tale trasferimento, in GU L79/47 del 25.3.2009.

<sup>129</sup> Decisione n. 2009/877/PESC del Consiglio del 23 ottobre 2009 relativa alla firma e all'applicazione provvisoria dello scambio di lettere tra l'Unione europea e la Repubblica delle Seychelles sulle condizioni e modalità del trasferimento delle persone sospettate di aver commesso atti di pirateria o rapine a mano armata dall'EUNAVFOR alla Repubblica delle Seychelles e del loro trattamento dopo tale trasferimento, in GU L315/35 del 2.1.2009. Su tale serie di accordi cfr. I. BOSSE-PLATIÈRE, *Le volet judiciaire de la lutte contre la piraterie maritime en Somalie: les accords de transferts conclus par l'Union européenne avec des Etats tiers*, in V. CATTOIR-JONVILLE, J. SAISON (sous la direction de), *Les différentes facettes du concept de sécurité juridique – Mélanges en l'honneur du Professeur Pierre-André Lecocq*, 2011, pp. 91-112.

<sup>130</sup> Si tratta delle Risoluzioni del Consiglio di sicurezza 1814 (2008), 1816 (2008), 1838 (2008), 1844 (2008), 1846 (2008), 1851 (2008), 1897 (2009), 1918 (2010), 1950 (2010), 1976 (2011), 2015 (2011), e 2020 (2011), da ultimo richiamate e riconfermate dalla Risoluzione 2077 del 21 novembre 2012, testi disponibili sul sito delle Nazioni Unite <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>.

<sup>131</sup> Azione comune n. 2008/851/PESC del Consiglio del 10 novembre 2008 relativa all'operazione militare dell'Unione europea volta a contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia, in GU L301/33 del 12.11.2008, come modificata dalla Decisione n. 2012/174/PESC del Consiglio del 23 marzo 2012 che modifica l'azione comune 2008/851/PESC relativa all'operazione militare dell'Unione europea volta a



d'Africa e l'India, infatti, minacciano gravemente gli approvvigionamenti umanitari nelle aree martoriante di quel territorio, rendendo inoltre estremamente insicure le tradizionali vie marittime commerciali di quel tratto di Oceano indiano. Da qui la decisione europea, nel quadro giuridico degli atti dell'ONU, di intraprendere un'operazione militare per proteggere le navi del Programma alimentare mondiale (PAM) che trasportano l'aiuto umanitario alle popolazioni sfollate della Somalia, nonché «le navi vulnerabili che navigano al largo delle coste somale,»<sup>132</sup> sino alle coste indiane.

**39.** Laddove e affinché l'attività della forza navale dell'Unione abbia successo nella dissuasione, prevenzione e repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata, si pone il problema dell'individuazione degli Stati disposti ad attivare i procedimenti penali e della definizione della relativa disciplina per il trattamento da riservare a) alle persone sospettate di voler compiere detti atti o rapine, di commetterli o di averli commessi, che siano state fermate dai mezzi navali facenti parte della missione Atalanta, come pure b) ai beni sequestrati dalle unità dell'operazione militare europea, beni utilizzati per compiere gli atti contrastati, o che ne costituiscono i proventi. L'Unione europea, nei tre accordi sopra richiamati, ha concordato con il Kenya, le Seychelles, e la Repubblica di Mauritius proprio le condizioni per il trasferimento e il trattamento da riservare ai sospettati e ai beni interessati dalle azioni di contrasto alla pirateria.

**40.** Con riferimento, in particolare, all'ultimo accordo con l'isola di Mauritius, si prevede che le autorità dello Stato insulare decidano di volta in volta se accettare, su richiesta dell'EUNAVFOR (acronimo di «EU Naval Force»), il trasferimento delle persone fermate e dei beni sequestrati, precisando che «[l]a persona trasferita [deve essere] trattata in modo umano e nel rispetto degli obblighi internazionali in materia di diritti umani che figurano nella costituzione di Mauritius, incluso il divieto della tortura e di qualsiasi altro trattamento o pena crudele, disumana o degradante e il divieto della detenzione arbitraria, ed in conformità al requisito del diritto ad un processo equo.»<sup>133</sup> Detti principi sono, quindi, sviluppati dall'Accordo in questione, puntualizzando, ad esempio, il diritto della persona trasferita ad «essere informata, nel più breve tempo possibile, in una lingua ad essa comprensibile e in modo dettagliato, della natura e dei motivi dell'accusa formulata a suo carico,» ad «essere giudicata senza indebito ritardo,» a «vedersi assegnato un difensore d'ufficio, a titolo gratuito, se ... non dispone di mezzi sufficienti per compensarlo,» nonché a «farsi assistere gratuitamente da un interprete se non comprende o non parla la lingua usata in udienza.»<sup>134</sup> Unione europea e Mauritius hanno anche concordato una disposizione ad hoc sulla pena di morte: durante i negoziati, infatti, nello Stato africano si era acceso un dibattito a proposito della reintroduzione della pena capitale, circostanza che aveva preoccupato non poco i diplomatici europei e che aveva determinato il protrarsi della discussione.<sup>135</sup> L'art. 5 dell'Accordo, pertanto, stabilisce che «[n]essuna persona trasferita, conformemente alla legge di Mauritius sull'abolizione della pena di morte, è accusata di un reato che comporta la pena di morte, è condannata a morte o è sottoposta all'applicazione di tale pena.» Parimenti, riguardo un'eventuale estradizione della persona fermata perché sospettata di atti di pirateria, l'Accordo la permette a condizione che Mauritius si sia previamente consultata con l'Unione europea, e che detta estradizione avvenga verso «un altro Stato che garantisca il rispetto delle norme in materia di diritti umani» richiamati nell'Accordo stesso.

Naturalmente, viste le limitate risorse dello Stato africano, l'Unione europea e Mauritius hanno anche concordato forme di assistenza finanziaria, tecnica e logistica alla nazione insulare per consentirle di dotarsi delle strutture, della legislazione, della formazione degli inquirenti e dei pubblici ministeri,

---

contribuire alla dissuasione, alla prevenzione e alla repressione degli atti di pirateria e delle rapine a mano armata al largo della Somalia, in GU L89/69 del 27.3.2012.

<sup>132</sup> V. l'art. 1, par. 1 dell'azione comune n. 2008/851/PESC, cit.

<sup>133</sup> Art. 3, par. 5 dell'Accordo UE/Mauritius, cit.

<sup>134</sup> Art. 4, par. 6 dell'Accordo UE/Mauritius, cit.

<sup>135</sup> Come riportato da I. BOSSE-PLATIÈRE, *Union européenne et sécurité – En dépit de certaines difficultés, l'UE tente de relancer sa politique de défense et concentre son action sur la sécurisation de la Corne de l'Afrique*, in *RTD. Eur.*, 2011, pp. 259-263.

delle procedure investigative e giudiziarie consone a soddisfare gli standard sui diritti fondamentali richiamati dall'Accordo,<sup>136</sup> a partire dal suo Preambolo.<sup>137</sup>

**41.** Il Parlamento europeo ha deciso di impugnare la decisione del Consiglio relativa alla firma e alla conclusione dell'Accordo UE/Mauritius, negoziato dall'Alto Rappresentante, lamentando la violazione dell'obbligo di piena ed immediata informazione codificato all'art. 218, par. 10 TFEU, nella convinzione di non essere stato adeguatamente coinvolto nelle fasi della negoziazione e della conclusione dell'Accordo. Ma, soprattutto, l'Assemblea ha fondato il proprio ricorso sull'illegittimità del fondamento giuridico scelto per sottoscrivere l'accordo. La decisione in questione è, infatti, una decisione PESC fondata sull'art. 37 TUE, ai sensi del quale «[l']Unione può concludere accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali» in materia di politica estera e di sicurezza comune, e sull'art. 218, parr. 5 e 6 TFUE, laddove il par. 6 di tale ultima disposizione prevede che sia il solo Consiglio a decidere la conclusione di un accordo PESC. Il Parlamento sostiene, infatti, che l'Accordo UE/Mauritius «riguard[*i*] altresì la cooperazione giudiziaria in materia penale, la cooperazione di polizia e la cooperazione allo sviluppo, interessando ambiti nei quali si applica la procedura legislativa ordinaria.»<sup>138</sup> condizione che fa scattare il diritto dell'Assemblea ad intervenire con la propria approvazione per perfezionare l'*iter* di un accordo dell'Unione.

**42.** Per il Parlamento, pertanto, l'Accordo UE/Mauritius non è un accordo «esclusivamente o principalmente» di politica estera e di sicurezza comune, con la conseguenza che la Corte di giustizia dovrà pronunciarsi anche sul delicato rapporto tra la PESC e la dimensione esterna dello Spazio di libertà, sicurezza e giustizia (SLSG), l'ampio e sensibile settore progressivamente sottratto alla gestione intergovernativa, rilevante scelta politico-istituzionale da ultimo completata dal Trattato di Lisbona.<sup>139</sup> Ancora una volta, si tratta di una questione che non ha precedenti nel contenzioso interistituzionale dell'Unione, poiché il Parlamento richiede, sulla base dei suoi nuovi ed accresciuti poteri, di intervenire con la propria approvazione nella conclusione di un accordo che, indubbiamente, è anche un accordo di politica estera. Come noto, in base all'art. 216 TFEU l'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali anche «qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione.» Ora, l'Azione comune n. 2008/851/PESC, con la quale è stata avviata l'operazione Atalanta, è, indubbiamente, «un atto giuridico vincolante dell'Unione,» e l'art. 12 di detta azione prevede il trasferimento ad uno Stato terzo delle persone fermate «in vista dell'esercizio delle competenze giurisdizionali» a condizione che detto Stato si impegni a rispettare «il diritto internazionale applicabile, compreso il diritto internazionale di diritti umani, al fine di garantire in particolare che nessuno sia sottoposto alla pena di morte, alla tortura o a qualsiasi altro trattamento crudele, inumano o degradante.» I giudici di Lussemburgo dovranno stabilire se la formula dell'art. 12 -indubbiamente avente ad oggetto questioni riconducibili alla cooperazione giudiziaria in materia penale, nonché alla cooperazione di polizia, i cui atti devono essere adottati, in base al Trattato di Lisbona, con la procedura legislativa ordinaria- contenga una implicita attribuzione all'Unione del potere di concludere accordi con gli Stati terzi interessati al fine di ottenere da questi ultimi la garanzia che si attenano agli standard indicati negli atti dell'Unione e nelle fonti internazionali da questi ultimi richiamati. Oppure, la Corte potrà anche verificare, al di là di quanto evincibile dall'art. 12 dell'Azione comune Atalanta, se l'Accordo UE/Mauritius possa essere qualificato come necessario alla realizzazione di uno degli obiettivi dello SLSG, in particolare quello della lotta contro la criminalità, di cui all'art. 83 TFEU.<sup>140</sup>

<sup>136</sup> Cfr. l'art. 7 dell'Accordo UE/Mauritius, cit.

<sup>137</sup> Ove le Parti contraenti si impegnano a tener conto «del diritto internazionale in materia di diritti umani, inclusi il Patto internazionale relativo ai diritti civili e politici del 1966 e la Convenzione contro la tortura ed altre pene o trattamenti crudeli, disumani o degradanti del 1984.»

<sup>138</sup> Ricorso C-658/11, cit.

<sup>139</sup> Infatti, il TFUE, al Titolo V della Parte terza, dedicata alle politiche dell'Unione, ricomprende ora tutti gli aspetti dello SLSG, dunque le politiche relative ai controlli alle frontiere, all'asilo e all'immigrazione, la cooperazione giudiziaria in materia civile, la cooperazione giudiziaria in materia penale, nonché la cooperazione di polizia.

<sup>140</sup> Recita, infatti, il par. 1 di tale disposizione: «1. Il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante direttive secondo la procedura legislativa ordinaria, possono stabilire norme minime relative alla definizione dei reati e delle sanzioni in sfere di criminalità particolarmente grave che presentano una dimensione transnazionale derivante dal carattere o dalle im-

Si tratta certamente di problemi giuridici «redoutables»<sup>141</sup> formidabili, ai quali potrà aggiungersi quello di stabilire se una tale competenza sui trasferimenti e sui trattamenti giudiziari a proposito degli atti di pirateria richieda la conclusione dei relativi accordi in forma mista, coinvolgendo, dunque, oltre all'Unione, anche gli Stati membri.

## XII. La sospensione di un accordo internazionale

43. È sempre il Consiglio, «su proposta della Commissione o dell'Alto Rappresentante,» ad adottare «una decisione sulla sospensione dell'applicazione di un accordo.»<sup>142</sup> La scelta di sospendere l'efficacia di un accordo si caratterizza per la natura altamente politica. In particolare, per l'Unione europea è un'esigenza venuta spesso in rilievo a proposito del mancato rispetto a) dei diritti fondamentali da parte dei Paesi terzi contraenti, nonché, b) più in generale, delle finalità di cooperazione poste alla base degli accordi che detti Paesi hanno sottoscritto con l'Unione. Formalmente, il Trattato di Lisbona non prevede, nella procedura di sospensione degli accordi, un ruolo per il Parlamento europeo, evidente segno della persistente riluttanza degli Stati membri a far sì che l'Assemblea possa incisivamente e agevolmente «interferire» in questioni suscettibili di essere valutate come di pura politica estera, e ciò nonostante il fatto che il tema del rispetto e della promozione dei diritti fondamentali sia sempre stato strenuamente difeso dall'istituzione parlamentare. Tuttavia, neppure in questa circostanza l'Assemblea viene ignorata. Infatti, come già sopra menzionato, l'accordo quadro sulle relazioni tra Commissione e Parlamento prevede -all'allegato III, par. 8- che «la Commissione inform[i] il Consiglio e il Parlamento contemporaneamente e a tempo debito della propria intenzione di proporre al Consiglio la sospensione di un accordo internazionale,» illustrandone i motivi.

44. Di recente, a seguito delle gravissime violazioni dei diritti umani perpetrate del regime siriano contro la propria popolazione, il Consiglio ha deciso di sospendere parzialmente l'accordo di cooperazione del 18 gennaio 1977 tra la Siria e l'allora Comunità economica europea.<sup>143</sup> Significativi sono i richiami, nella motivazione delle due decisioni di sospensione, all'art. 3, par. 5 TUE, in base al quale «nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione ... contribuisce alla pace, alla sicurezza e alla tutela dei diritti umani e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite»; all'art. 21, par. 1 TUE, che richiede all'Unione di fondare la propria azione sulla scena internazionale «sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento,» dunque «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»; e, infine, alle finalità dell'accordo di cooperazione UE/Siria «basato sulla reciproca volontà delle parti di mantenere e consolidare le relazioni amichevoli nel rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.»<sup>144</sup> Il Consiglio ha, quindi, sospeso l'accordo in merito alle importazioni, esportazioni, al transito e alle

---

PLICAZIONI di tali reati o da una particolare necessità di combatterli su basi comuni. Dette sfere di criminalità sono le seguenti: terrorismo, tratta degli esseri umani e sfruttamento sessuale delle donne e dei minori, traffico illecito di stupefacenti, traffico illecito di armi, riciclaggio di denaro, corruzione, contraffazione di mezzi di pagamento, criminalità informatica e criminalità organizzata. In funzione dell'evoluzione della criminalità, il Consiglio può adottare una decisione che individua altre sfere di criminalità che rispondono ai criteri di cui al presente paragrafo. Esso delibera all'unanimità previa approvazione del Parlamento europeo.»

<sup>141</sup> Così I. BOSSE-PLATIÈRE, C. FLAESCH-MOUGIN, *Union européenne et système institutionnel de l'action extérieure – Bases juridiques post-Lisbonne: plusieurs recours contentieux enrichissent la réflexion*, cit. a p. 705.

<sup>142</sup> Art. 218, par. 9 TFUE.

<sup>143</sup> Cfr. Regolamento (CEE) n. 2216/78 del Consiglio del 26 settembre 1978 relativo alla conclusione dell'accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica araba siriana, in GU L269/1 del 27 settembre 1978.

<sup>144</sup> V. Decisione del Consiglio del 2 settembre 2011 n. 2011/523/UE che sospende parzialmente l'applicazione dell'accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica araba siriana, in GU L228/19 del 3 settembre 2011, considerando n. 2. V. anche Accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica araba siriana, cit., considerando n. 1.

operazioni finanziarie di sostegno al commercio di petrolio greggio, prodotti petroliferi, oro, diamanti e metalli preziosi. Tali beni sono stati selezionati per far ricadere gli effetti negativi della sospensione sulle autorità siriane -che traggono il maggior vantaggio dalla loro disponibilità, sostenendo grazie ad essi le politiche repressive del regime di Bashar Al-Assad- evitando, pertanto, di infliggere ulteriori privazioni al popolo siriano.<sup>145</sup>

### XIII. L'adozione delle posizioni da adottare a nome dell'Unione negli organi comuni degli accordi internazionali

45. Molto frequentemente, gli accordi bilaterali e multilaterali istituiscono organi comuni, ove siedono i rappresentanti delle parti contraenti. Oltre al compito di provvedere alla modifica di alcune norme, o allegati dedicati ad aspetti tecnici, a tali «consigli» o «comitati» misti viene assegnato il compito di approntare le regole gestionali ed esecutive necessarie: a) all'applicazione delle disposizioni degli accordi aventi una natura essenzialmente programmatica, e più in generale, b) a garantire una pronta ed uniforme esecuzione degli impegni pattizi assunti. La creazione di tali «consigli» o «comitati» misti ha, pertanto, come obiettivo quello di evitare che le parti contraenti siano costrette ad intervenire continuamente sul testo dell'accordo principale, potendo, invece, attraverso l'attività decisionale svolta dagli organi comuni, predisporre la disciplina utile a mettere in pratica le norme pattizie di carattere generale precedentemente e solennemente stipulate. La questione della procedura decisionale da osservarsi per definire la posizione europea da presentare dinanzi agli organi comuni è stata portata alla ribalta dalla serie di pronunce della Corte di giustizia che, soprattutto a partire dalla fine degli anni Ottanta,<sup>146</sup> hanno iniziato a dare significativo rilievo agli atti adottati dai consigli o dai comitati misti degli accordi bilaterali, e dalle incertezze sul meccanismo decisionale cui le istituzioni europee avrebbero dovuto attenersi per concorrere alla formazione delle misure degli organismi congiunti. Riprendendo e puntualizzando quanto già codificato a partire dal Trattato di Amsterdam, l'art. 218, par. 9 TFUE stabilisce, pertanto, che il Consiglio, su proposta della Commissione o dell'Alto Rappresentante, approvi una decisione in merito alle «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.» Tale procedura semplificata permette, così, di approntare speditamente tale tipo di misure esecutive degli impegni pattizi. Ad esempio, il Consiglio ha recentemente adottato la decisione con la quale ha fissato la posizione comune dell'Unione nel comitato per il commercio e lo sviluppo sostenibile, istituito dall'accordo di libero scambio con la Corea,<sup>147</sup> per stabilire a) il *forum* della società civile (che deve riunire rappresentanti di organizzazioni imprenditoriali e sindacali e di organizzazioni non governative operanti in campo ambientale per stabilire un dialogo sul raccordo tra sviluppo economico, preservazione dell'ambiente e progresso sociale, monitorando l'attuazione dell'accordo su tali cruciali aspetti) e b) il gruppo di esperti incaricato di esaminare questioni sulla sostenibilità del commercio laddove non sia stata trovata una soluzione soddisfacente attraverso consultazioni governative.<sup>148</sup>

<sup>145</sup> Decisione del Consiglio del 2 settembre 2011 n. 2011/523/UE cit.; Decisione del Consiglio del 27 febbraio 2012 n. 2012/123/PESC recante modifica della decisione 2011/523/UE che sospende parzialmente l'applicazione dell'accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica araba siriana, in GU L54/18 del 28 febbraio 2012.

<sup>146</sup> Si vedano, tra l'altro, CGUE, sentenza del 20 settembre 1990, *S.Z. Sevince c. Staatssecretaris van Justitie*, causa C-192/89, in *Racc.*, 1990, p. I-3641; CGUE, sentenza del 21 gennaio 1993, *Deutsche Shell AG c. Hauptzollamt Hamburg-Harburg*, causa C-188/91, in *Racc.*, 1993, p. I-363.

<sup>147</sup> Decisione del Consiglio del 16 settembre 2010 n. 2011/265/UE relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, cit.

<sup>148</sup> Decisione del Consiglio del 22 giugno 2012 n. 2012/488/UE relativa alla posizione che l'Unione europea deve adottare in sede di comitato per il commercio e lo sviluppo sostenibile istituito dall'accordo di libero scambio tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Corea, dall'altra, in merito al funzionamento del forum della società civile e alla costituzione di un gruppo di esperti incaricato di esaminare questioni che rientrano nell'ambito di competenza del comitato per il commercio e lo sviluppo sostenibile, in GU L231/1 del 28 agosto 2012.



#### XIV. La delega al negoziatore ad approvare a nome dell'Unione modifiche ad un accordo internazionale

46. Come si è appena riportato, il meccanismo decisionale semplificato per le decisioni del Consiglio sulle posizioni comuni dell'Unione negli organi istituiti da un dato accordo non può avere ad oggetto «gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo.»<sup>149</sup> In tale caso, infatti, poiché il provvedimento da adottare in un consiglio o comitato di un accordo comporta nuove regole o revisioni dell'impianto pattizio originariamente concordato, occorrerà ripercorrere l'*iter* decisionale ordinario, che, il più delle volte, coinvolge il Parlamento. Laddove, tuttavia, l'emendamento o l'integrazione del testo pattizio riguarda aspetti minori, l'art. 218, par. 7 TFUE contempla un'ulteriore procedura semplificata, consistente in una delega alla Commissione o all'Alto Rappresentante: pertanto, «[a]ll'atto della conclusione di un accordo, il Consiglio, in deroga ai parr. 5, 6 e 9, può abilitare il negoziatore ad approvare a nome dell'Unione le modifiche dell'accordo se quest'ultimo ne prevede l'adozione con una procedura semplificata o da parte di un organo istituito dall'accordo stesso (...) correda[ndo] eventualmente questa abilitazione di condizioni specifiche.» Si tratta di una delle poche basi giuridiche di diritto primario che delega espressamente alla Commissione -e, nel caso specifico, anche all'Alto Rappresentante- il *treaty-making power* dell'Unione europea.<sup>150</sup> Un esempio eloquente del prezioso ruolo che può essere chiaramente affidato alla Commissione grazie a tale base giuridica è quanto delineato nella proposta al Consiglio<sup>151</sup> relativa alla conclusione dell'accordo con gli Stati Uniti per il coordinamento dei programmi di etichettatura e di efficienza energetica delle apparecchiature per ufficio.<sup>152</sup> Data la rapida evoluzione che contraddistingue il mercato delle apparecchiature per ufficio sotto il profilo della loro efficienza energetica, la proposta in questione riserva alla Commissione il potere di concorrere al riesame e all'aggiornamento degli allegati tecnici dell'accordo sul programma *Energy Star* (dunque, la denominazione ed il logo comune *Energy Star*, le direttive per il loro corretto utilizzo, le specifiche comuni dei prodotti che possono fregiarsi del logo *Energy Star*), definendo la posizione dell'Unione in merito alle decisioni che gli enti di gestione dell'accordo devono adottare per emendare gli allegati tecnici in questione.<sup>153</sup>

<sup>149</sup> Art. 218, par. 9 TFUE.

<sup>150</sup> Oltre all'art. 218, par. 7 TFUE, si ricorda qui l'art. 7 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, del 1965, relativo alle intese che la Commissione può stipulare per il riconoscimento dei lasciapassare comunitari. Per quanto riguarda gli accordi amministrativi con le organizzazioni internazionali, si sottolinea che l'art. 302 CE, il quale conferiva direttamente alla Commissione il potere di «assicura[re] ogni utile collegamento con gli organi delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati delle Nazioni Unite» nonché «i collegamenti [ritenuti] opportuni con qualsiasi organizzazione internazionale,» è stato sostituito dall'art. 220 TFUE. Tale disposizione, prendendo atto della riconduzione della politica estera nel quadro istituzionale unitario dell'Unione europea voluto dal Trattato di Lisbona, conseguentemente dispone che «[l]'Unione attua ogni utile forma di cooperazione con gli organi delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati delle Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico,» e che «[l]'Unione assicura ... i collegamenti che ritiene opportuni con [le] altre organizzazioni internazionali,» puntualizzando quindi che il compito di stabilire i rapporti dell'Unione con gli enti intergovernativi debba essere ripartito, a seconda che si tratti o meno di relazioni esterne o di PESC, tra la Commissione e l'Alto Rappresentante: l'art. 220 TFEU, infatti, si conclude stabilendo che «[l]'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e la Commissione sono incaricati dell'attuazione del presente articolo.» Pertanto, l'art. 220 TFUE appare proprio come una esplicitazione e articolazione dei poteri di rappresentanza internazionale dell'Unione che gli artt. 17 e 27 TUE conferiscono a Commissione e Alto Rappresentante, e, per la sua generica formulazione riguardo i poteri di entrambi, può essere considerato come inclusivo del potere per entrambi i soggetti istituzionali di concludere accordi per definire al meglio i rapporti tra l'Unione e le organizzazioni internazionali. Sul punto v. E. BARONCINI, *The Treaty-Making Power of the European Commission*, cit.

<sup>151</sup> Tale proposta ha già ottenuto il parere favorevole del Relatore parlamentare Kovács: cfr. A7-0275/2012, *Raccomandazione concernente il progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'accordo tra il governo degli Stati Uniti d'America e l'Unione europea per il coordinamento dei programmi di etichettatura di efficienza energetica delle apparecchiature per ufficio*, Relatore: Béla Kovács, 20 settembre 2012.

<sup>152</sup> COM(2012) 108 def., *Proposta di Decisione del Consiglio relativa alla conclusione dell'Accordo tra il governo degli Stati Uniti d'America e l'Unione europea per il coordinamento dei programmi di etichettatura di efficienza energetica delle apparecchiature per ufficio*, 15 marzo 2012.

<sup>153</sup> Art. 4 della proposta di decisione, in COM(2012) 108 def., cit.

## XV. Il parere della Corte di giustizia sulla compatibilità di un accordo previsto con i Trattati dell'Unione

47. Come già accennato a proposito del progetto di accordo ACTA, la Corte di giustizia svolge un ruolo rilevantissimo nella procedura di conclusione degli accordi internazionali. Infatti, in base all'art. 218, par. 11 TFUE, gli Stati membri, nonché il Parlamento, il Consiglio e la Commissione «possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con i trattati,» un diritto che istituzioni europee e Stati dell'Unione possono esercitare «individualmente,» senza dover ricorrere ad «una qualsivoglia concertazione.»<sup>154</sup> Nonostante l'utilizzo del termine «parere,» laddove la Corte si esprima negativamente sul rispetto dei Trattati da parte di un progetto di accordo, tale «accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione dei trattati.»<sup>155</sup> Pertanto, a dispetto del *nomen iuris*, i pareri della Corte sono vincolanti per le istituzioni europee e per gli Stati membri. A tutt'oggi, un parere negativo della Corte ha sempre determinato la rinegoziazione degli accordi proposti in modo tale da risultare coerenti con il sistema giuridico dell'Unione,<sup>156</sup> tranne che per l'adesione alla CEDU. In quest'ultimo caso, infatti, a seguito della dichiarazione di incompetenza operata dalla Corte nel parere 2/94,<sup>157</sup> è stata compiuta una revisione dei trattati, introducendo, nell'ultima Conferenza intergovernativa, una base giuridica *ad hoc*, l'art. 6, par. 2 TUE, che non si limita a prevedere la competenza dell'Unione ad aderire, ma pone in capo a quest'ultima un chiaro *dovere* di procedere in tal senso (perentorio è il tempo indicativo del verbo della disposizione in questione, la quale recita che «l'Unione *aderisce* alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà

<sup>154</sup> CGUE, parere 1/09 dell'8 marzo 2011, *Tribunale dei brevetti europeo e comunitario*, non ancora pubblicato in *Racc.*, p.to 55. Su tale parere v. Jacopo ALBERTI, *Il parere della Corte di giustizia sul Tribunale dei brevetti europeo e comunitario*, in *DUE*, 2012, pp. 367-396.

<sup>155</sup> Art. 218, par. 11 TFUE.

<sup>156</sup> Cfr. ad esempio, CGUE, parere 1/91 del 14 dicembre 1991, *Progetto di accordo tra la Comunità ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio economico europeo*, in *Racc.*, 1991, p. I-6079, nel quale la Corte dichiarò che il sistema di controllo giurisdizionale espresso dal progetto di accordo tra la Comunità ed i Paesi dell'AELS risultava «incompatibile con il Trattato che istituisce la Comunità economica europea.» A seguito delle modifiche introdotte nell'Accordo sullo spazio economico europeo (SEE), detto Accordo venne poi approvato in forma mista dalla Comunità e dagli Stati membri: cfr. Decisione del Consiglio e della Commissione del 13 dicembre 1993 n. 94/1/CE, CECA relativa alla conclusione dell'Accordo sullo Spazio economico europeo tra le Comunità europee, i loro Stati membri e la Repubblica d'Austria, la Repubblica di Finlandia, la Repubblica d'Islanda, il Principato del Liechtenstein, il Regno di Norvegia, il Regno di Svezia e la Confederazione elvetica, in GU L 1 del 3 gennaio 1994. Sul parere 1/91, e sul successivo parere 1/92 (CGUE, parere 1/92 del 10 aprile 1992, *Progetto di accordo tra la Comunità ed i paesi dell'Associazione europea di libero scambio relativo alla creazione dello Spazio economico europeo*, in *Racc.*, 1992, p. I-2821), entrambi relativi all'Accordo SEE, cfr., tra gli altri, J. AUVRET-FINCK, *Les avis 1-91 et 1-92 relatifs au projet d'accord sur la création de l'espace économique européen*, in *CDE*, 1993, pp. 38-59; R. BARENTS, *The Court of Justice and the EEA-Agreement. Between Constitutional Values and Political Realities*, in *RDE*, 1992, pp. 751-767; M.-A. GAUDISSART, *La portée des avis 1/91 et 1/92 de la Cour de justice des Communautés européennes relatifs à la création de l'Espace Economique Européen. Entre autonomie et homogénéité: l'ordre juridique communautaire en péril*, in *RMUE*, 1992, pp. 121-136; T.C. HARTLEY, *The European Court and the EEA*, in *ICLQ*, 1992, pp. 841-848; A. LANG, *L'Accordo sullo spazio economico europeo e la compatibilità col diritto comunitario*, in *DCI*, 1992, pp. 575-599; H. G. SCHERMERS, *Opinion 1/91 of the Court of Justice, 14 December 1991; Opinion 1/92 of the Court of Justice*, 10 April 1992, in *CML Rev.*, 1992, pp. 991-1009; D. SIMON, A. RIGAUX, *L'avis de la Cour de justice sur le projet d'accord CEE/AELE portant création de l'Espace économique européen (EEE)*, in *Europe*, 1992 Février Chron, pp. 1-4; M.L. TUFANO, *La Corte di giustizia e lo Spazio Economico Europeo*, in *DCSI*, 1994, pp. 759-790.

<sup>157</sup> CGUE, parere 2/94 del 28 marzo 1996, *Adesione della Comunità alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, in *Racc.*, 1996, p. I-1759. Su tale parere v. A. BULTRINI, *La questione dell'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo di fronte alla Corte di giustizia*, in *RDIPP*, 1997, pp. 97-114; N. BURROWS, *Question of Community Accession to the European Convention Determined*, in *ELR*, 1997, pp. 58-63; E. CHITI, *La tutela dei diritti dell'uomo nell'ordinamento comunitario*, in *Giornale di diritto amministrativo*, 1996, pp. 961-965; O. DE SCHUTTER, YVES LEJEUNE, *L'adhésion de la Communauté à la Convention européenne des droits de l'homme*, in *CDE*, 1996, pp. 555-606; G. GAJA, *Opinion 2/94, Accession by the Community to the European Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, given on 28 March 1996*, in *CML Rev.*, 1996, pp. 973-989; L.S. ROSSI, *Il parere 2/94 sull'adesione della Comunità europea alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, in *DUE*, 1996, pp. 839-861; G. TIBERI, *La questione dell'adesione della Comunità alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo al vaglio della Corte di giustizia*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, pp. 437-469; P. WACHSMANN, *L'avis 2/94 de la Cour de justice relatif à l'adhésion de la Communauté européenne à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales*, in *RTDE*, 1996, pp. 467-491.

fondamentali)), codificando anche una severa procedura decisionale per l'approvazione del futuro trattato di adesione –cfr. l'art. 218, par. 6, lett. a), ii, e par. 8 TFUE, già illustrato *supra* ai paragrafi III e V.

48. Riguardo la funzione della procedura di parere, la Corte di giustizia, sin dal suo primo parere 1/75,<sup>158</sup> ha chiarito che l'attuale art. 218, par. 11 TFUE è volto a prevenire l'approvazione di accordi, da parte dell'Unione, che siano suscettibili di essere considerati successivamente incompatibili con l'ordinamento giuridico europeo, sotto il profilo del rispetto del principio di attribuzione, come pure delle altre norme espresse dai trattati.<sup>159</sup> Infatti, una volta che un accordo sia perfezionato in base al diritto internazionale, una parte contraente non può poi invocarne l'incompatibilità con il proprio diritto interno, tranne che nelle restrittive ipotesi di cui all'art. 46 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati – in base al quale la violazione di una norma interna sulla competenza a concludere trattati «non può essere invocat[a] dallo Stato in questione come viziante il suo consenso, a meno che questa violazione non sia stata manifesta e non riguardi una norma del suo diritto interno di importanza fondamentale,» laddove per violazione manifesta si deve intendere una violazione «obiettivamente evidente per qualsiasi Stato che si comporti in materia secondo la pratica abituale e in buona fede.»

49. Per evitare che l'Unione incorra in tali difficoltà diplomatiche,<sup>160</sup> la Corte ha definito la sua competenza –dunque, essenzialmente, la nozione di «accordo previsto» di cui all'art. 218, par. 11 TFUE– ritagliandosi un notevole margine di discrezionalità nella valutazione dell'ammissibilità della domanda di parere ad essa rivolta, potendo, così, produrre una serie di opinioni di rilievo assoluto nella definizione e nel rafforzamento delle dimensioni giuridiche delle relazioni esterne europee.<sup>161</sup> In particolare, i giudici

<sup>158</sup> CGUE, parere 1/75 dell'11 novembre 1975, *Accordo dell'OCSE relativo alle norme sulle spese locali*, cit.

<sup>159</sup> Su tali aspetti, oltre alla dottrina citata *infra* alla nota 161, cfr. M. CONDINANZI, R. MASTROIANNI, *Il contenzioso dell'Unione europea*, Giappichelli, Torino, 2009, pp. 462 ss.; P. ECKHOUT, *EU External Relations Law*, cit., pp. 267 ss.

<sup>160</sup> «L]a pronuncia di un giudice che constati eventualmente, successivamente alla conclusione di un accordo internazionale che impegni l'Unione, che quest'ultimo sia incompatibile con le disposizioni dei Trattati, alla luce o del suo contenuto o della procedura adottata per la sua conclusione, non mancherebbe di far sorgere serie difficoltà non solo a livello interno dell'Unione, ma anche su quello delle relazioni internazionali, e rischierebbe di danneggiare tutti gli interessati, ivi compresi gli Stati terzi» (CGUE, parere 1/09 dell'8 marzo 2011, *Tribunale dei brevetti europeo e comunitario*, cit., p.to 48).

<sup>161</sup> Oltre ai pareri già citati nel corso del presente lavoro v. CGUE, parere 1/76 del 26 aprile 1977, *Accordo relativo all'istituzione di un Fondo europeo d'immobilizzazione della navigazione interna*, in *Racc.*, 1977, p. 741; CGUE, deliberazione 1/78 del 14 novembre 1978, *Progetto di convenzione dell'Agenzia internazionale per l'energia atomica sulla protezione delle materie, degli impianti e dei trasporti nucleari*, in *Racc.*, 1978, p. 2151; CGUE, parere 1/78 del 4 ottobre 1979, *Accordo internazionale sulla gomma naturale*, in *Racc.*, 1979, p. 2871; CGUE, parere 2/91 del 19 marzo 1993, *Convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro*, in *Racc.*, 1993, p. I-1061; CGUE, parere 2/92 del 24 marzo 1995, *Competenza della Comunità o di una delle sue istituzioni a partecipare alla terza decisione modificata del Consiglio dell'OCSE relativa al trattamento nazionale*, in *Racc.*, 1995, p. I-521; CGUE, parere 3/94 del 13 dicembre 1995, *GATT/OMC - Accordo quadro sulle banane*, in *Racc.*, 1995, p. I-4577; CGUE, parere 2/00 del 6 dicembre 2001, *Protocollo di Cartagena*, in *Racc.*, 2001, p. I-9763; CGUE, parere 1/00 del 18 aprile 2001, *Progetto di accordo sull'istituzione di uno spazio aereo comune europeo tra la Comunità europea e taluni paesi terzi*, in *Racc.*, 2002, p. I-3493; CGUE, parere 1/08 del 30 novembre 2009, *Accordo generale sugli scambi di servizi (GATS) - Elenchi di impegni specifici - Conclusione di accordi sulla concessione di compensazioni in considerazione della modifica e della revoca di taluni impegni a seguito dell'adesione di nuovi Stati membri all'Unione europea*, in *Racc.*, 2009, p.I-11129. Su tali pareri e, più in generale, sulla rilevante funzione consultiva della Corte in giustizia cfr. in dottrina R. ADAM, *Mancata pronuncia del parere consultivo della Corte di giustizia per sopravvenuta conclusione dell'accordo internazionale*, in *DUE*, 1996, pp. 1065-1075; F. CASTILLO DE LA TORRE, *Opinion 1/00, Proposed Agreement on the Establishment of a European Common Aviation Area*, in *CML Rev.*, 2002, pp. 1373-1393; E. CORTESE PINTO, *Osservazioni sul parere 1/78 della Corte di giustizia delle Comunità europee*, in *RDIPP*, 1980, pp. 560-583; M. CREMONA, *Balancing Union and Member State interests: Opinion 1/08, Choice of Legal Base and the Common Commercial Policy under the Treaty of Lisbon*, in *ELR*, 2010, pp. 678-694; A. DASHWOOD, *Opinion 2/00, Cartagena Protocol on Biosafety, 6 December 2001*, in *CML Rev.*, 2002, pp. 355-368; N. EMILIOU, *Towards a Clearer Demarcation Line? The Division of External Relations Power Between the Community and Member States*, in *ELR*, 1994, pp. 76-86; C. FLAESCH-MOUGIN, *Projet de Convention de l'AIEA sur la protection des matières, installations et transports nucléaires*, in *CDE*, 1981, pp. 89-142; T. FLORY, F.-P. MARTIN, *Remarques à propos des avis 1/94 et 2/92 de la Cour de justice des Communautés européennes au regard de l'évolution de la notion de politique commerciale commune*, in *CDE*, 1996, pp. 379-400; J. GROUX, *Le parallélisme des compétences internes et externes de la Communauté économique européenne*, in *CDE*, 1978, pp. 3-32; N. LAVRANOS, S. ADAM, *How Exclusive is the Common Commercial Policy of the EU after Lisbon?*, in *European Law Reporter*, 2010, pp. 263-271; F. MARTINES, *Sulla competenza comunitaria a concludere convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro*, in *Foro it.* 1994, IV, col. 4-15; C. MAUBERNARD, *L'«intensité modulable» des compétences externes de la Commu-*

di Lussemburgo hanno, da ultimo e ancora una volta, ribadito, con riferimento al «grado di precisione del progetto di accordo,» la generica necessità, per la Corte, di avere a disposizione «elementi sufficienti riguardo al contenuto stesso di detto accordo.»<sup>162</sup> Inoltre, a proposito dei presunti requisiti dell'avvenuto avvio dei negoziati e di un testo unitario del progetto di accordo al fine di considerare una richiesta di parere ammissibile, ancora una volta si è, invece, dichiarato, con un approccio quanto mai dinamico e flessibile, che «la Corte può essere investita di una domanda di parere *prima* che inizino i negoziati a livello internazionale, quando l'oggetto del previsto accordo è conosciuto, anche qualora sussistano un certo numero di *alternative ancora aperte* e di *divergenze relative alla redazione dei testi* in questione, qualora la documentazione sottoposta alla Corte consenta a quest'ultima di elaborare un giudizio sufficientemente sicuro in merito alla questione sollevata.»<sup>163</sup>

## XVI. Conclusioni

**50.** La formulazione della disposizione dedicata dal Trattato di Lisbona alla conclusione degli accordi internazionali, già definita dalla Corte di giustizia come «norma autonoma e generale di portata costituzionale,»<sup>164</sup> ora decisamente volta anche a consentire una rappresentanza unitaria dell'Unione, ha, sicuramente, le potenzialità per raggiungere tale obiettivo, laddove supportata da un approccio costruttivo, da parte di tutti gli attori istituzionali europei, nell'interpretazione ed applicazione delle nuove regole del diritto primario. Come si è potuto illustrare nel presente lavoro, nei primi anni di vigenza dell'art. 218 TFEU non sono certo mancate le incertezze e neppure le divergenze, rispetto alle quali il sistema europeo è, comunque, riuscito a produrre soluzioni di compromesso,<sup>165</sup> oppure attende le pronunce della Corte di giustizia per chiarire autorevolmente la configurazione del nuovo equilibrio istituzionale voluto dal Trattato di Lisbona per la conduzione delle relazioni esterne dell'Unione.<sup>166</sup>

**51.** Indubbiamente, attraverso il considerevole rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo, l'art. 218 TFEU apporta maggiore democrazia, nonché trasparenza, all'azione internazionale europea. Si è, in particolare, potuto constatare come l'Assemblea, per difendere le sue prerogative, così significativamente potenziate dall'art. 218 TFEU, non abbia esitato ad adottare decisioni drastiche, rifiutandosi di approvare quegli accordi in merito ai quali non vi era stato un suo sufficiente coinvolgimento nella fase negoziale e, quindi, nella definizione dei tratti distintivi delle politiche e delle scelte strategiche

---

*nauté européenne et de ses Etats membres. L'avis 2/00 de la Cour du 6 décembre 2001 relatif à la conclusion du protocole de Carthagène sur la prévention des risques biotechnologiques*, in RTDE, 2003, pp. 229-246; P. MENGOZZI, *The External Relations of the European Community and the EC Court of Justice Case-law*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, 2001, pp. 683-701; P. MENGOZZI, *The European Union Balance of Powers and the Case-Law Related to EC External Relations*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, 2006, pp. 817-835; P. MENGOZZI, *The European Union and the 2006 Case Law Related to the EC External Relations*, in *The Global Community Yearbook of International Law and Jurisprudence*, 2007, pp. 933-950; P. MENGOZZI, *The EC External Competencies: From the ERTA Case to the Opinion in the Lugano Convention*, in M. POIARES MADURO, L. AZOULAI (EDS.), *The Past and Future of EU Law. The Classics of EU Law Revisited on the 50th Anniversary of the Rome Treaty*, Hart Publishing, Oxford - Portland, 2010, pp. 213-217; Andreu OLESTI RAYO, *La competencia comunitaria para concluir convenios en el marco de la Organización Internacional del Trabajo (comentario al dictamen 2/91 de 19 de marzo de 1993)*, in *Revista de Instituciones Europeas*, 1993, pp. 945-971; M.R. PIAZZA, *Il parere della Corte di giustizia sull'istituzione di uno spazio aereo comune europeo*, in DUE, 2004, pp. 445-454; L. RADICATI DI BROZOLO, *La funzione consultiva della Corte comunitaria in materia di relazioni esterne*, in RDI, 1979, pp. 116-124; J. RAUX, *L'avis de la Cour du 19 mars 1993 (Avis 2/91) à propos de la convention n° 170 de l'OIT concernant la sécurité dans l'utilisation des produits chimiques au travail*, in RMC, 1994, pp. 45-52; C. VEDDER, H.-P. FOLZ, *Opinion 2/91*, in EJIL, 1994, pp. 452-455; M. VEREECKEN, *La competenza della Comunità a concludere accordi internazionali in materia di servizi*, in DCSI, 1996, pp. 87-100.

<sup>162</sup> CGUE, parere 1/09 dell'8 marzo 2011, *Tribunale dei brevetti europeo e comunitario*, cit., p.to 49.

<sup>163</sup> CGUE, parere 1/09 dell'8 marzo 2011, *Tribunale dei brevetti europeo e comunitario*, cit., p.to 53, i corsivi sono nostri.

<sup>164</sup> CGUE, sentenza del 9 agosto 1994, *Repubblica francese c. Commissione delle Comunità europee*, causa C-327/91, in *Racc.*, 1994, p. I-3641, p.to 28.

<sup>165</sup> Si vedano, ad esempio, le difficoltà emerse in occasione dei negoziati della Convenzione internazionale di Minamata sul mercurio, e il laborioso compromesso raggiunto tra Commissione, Consiglio e Stati membri, presentati *supra*, al par. IV.

<sup>166</sup> Cfr. i ricorsi interistituzionali discussi ai parr. IV (alla nota 32), X, ed XI.



codificate nei testi pattizi sottoposti alla sua approvazione. L'atteggiamento determinato dall'istituzione parlamentare fa certo ben sperare per la definizione di politiche esterne ed estera dell'Unione che, anche grazie un maggior coinvolgimento dell'Assemblea, riescano a perseguire efficacemente il rispetto e la promozione degli ambiziosi principi fissati dal Trattato di Lisbona per l'azione europea «nelle relazioni con il resto del mondo» (artt. 3, par. 5, e 21, par. 2 TUE). Infatti, l'Assemblea, già nel 2006, aveva solennemente dichiarato di non essere «più dispost[a] a dare il proprio parere conforme a nuovi accordi internazionali che non contengano una clausola relativa ai diritti dell'uomo e alla democrazia,»<sup>167</sup> una dichiarazione di indisponibilità che l'istituzione europea ha sinora mantenuto, ponendola anche alla base delle motivazioni che l'hanno spinto a rifiutare di approvare un progetto di accordo.<sup>168</sup>

**52.** Tale condotta, tuttavia, può non essere sufficiente per garantire il rispetto dell'equilibrio istituzionale e l'orientamento valoriale definiti dal Trattato di Lisbona per l'azione esterna ed estera dell'Unione. Con particolare forza negli ultimi anni, infatti, è in atto una considerevole proliferazione di misure di *soft law* nella definizione degli obiettivi e delle modalità della cooperazione internazionale di cui è protagonista l'Unione. Ad esempio, sono ben più di cinquanta i dialoghi strutturati tra la Commissione europea ed il governo cinese attraverso i quali Unione e Repubblica popolare hanno creato una fitta rete di collaborazione nei più svariati settori, dalla concorrenza<sup>169</sup> alla lotta al cambiamento climatico,<sup>170</sup> dalla protezione dei diritti di proprietà intellettuale<sup>171</sup> al lavoro e alle politiche sociali,<sup>172</sup> e ciò nonostante non si sia ancora riusciti a concludere l'Accordo di partenariato e cooperazione, i cui negoziati, avviati più di sei anni fa, nel gennaio 2007,<sup>173</sup> non vedono avvicinarsi alcuna conclusione, anche a causa del severo approccio del Parlamento in materia di diritti umani.

**53.** L'Assemblea, pertanto, dovrebbe promuovere un meccanismo di notifica obbligatoria per tutti gli atti di *soft law* attraverso i quali si esprime l'azione internazionale dell'Unione. Pur riconoscendo l'opportunità di misure informali per la definizione e la gestione tempestiva, dinamica ed efficace delle relazioni internazionali, occorre, comunque, predisporre un costante controllo e monitoraggio di tali misure, onde evitare che esse sconfinino nell'aggiramento delle impegnative procedure decisionali ora fissate dall'art. 218 TFUE per la conclusione di accordi internazionali, e verificare sistematicamente che dette intese, dialoghi, memoranda, e partenariati rispondano all'orientamento valoriale richiesto dal Trattato di Lisbona per l'azione internazionale dell'Unione.

---

<sup>167</sup> P6\_TA(2006)0056, *Risoluzione del Parlamento europeo del 14 febbraio 2006 sulla clausola relativa ai diritti dell'uomo e alla democrazia negli accordi dell'Unione europea*, par. 10.

<sup>168</sup> Si ricordano qui le bocciature dell'Accordo SWIFT, dell'Accordo ACTA e del Protocollo sulla pesca con il Marocco presentate *supra* al par. VII.

<sup>169</sup> *Terms of Reference of the EU-China Competition Policy Dialogue*, 6 May 2004.

<sup>170</sup> *EU-China Climate Change Partnership*, 2 September 2005.

<sup>171</sup> *EU-China Dialogue on Intellectual Property Rights*, 30 October 2003.

<sup>172</sup> *Memorandum of Understanding between the Ministry of Labour and Social Security of the People's Republic of China and the European Commission*, 5 September 2005.

<sup>173</sup> V. European Action External Service, *EU China Trade Relations*, disponibile al link [http://eeas.europa.eu/delegations/china/eu\\_china/trade/index\\_en.htm](http://eeas.europa.eu/delegations/china/eu_china/trade/index_en.htm), consultato nel novembre 2012.