

Il ruolo del Parlamento europeo nella conclusione di accordi in materia di politica estera tra “aperture” dei Trattati e “chiusure” della Corte di giustizia*

di M. Eugenia Bartoloni**
(12 luglio 2014)

Con sentenza del 24 giugno 2014, resa nella causa C-658/11 (*Parlamento europeo c. Consiglio*), la Corte di giustizia dell'Unione europea è stata chiamata a chiarire il ruolo che spetta al Parlamento europeo nella conclusione di accordi internazionali ai sensi dell'art. 218, § 6, TFUE.

Il § 6 è incluso, come è noto, in una disposizione che, pur accorpando in un'unica previsione la disciplina relativa alla conclusione degli accordi internazionali da parte dell'Unione, è peraltro volta ad imporre il principio del parallelismo nella conclusione degli accordi internazionali rispetto alle procedure di formazione di atti interni. Così, pur nell'ambito di una disciplina unificata, ciascun accordo andrà tendenzialmente concluso secondo il medesimo ordine di competenze necessario per l'adozione di un atto interno avente il medesimo contenuto, non diversamente da quanto è previsto da molte Costituzioni nazionali.

Anche il § 6 riflette, pur con qualche ambiguità, l'esigenza di salvaguardare il principio del parallelismo nella conclusione degli accordi internazionali rispetto alle procedure di adozione di atti interni. Esso prevede infatti che il Consiglio «adotta la decisione di conclusione dell'accordo», previa, a seconda dei casi, approvazione o consultazione del Parlamento, a meno che l'accordo previsto non riguardi «esclusivamente la politica estera e di sicurezza comune». Nell'indicare, in particolare, che la regola generale e residuale rispetto al coinvolgimento del Parlamento europeo è quella della consultazione, mentre solo alcune categorie di accordi esigono la previa approvazione, l'art. 218, § 6, prevede dunque chiaramente che le forme di partecipazione del Parlamento alla formazione di un accordo si modellino sulle prerogative assegnate al Parlamento dai Trattati istitutivi per la formazione di atti interni.

L'art. 218, § 6, sembra, invece, attenuare la portata del parallelismo laddove impone la partecipazione del Parlamento alla conclusione di accordi che non riguardino “esclusivamente” la politica estera e sicurezza comune (PESC). Sulla base di un'interpretazione letterale di questa previsione, il Parlamento dovrebbe dunque partecipare - nella forma impegnativa dell'approvazione, ovvero della consultazione - anche alla conclusione di accordi aventi un contenuto prevalente di politica estera, pur se, come è noto, nella formazione di atti interni di politica estera il ruolo parlamentare è assolutamente marginale. Dato che la politica estera si concreta, nella massima parte dei casi, in atti che hanno qualche contenuto materiale (relativo ad es. alla cooperazione allo sviluppo, all'aiuto umanitario, alla politica ambientale, ecc.), ancorché di rilievo funzionale alla realizzazione di obiettivi politici, la disposizione avrebbe l'effetto di imporre la partecipazione parlamentare per accordi il cui contenuto ricada, sia pure in maniera marginale, in una qualsiasi politica materiale interna. In questa prospettiva, il Parlamento europeo si troverebbe dunque ad esercitare sul piano esterno funzioni che, in ambito PESC, gli sono invece precluse sul piano interno.

La sentenza in commento trae origine da un ricorso del Parlamento europeo avverso la decisione 2011/640/PESC del Consiglio, relativa alla firma e alla conclusione dell'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Mauritius sulle condizioni in presenza delle quali le persone catturate dalla forza navale diretta dall'Unione europea

* Scritto sottoposto a *referee*.

(EUNAVFOR), in quanto sospettate di atti di pirateria, possano essere trasferite alla Repubblica di Mauritius per essere processate.

Ad avviso del Parlamento, il Consiglio, nell'adottare la decisione di conclusione senza alcun coinvolgimento del Parlamento, avrebbe leso le prerogative parlamentari nella conclusione di accordi internazionali. Secondo il Parlamento, l'accordo con la Repubblica di Mauritius riguarderebbe non solo la PESC, ma anche la cooperazione giudiziaria in materia penale, la cooperazione di polizia e la cooperazione allo sviluppo, materie per le quali è prevista, sul piano interno, la procedura legislativa ordinaria. Ne dovrebbe conseguire che l'accordo "avrebbe dovuto essere concluso previa approvazione del Parlamento europeo ai sensi dell'articolo 218, § 6, lett. a), v), TFUE". La posizione del Parlamento appare senz'altro comprensibile alla luce dell'accordo: le sue disposizioni non sono tese esclusivamente a stabilire vincoli di politica estera, ma dispongono anche obblighi ricadenti nell'ambito di altre politiche materiali dell'Unione. L'accordo non si limita infatti a disciplinare le condizioni generali sulla base delle quali le persone, che sono arrestate dall'EUNAVFOR, in quanto sospettate di aver commesso atti di pirateria nelle acque territoriali della Somalia, possano essere trasferite sul territorio di Mauritius e sottoposte ad azione giudiziaria. L'accordo prevede altresì obblighi per l'Unione europea di prestare misure d'assistenza finanziaria, tecnica e di altro genere a favore della Repubblica di Mauritius. La presenza di tali clausole, pur accessorie, sembra quindi indicare che l'accordo non riguardi "esclusivamente" la politica estera e che la sua conclusione, di conseguenza, comporta l'approvazione del Parlamento europeo.

La Corte, presumibilmente proprio al fine di evitare che il Parlamento si trovi ad esercitare sul piano esterno funzioni che, in ambito PESC, gli sono invece precluse sul piano interno, ha dato un'interpretazione assai restrittiva dell'art. 218, § 6, prima frase, TFUE. La Corte ha bensì riconosciuto che l'accordo con la Repubblica di Mauritius persegue anche finalità rientranti nell'ambito di politiche dell'Unione diverse dalla PESC; essa ha tuttavia escluso, in netto contrasto con il dato testuale dell'art. 218, § 6, che il carattere accessorio di dette finalità rispetto a quella principale di politica estera abbia l'effetto di imporre la partecipazione parlamentare alla conclusione dell'accordo. Conviene ripercorrere, pur brevemente, l'argomentazione della Corte. Essa ha tratto questa conclusione sulla base di un approccio sostanzialista: "è la base giuridica sostanziale di un atto a determinare le procedure da seguire per l'adozione del medesimo" e ciò vale "non soltanto per le procedure previste per l'adozione di un atto interno, ma anche per quelle applicabili alla conclusione degli accordi internazionali" (§ 57); ne consegue che un accordo, quale quello concluso con la Repubblica di Mauritius, in quanto volto a perseguire in via principale obiettivi di politica estera "poteva validamente fondarsi soltanto sull'articolo 37 TUE, ad esclusione di qualsiasi altra base giuridica sostanziale" (§ 45). In un caso del genere, quando cioè "la decisione di conclusione dell'accordo in questione è validamente fondata soltanto su una base giuridica sostanziale rientrante nell'ambito della PESC, risulta applicabile il tipo di procedura previsto dall'articolo 218, § 6, secondo comma, frase iniziale, TFUE" (§ 59), con esclusione quindi del Parlamento dall'iter decisionale.

La soluzione della Corte riflette chiaramente le difficoltà di inquadramento sistematico dell'art. 218, § 6, TFUE e, più in particolare, le difficoltà, non agevolmente superabili, di conciliare una norma procedurale, qual è appunto l'art. 218, con la giurisprudenza relativa alla base giuridica sostanziale. Da una parte, l'art. 218, § 6, nell'imporre che accordi PESC, che solo in via marginale riguardino una politica materiale, siano conclusi attraverso un iter procedurale sostanzialmente corrispondente a quello previsto per l'adozione di atti ricadenti nella politica materiale toccata solo marginalmente, ha l'effetto di svincolare la procedura di conclusione di un accordo dalla base giuridica sostanziale di questo. Dall'altra, i principi giurisprudenziali sulla base giuridica impongono,

invece, che la procedura applicabile nell'adozione di un atto sia determinata dalla base giuridica sostanziale.

La Corte, nel fondare dunque la sua soluzione su una rigorosa applicazione dei principi giurisprudenziali sulla base giuridica anche riguardo alla conclusione di accordi internazionali, ripristina il collegamento tra base giuridica sostanziale e procedura decisionale. Questa operazione ha chiaramente l'effetto di ristabilire, in materia di PESC, un rapporto di simmetria tra la procedura di adozione di atti e la procedura di adozione di accordi internazionali, a scapito, però, del tenore letterale dell'art. 218, § 6. Il risultato è che il Parlamento è escluso dalla procedura di conclusione di un accordo anche quando questo non riguarda "esclusivamente" la politica estera.

Ci si può chiedere se una soluzione maggiormente conforme al dato testuale fosse possibile. Si potrebbe infatti pensare che l'art. 218, § 6, abbia meramente l'effetto di imporre un adempimento procedurale aggiuntivo per la conclusione di accordi che non concernano esclusivamente la politica estera, senza però incidere sulla identificazione della loro base giuridica. Di conseguenza, accordi aventi un contenuto prevalente, ma non esclusivo, di politica estera andrebbero conclusi sulla sola base giuridica dell'art. 37 TFUE, ma per mezzo di una procedura che preveda altresì l'approvazione del Parlamento europeo. Anche questa soluzione non appare però convincente. L'art. 218 TFUE avrebbe infatti la paradossale funzione di imporre una sorta di asimmetria "alla rovescia", stabilendo una procedura *ad hoc* per l'esercizio della competenza esterna dell'Unione nel campo della politica estera e di sicurezza comune che riconosca al Parlamento europeo un ruolo che gli è invece precluso nell'adozione di atti interni.

In definitiva, l'interpretazione della Corte, pur contrastando con il dato letterale dell'art. 218, § 6, appare l'unica in grado di non vanificare l'esigenza di parallelismo tra la procedura di adozione di atti dell'Unione e la procedura di conclusione degli accordi internazionali, e ciò al fine di garantire che, con riguardo a una data materia, il Parlamento disponga, nel rispetto dell'equilibrio istituzionale previsto dai Trattati, degli stessi poteri sia a livello interno che a livello esterno.

In una differente prospettiva, ci si può interrogare sul ruolo che dovrebbe spettare al Parlamento europeo qualora l'accordo da concludere riguardi in egual misura sia la politica estera che altre politiche dell'Unione. La Corte, in questa sentenza, non assume alcuna posizione esplicita. Anche se non appare irragionevole ipotizzare che, in applicazione della giurisprudenza sulla base giuridica, un accordo che non ricade interamente né nell'ambito dell'una, né delle altre, debba, in principio, essere fondato su tante basi giuridiche quanti sono le componenti caratterizzanti o gli scopi principali dell'atto, questa soluzione dovrebbe tuttavia essere esclusa. Dalla costante giurisprudenza della Corte si ricava, infatti, che il cumulo di basi giuridiche debba essere escluso se le procedure a queste riconnesse siano tra loro incompatibili. Benché la Corte non sempre abbia offerto criteri univoci per stabilire quando due procedure debbano essere considerate incompatibili, la giurisprudenza è concorde nel ritenere che il cumulo di basi giuridiche debba comunque essere escluso quando esso abbia l'effetto di determinare un'alterazione della posizione delle istituzioni coinvolte nel processo decisionale.

È plausibile pensare che questa conseguenza possa realizzarsi nel caso in cui si cumulassero una base giuridica PESC ed una base giuridica non PESC. Solo per evocare i principali elementi di differenziazione, basti ricordare che il processo decisionale nel quadro della PESC si caratterizza non solo per il potere decisionale riservato al solo Consiglio, il quale lo esercita quasi esclusivamente all'unanimità, ma soprattutto per il ruolo marginale che caratterizza la partecipazione della Commissione - che non svolge alcun ruolo d'iniziativa - e del Parlamento europeo - per il quale non è prevista alcuna forma di consultazione sulle decisioni del Consiglio e del Consiglio europeo. Questi elementi, insieme con l'inalterata diversità strutturale del sistema della PESC,

nell'imprimere al processo decisionale PESC una specificità tutta sua rispetto ai procedimenti normativi previsti per le altre politiche materiali, sono tali da rendere il cumulo difficilmente realizzabile. In particolare risulterebbe difficile conciliare due procedure basate l'una sulla maggioranza qualificata e l'altra sull'unanimità in seno al Consiglio, perché ad uscirne alterata sarebbe probabilmente la posizione del Consiglio; altrettanto difficoltosa sarebbe la partecipazione del Parlamento europeo in conseguenza della simultanea applicazione della base giuridica PESC. E' ragionevole dunque supporre che la Corte, in applicazione della sua costante giurisprudenza, sia indotta ad escludere il cumulo di basi normative PESC e non PESC (v., *mutatis mutandis*, Corte di giustizia in *Parlamento c. Consiglio*, C-130/10,).

Una volta escluso il cumulo, non è altrettanto agevole, invece, determinare la base giuridica eventualmente applicabile. Sulla base degli orientamenti espressi dalla Corte, si potrebbe ipotizzare una preferenza per la base giuridica che attribuisce al Parlamento europeo un maggiore coinvolgimento. Se si analizza, pur brevemente, la sua giurisprudenza sul punto, ci si accorge che la Corte, al fine di giustificare l'esclusione del cumulo, sembra in genere guidata dall'intento di evitare che la procedura maggiormente garantista del ruolo del Parlamento europeo venga svuotata della sua stessa sostanza in conseguenza del contestuale utilizzo di una procedura con questa incompatibile (v., in tal senso, *Commissione c. Parlamento e Consiglio*, C-178/03, § 59; *Parlamento c. Consiglio*, C-155/07, § 77. V., inoltre, le conclusioni dell'Avv. gen. Kokott presentate rispettivamente nelle cause C-178/03, § 63 e 64 e C-155/07, § 90 e 91). Se questa è la *ratio* che ispira la giurisprudenza della Corte, la scelta dovrebbe presumibilmente cadere sulla base giuridica "che collega più strettamente il Parlamento all'adozione dell'atto" (§ 6 delle conclusioni presentate dall'Avv. gen. M. Poiares Maduro, C-411/06). Sarebbe allora una base giuridica diversa dall'art. 37 TUE ad essere utilizzata, nel caso in cui un accordo contenesse, in egual misura, sia disposizioni di politica estera che disposizioni relative ad altre politiche (in termini simili v. P. Van Elsuwege, *EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of New Balance between Delimitation and Consistency*, in *Common Market Law Review* 2010, p. 1007).

** Ricercatrice di Diritto internazionale – Università di Macerata