ISSN 2384-9169
Fascicolo n. 4 - 2021
rivista.eurojus.it

Il ruolo svolto dal Parlamento europeo nell'ambito dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito

DI MARIA EUGENIA BARTOLONI[1]

[1] Professore Ordinario di diritto dell'Unione europea, Università degli Studi della Campania Luigi Vanvitelli.

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le modalità di partecipazione del PE alla conclusione di accordi. – 3. Base giuridica "sostanziale" e poteri del PE. – 4. La questione della determinazione della base giuridica "sostanziale" nell'accordo sulle future relazioni con il Regno Unito. – 5. Il PE nella fase negoziale del TCA: un'interpretazione estensiva dell'art. 218, par. 10, TFUE? – 6. I poteri negoziali del PE presi sul serio. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Premessa

L'Accordo con il Regno Unito «sugli scambi commerciali e la cooperazione» (in seguito TCA), dopo un convulso periodo di negoziazione e un periodo di applicazione provvisoria, è stato concluso dal Consiglio il 29 aprile 2021 e, in quella stessa data, è entrato in vigore[2].

Come è ben noto, l'esigenza che i rapporti tra il Regno Unito, da un lato, e l'Unione e i suoi Stati membri, dall'altro, fossero regolati nel quadro di un accordo internazionale ha imposto, con i tempi assai stringati dettati dalla scadenza del periodo di transizione, la compressione di tutte le fasi che caratterizzano la stipulazione di un accordo internazionale. La prospettiva di una "*hard Brexit*" non solo ha determinato negoziati accelerati e richiesto – sempre per esigenze di speditezza – un *EU only agreement*, a discapito di una conclusione in forma mista[3], ma ha anche imposto un'applicazione provvisoria dell'accordo.

La scelta di far entrare provvisoriamente in vigore l'Accordo[4] ha dunque consentito di evitare il verificarsi del "*no deal*" dopo il 1° gennaio 2021. I negoziati per il TCA erano infatti terminati solo pochi giorni prima della scadenza del periodo transitorio del 31 dicembre 2020, previsto per raggiungere un accordo sulle relazioni dopo la *Brexit*. Conviene notare che se il TCA non fosse stato stipulato e non fosse stato applicato tempestivamente, la mancanza di una disciplina pattizia nei rapporti tra le parti avrebbe determinato sia l'applicazione reciproca di dazi (senza alcun trattamento preferenziale), sia il venir meno della cooperazione in tutti i settori in cui si era consolidata negli anni la *membership* del Regno Unito, verosimilmente con un complessivo deterioramento dei rapporti tra le parti[5]. In questa prospettiva si spiega, da un

---

[2] V. Decisione (UE) 2021/689 del Consiglio del 29 aprile 2021 relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, e dell'accordo tra l'Unione europea e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sulle procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione di informazioni classificate (*GUUE* 2021, L 149, p. 2).

[3] Una stipulazione in forma mista sarebbe stata giustificata in quanto l'accordo non riguarda soltanto materie rientranti nella competenza esclusiva dell'Unione, ma tocca numerosi profili che ricadono nella competenza concorrente.

[4] V. Decisione (UE) 2020/2252 del Consiglio del 29 dicembre 2020 relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione a titolo provvisorio dell'accordo sugli scambi e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, e dell'accordo tra l'Unione europea e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sulle procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione di informazioni classificate, (*GUUE* 2020, L 444, p. 2*)*.

[5] Si noti, a tal proposito, che la decisione del Consiglio relativa alla firma, a nome dell'Unione, e all'applicazione a titolo provvisorio del TCA (e del correlato Accordo sullo scambio di informazioni classificate), afferma che «se gli accordi non entrano in vigore al 1° gennaio 2021, la cooperazione tra l'Unione e il Regno Unito diminuirà fino a raggiungere un livello né desiderabile né rispondente all'interesse dell'Unione, determinando perturbazioni nella relazione fra l'Unione e il Regno Unito. Tali perturbazioni possono essere limitate grazie all'applicazione a titolo provvisorio degli accordi» (Decisione 2020/2252, cit., 16° considerando). V., sul punto,

lato, la scelta di stipulare l'Accordo non in forma mista; dall'altro, la decisione del Consiglio di deliberare l'applicazione provvisoria dell'Accordo in assenza di previo coinvolgimento del PE. Infatti, ancorché non si tratti di un obbligo giuridicamente vincolante ai sensi dell'art. 218, par. 5, TFUE, nella prassi il Parlamento europeo viene normalmente coinvolto prima che la Commissione avvii la procedura per l'applicazione provvisoria di un accordo[6]. In questo senso va letto anche l'impegno politico assunto dalla presidente della Commissione Von der Leyen la quale, nelle sue linee guida per la Commissione europea 2019-2024[7], ha esplicitamente affermato: «la mia Commissione proporrà sempre che l'applicazione provvisoria degli accordi commerciali avvenga solo una volta che il Parlamento europeo avrà dato la sua approvazione»[8].

Non sorprende, dunque, che il PE abbia chiarito che la soluzione di procedere ad un'applicazione provvisoria in assenza di un suo previo coinvolgimento fosse accettabile solo in conseguenza delle circostanze «particolari, uniche e specifiche» della complessiva vicenda e che siffatta soluzione non avrebbe costituito un precedente per i futuri accordi, né riaperto impegni consolidati assunti tra le istituzioni dell'UE»[9]. L'insistenza con cui il Parlamento europeo ha riaffermato il suo diritto di essere previamente coinvolto prima che la Commissione formuli una proposta di applicazione provvisoria deve essere infatti letta alla luce della sua costante battaglia per assicurarsi un ruolo via via sempre più significativo nell'ambito della procedura per la conclusione di accordi internazionali[10].

Alla luce di queste considerazioni, il presente contributo è volto ad esaminare il ruolo svolto dal PE nelle varie fasi dell'*iter* di conclusione dell'accordo, sia in una fase preliminare relativa alla scelta della base giuridica pertinente, che in quella negoziale. Lo scritto prenderà innanzitutto le mosse, in una prospettiva generale, dall'analisi delle modalità di partecipazione del PE alla conclusione degli accordi internazionali (par. 2). Sempre in un'ottica di carattere generale si rifletterà sull'intima correlazione tra le modalità di partecipazione del PE alla conclusione di un accordo e la base giuridica sostanziale scelta a fondamento dell'accordo (par. 3). Dopo questo complessivo inquadramento generale e prevalentemente di carattere teorico, saranno esaminate le varie categorie di accordo che, in principio, si sarebbero potute utilizzare per garantire una piena partecipazione del PE al TCA. Questa indagine ci consentirà di cogliere le ragioni che hanno militato per la scelta dell'art. 217 TFUE, ad esclusione di altre basi giuridiche, in principio, parimenti pertinenti (par. 4). In una prospettiva parzialmente diversa, ma logicamente connessa, si verificherà se alla piena partecipazione del PE alla conclusione dell'accordo – garantita dalla modalità dell'approvazione – sia

---

J. ZILLER, *Brexit: avere o non avere un accordo*, in *I Post di AISDUE*, Focus "Brexit", n. 2, 14 dicembre 2020, p. 16 ss.

[6] Si veda R. PASSOS, *Some Issues Related to the Provisional Application of International Agreements and the Institutional Balance*, in J. CZUCZAI, F. NAERT (a cura di), *The EU as a Global Actor - Bridging Legal Theory and Practice*, Leiden, Boston, 2017, p. 380 ss.; B DRIESSEN, *Provisional Application of International Agreements by the EU*, in *CMLRev*, 2020, p. 741 ss.

[7] V. *Un'Unione più ambiziosa – Il mio programma per l'Europa*, reperibile su https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_it.pdf.

[8] *Ibidem*, p. 19.

[9] Parlamento europeo, *European Parliament to scrutinise deal on future EU-UK relations*, Press Releases del 28 dicembre 2020 in https://www.europarl.europa.eu/news/it/press-room/20201228IPR94701/european-parliament-to-scrutinise-deal-on-future-eu-uk-relations.

[10] V. R. PASSOS, *The External Powers of the European Parliament*, in P. EECKHOUT, M. LÓPEZ-ESCUDERO (a cura di), *The European Union´s External Action in Times of Crisis*, Oxford, Portland, 2016, p. 85 ss.

corrisposto un altrettanto significativo coinvolgimento nella fase negoziale (par. 5) e come il PE abbia interpretato il suo ruolo di negoziatore (par. 6).

2. Le modalità di partecipazione del PE alla conclusione di accordi

Nella conclusione dell'accordo che ha sancito il recesso formale del Regno Unito dall'UE[11], il Parlamento europeo, come è noto, è stato pienamente coinvolto. L'art. 50 TUE prevede infatti che il Consiglio deliberi previa approvazione del PE, che si esprime a maggioranza dei voti. La partecipazione del PE al massimo grado nella stipulazione dell'accordo di recesso è del tutto logica ed in linea con l'equilibrio istituzionale stabilito dal Trattato di Lisbona: il potere di approvazione dell'accordo di recesso fa da *pendant* a quello che tale istituzione esercita nell'ambito della procedura di adesione all'Unione ai sensi dell'art. 49 TUE. L'art. 50 TUE tace, tuttavia, in merito alla tipologia di trattato e alla corrispondente procedura che dovrà essere utilizzata al fine di concludere il successivo accordo volto a definire «il quadro delle future relazioni con l'Unione».

Peraltro, già all'indomani della notifica del Regno Unito della sua intenzione di recedere, il Parlamento europeo, nella sua risoluzione dell'aprile 2017[12], affermava che, oltre all'accordo sul recesso, avrebbe dovuto approvare anche quello sulle future relazioni, che non risulta, ai sensi dell'art. 218, par. 6, lett. a), TFUE, nell'elenco di quegli accordi che richiedono l'approvazione del PE[13]. L'intenzione di una piena partecipazione alla conclusione dell'accordo sulle future relazioni veniva inoltre ribadita nella sua risoluzione sulla proposta di mandato negoziale per un nuovo partenariato[14], nella quale ricordava che «l'accordo potrà essere concluso soltanto con la piena partecipazione e approvazione finale del Parlamento europeo»[15].

Alla luce di queste considerazioni, conviene ricordare che la partecipazione del PE all'*iter* di conclusione di un accordo è regolata, come è noto, dall'art. 218, par. 6, lettere a) e b), TFUE[16]. Questa disposizione prevede che il Consiglio «adotta la decisione di conclusione dell'accordo», previa, a seconda dei casi, approvazione o consultazione del PE, 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 PE è quella della consultazione (par. 6, lett. b), mentre solo alcune categorie di accordi esigono la previa approvazione (par. 6, lett. a), l'art. 218, par. 6, TFUE prevede dunque

---

[11] Decisione (UE) 2020/135 del Consiglio del 30 gennaio 2020 relativa alla conclusione dell'accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord dall'Unione europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica, (*GUUE* 2020, L 29, p. 1 ss.).

[12] V. Risoluzione del Parlamento europeo del 5 aprile 2017 sui negoziati con il Regno Unito a seguito della notifica della sua intenzione di recedere dall'Unione europea (2017/2593(RSP).

[13] *Ibidem*, punti 4 e 12: «ricorda che l'accordo di recesso può essere concluso solo previa approvazione del Parlamento europeo, e che lo stesso vale per un eventuale futuro accordo sulle relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito ed eventuali disposizioni transitorie»; «sottolinea che la piena partecipazione del Parlamento europeo è un presupposto necessario affinché esso conceda la sua approvazione a qualsiasi accordo raggiunto tra l'Unione europea e il Regno Unito».

[14] V. Risoluzione del Parlamento europeo del 12 febbraio 2020 sulla proposta di mandato negoziale per un nuovo partenariato con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (2020/2557(RSP).

[15] *Ibidem*, punto 5.

[16] Sul ruolo del Parlamento europeo nella conclusione degli accordi internazionali v., *inter alia*, J. SANTOS VARA, *The European Parliament in the Conclusion of International Agreements post-Lisbon: Entrenched between Values and Prerogatives*, in J. SANTOS VARA, S. RODRÍGUEZ SÁNCHEZ-TABERNERO (a cura di), *The Democratisation of EU International Relations Through EU Law*, London, New York, 2019, p. 63 ss.

chiaramente che le forme di partecipazione del PE alla formazione di un accordo si modellino sulle prerogative assegnate al Parlamento dai Trattati per la formazione di atti interni.

L'approvazione è infatti richiesta, oltre che per l'accordo che l'Unione dovrà concludere per aderire, come previsto all'art. 2, par. 2, TUE, alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo, anche per la conclusione di accordi che riguardino settori ai quali si applica la procedura legislativa ordinaria (o quella speciale con approvazione del Parlamento) e di accordi che abbiano «ripercussioni finanziarie considerevoli per l'Unione». In relazione a queste due ultime categorie di accordo, l'approvazione del PE è infatti imposta per tutelare le competenze legislative e quelle di bilancio di cui il Parlamento è titolare sul piano interno, evitando che queste, in conseguenza della conclusione di un accordo internazionale, possano essere aggirate. Come efficacemente indicato dalla Corte, «un siffatto accordo può essere considerato come l'equivalente, a livello esterno, di un atto legislativo a livello interno»[17]. In applicazione di questa regola, l'approvazione è dunque richiesta, pur nel silenzio dell'art. 207 TFUE, anche per la conclusione di accordi in materia di politica commerciale comune. L'approvazione, come visto, è inoltre richiesta per gli accordi di recesso dall'Unione europea ai sensi dell'art. 50, par. 2, TUE, per gli accordi di associazione di cui all'art. 217 TFUE e quelli, in un certo qual modo, a questi assimilabili in quanto volti a creare «un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione»[18]. Al di fuori dei casi indicati alla lett. a), la partecipazione del PE nel procedimento decisionale si manifesta attraverso la modalità della consultazione[19].

L'esigenza di parallelismo appare invece attenuata laddove l'art. 218 TFUE impone la partecipazione del PE nella conclusione di accordi che non riguardino «esclusivamente» la PESC. Sulla base di un'interpretazione letterale di questa previsione, il Parlamento dovrebbe dunque partecipare – nella forma 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 concretizza, nella massima parte dei casi, in atti che hanno un qualche contenuto materiale (relativo, ad es., alla cooperazione allo sviluppo, all'aiuto umanitario, ecc.), ancorché di rilievo funzionale alla realizzazione di obiettivi politici, la disposizione avrebbe l'effetto di imporre la partecipazione parlamentare anche per accordi il cui contenuto ricada, sia pure in maniera marginale, in una qualsiasi politica materiale interna.

Proprio al fine di evitare l'incongruità di una tale situazione, questa asimmetria è stata corretta sulla base di un'interpretazione restrittiva dell'art. 218, par. 6, TFUE. Nella nota sentenza sul caso dell'accordo con *Mauritius*[20], la Corte di giustizia ha indicato che «è la base

---

[17] Corte giust., 26 luglio 2017, parere 1/15, ECLI:EU:C:2017:592, punto 146.

[18] Conviene notare che una decisione intesa ad attuare un accordo di associazione deve essere «assimilata a una decisione inerente alla conclusione di un accordo che modifica l'accordo di associazione», e quindi sottoposta non solo ad un voto unanime da parte del Consiglio, ma anche ad approvazione del Parlamento, se è volta ad «integrare o modificare il quadro istituzionale dell'accordo stesso» (Corte giust., 4 settembre 2018, causa C-244/17, *Commissione c. Consiglio (Kazakhstan)*, ECLI:EU:C:2018:662 , punto 33).

[19] In applicazione della regola generale, il parere che il PE è chiamato a formulare, pur essendo privo di carattere vincolante, è obbligatorio. In funzione dell'urgenza, tuttavia, il Consiglio può imporre un termine perentorio entro cui il PE deve esprimersi, decorso il quale la decisione potrà essere in ogni caso adottata.

[20] Corte giust., 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento europeo c. Consiglio (Mauritius)*, ECLI:EU:C:2014:2025.

giuridica sostanziale di un atto a determinare le procedure da seguire per l'adozione del medesimo»[21]. Ne deriva che se «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, par. 6, secondo comma, frase iniziale, TFUE»[22], con esclusione quindi del Parlamento dall'*iter* decisionale. Nel caso opposto, invece, se la decisione di conclusione dell'accordo è fondata su un'unica base giuridica sostanziale che rientra in una politica materiale, il PE parteciperà, a seconda dei casi, attraverso l'approvazione o la consultazione[23].

3. Base giuridica "sostanziale" e poteri del Parlamento

Alla luce delle osservazioni appena fatte, risulta chiaro che le modalità della partecipazione del PE ad un accordo internazionale dipendono dal tipo di accordo da concludere e dal suo oggetto prevalente. Dipendono, cioè, in ultima analisi, come la Corte ha affermato nella sentenza sul caso dell'accordo con *Mauritius*[24], dalla base giuridica "sostanziale". È sulla base di questa che si determina la procedura da seguire e il ruolo da assegnare al PE.

In applicazione di un orientamento giurisprudenziale oramai consolidato, è altrettanto noto che la scelta della base giuridica di un atto deve fondarsi su elementi oggettivi, tra i quali figurano lo scopo e il contenuto. Se l'esame di un atto dimostra che esso persegue una duplice finalità o che possiede una duplice componente, e se una di tali finalità o componenti è identificabile come principale mentre l'altra è solo accessoria, l'atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante. In via d'eccezione, se è dimostrato, invece, che l'atto persegue contemporaneamente più finalità oppure che ha più componenti legate tra loro in modo inscindibile, senza che una sia accessoria rispetto all'altra, cosicché siano applicabili diverse disposizioni dei Trattati, un atto di questo tipo deve fondarsi sulle diverse basi giuridiche corrispondenti[25].

In applicazione di questi criteri, dunque, gli accordi andrebbero conclusi sulla base della competenza "prevalente" qualora sia possibile accertare in maniera obiettiva che le finalità e il contenuto dell'accordo riguardino in maniera principale una sola politica. Dall'altra, il concorso paritetico nello stesso accordo di disposizioni relative a diverse politiche dovrebbe invece imporre il cumulo delle relative basi giuridiche.

L'impiego della doppia base giuridica sostanziale non appare tuttavia privo di inconvenienti laddove le basi giuridiche prevedano procedure decisionali differenti. Benché la Corte non abbia sempre offerto criteri univoci per stabilire quando due procedure debbano essere considerate incompatibili, dalla complessiva giurisprudenza si trae la conclusione che il

---

[21] *Ibidem,* punto 57.
[22] *Ibidem*, punto 59.
[23] Si permetta di rinviare a M.E. BARTOLONI, *Base giuridica sostanziale e accordi "interpilier": quale ruolo per il Parlamento europeo? Note a margine del caso Tanzania*, in *Europeanpapers*, Vol. 1, 2016, No 2, p. 599 ss.
[24] Corte giust., 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento europeo c. Consiglio (Mauritius)*, cit.
[25] V., ad esempio, Corte giust., 11 giugno 1991, causa C-300/89, *Commissione c. Consiglio*, (detta "Biossido di titanio"), ECLI:EU:C:1991:244, punto 10 e 19 settembre 2002, causa C-336/00, *Huber*, ECLI:EU:C:2002:509, punto 30.

cumulo di basi giuridiche deve essere escluso quando abbia l'effetto di determinare un'alterazione della posizione delle istituzioni coinvolte nel processo decisionale[26].

4. La questione della determinazione della base giuridica "sostanziale" nell'accordo sulle future relazioni con il Regno Unito

Ciò premesso, in relazione all'accordo sulle future relazioni con il Regno Unito – che avrebbe dovuto instaurare «un partenariato ambizioso, ampio, approfondito e flessibile che abbraccia una cooperazione commerciale ed economica imperniata su un accordo di libero scambio globale ed equilibrato, […] e settori più ampi di cooperazione»[27] – si è immediatamente posta la questione della scelta di una base giuridica che, oltre ad essere pertinente quanto a struttura, finalità e oggetto dell'accordo da concludere, garantisse, al contempo, la più ampia partecipazione del PE.

Da subito è stato infatti chiaro che il nuovo quadro giuridico delle relazioni UE-Regno Unito sarebbe stato più articolato di un semplice accordo sugli scambi e la cooperazione: l'attuale TCA è infatti solo la componente principale di una struttura giuridica piuttosto complessa, ed anche sofisticata, che definisce le future relazioni bilaterali tra UE e Regno Unito. Ciò si desume già dal preambolo e dalle prime disposizioni dell'Accordo, che fanno riferimento ad un «partenariato economico ambizioso, di ampia portata» fondato su «ampie relazioni» comprendenti anche «accordi integrativi» facenti parte del complesso dei rapporti bilaterali disciplinati dal TCA[28]. In altre parole, il TCA non riguarda soltanto la dimensione commerciale ed economica delle nuove relazioni tra l'UE e il Regno Unito, ma comprende anche ulteriori settori di cooperazione in ambiti materiali oggetto di accordi integrativi già conclusi – come quello relativo alla sicurezza, lo scambio e protezione delle informazioni classificate – o da concludere in futuro[29]. Esso, inoltre, stabilisce una struttura di *governance*

---

[26] Alla luce della radicale diversità delle procedure decisionali PESC rispetto a quelle previste negli altri settori di competenza dell'Unione, le posizioni delle istituzioni coinvolte, in particolare del Parlamento europeo e del Consiglio, potrebbero subire un'alterazione. Solo per evocare i principali elementi di differenziazione, basti ricordare che il processo decisionale nel quadro della PESC continua a caratterizzarsi 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 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. È ragionevole dunque attendersi che la Corte, in applicazione della sua costante giurisprudenza, tenderà ad escludere il cumulo tra basi normative PESC e basi giuridiche relative ad altre politiche materiali. Quel cumulo, infatti, più che in altri ambiti, sembra qui prospettarsi in termini di effettiva incompatibilità non solo per la profonda diversità degli obblighi procedurali, ma, più in generale, per le differenze di carattere strutturale tra la PESC e le altre politiche di rilievo esterno.

[27] Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l'Unione europea e il Regno Unito 2020/C 34/01, (*GUUE* 2020, C 34, p. 1 ss., punto 3).

[28] Considerando n. 9 e artt. 1 e 2 dell'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra (*GUUE* 2021, L 149, p. 10 ss.).

[29] P. VAN ELSUWEGE, *A New Legal Framework for EU-UK Relations: Some Reflections from the Perspective of EU External Relations Law*, in *Europeanpapers*, Vol. 6, 2021, No 1, p. 785 ss.; M. VELLANO, *Brexit e oltre*, in P. MANZINI, M. VELLANO (a cura di), *Unione europea 2020. I dodici mesi che hanno segnato l'integrazione*

articolata che prevede l'istituzione di un quadro istituzionale bilaterale complessivo e regole sulla risoluzione delle controversie[30].

In relazione ad un accordo del genere non era dunque scontata l'individuazione di una base giuridica appropriata, che consentisse, del pari, il pieno coinvolgimento del PE.

In linea di principio, si sarebbero potute utilizzare varie tipologie di accordo. Un primo schema di riferimento, ad esempio, è offerto dall'*accordo di partenariato e cooperazione*, esemplificato da ultimo dall'"accordo di partenariato globale e rafforzato" che l'Unione ha concluso con l'Armenia[31]. Si tratta di un tipo di accordo che disciplina la cooperazione in settori anche molto eterogeni relativi ad un'ampia varietà di profili che investono, tra gli altri, il dialogo politico, il commercio e la cooperazione settoriale. Accordi del genere sono generalmente conclusi su un cumulo di basi giuridiche corrispondenti alle varie componenti che caratterizzano l'accordo. Quello con l'Armenia, ad esempio, è fondato, tra gli altri, sugli articoli 37 TUE e 91, 100, par. 2, 207 e 209 TFUE, disposizioni queste che riguardano la PESC, il settore dei trasporti, la politica commerciale e la cooperazione allo sviluppo. In relazione a questa categoria di accordi, non è sempre agevole determinare se le varie basi giuridiche utilizzate siano parimenti e contestualmente principali da poter essere considerate "sostanziali". In applicazione della giurisprudenza della Corte, come visto, la partecipazione del PE nella forma dell'approvazione può essere ammessa soltanto se è giustificata dalla base giuridica sostanziale[32].

Un secondo schema di riferimento è offerto dal ricorso ad una sorta di "pacchetto" di accordi, in alternativa ad un accordo globale che, in quanto tale, disciplina, più settori di

---

europea, Milano, 2021, p. 3 ss.; G. CAGGIANO, *Nota sulla Brexit e sulle nuove relazioni fra Unione europea e Regno Unito*, in *I Post di AISDUE*, Focus "Brexit", n. 5, 31 dicembre 2020, p. 49 ss.; A. ŁAZOWSKI, *Mind the Fog, Stand Clear of the Cliff! From the Political Declaration to the Post-Brexit EU-UK Legal Framework – Part I*, in *Europeanpapers*, Vol. 5, 2020, No 3, p. 1105 ss.

[30] Si veda M. KONSTANTINIDIS, V. POULA, *From Brexit to Eternity: The Institutional Landscape under the EU-UK Trade and Cooperation Agreement*, in *European Law Blog*, 14 January 2021, europeanlawblog.eu.

[31] Decisione (UE) 2021/270 del Consiglio del 25 gennaio 2021 relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di partenariato globale e rafforzato tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica d'Armenia, dall'altra (*GUUE* 2021, L 61, p. 1 ss.).

[32] Nella sentenza sul caso *Tanzania* (Corte giust., 14 giugno 2016, causa C-263/14, *Parlamento c. Consiglio,* ECLI:EU:C:2016:435), ad esempio, la Corte ha riconosciuto che la componente principale dell'accordo fosse quella PESC, a discapito di quella relativa alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, e che quindi, a giusto titolo, il PE non era stato coinvolto. Nella sentenza sul caso *Kazakhstan* (Corte giust., 4 settembre 2018, causa C-244/17, *Commissione c. Consiglio*, cit.), la Corte ha invece abbracciato la soluzione opposta, escludendo che la PESC costituisse una componente principale dell'accordo di partenariato. In questo caso, la Corte ha applicato il test del centro di gravità adottando un duplice criterio, «quantitativo» e «qualitativo», di analisi del contenuto dell'accordo. Da un lato, essa ha rilevato che «la maggior parte delle disposizioni [dell'accordo con il Kazakhstan] si riferisce vuoi alla politica commerciale comune dell'Unione, vuoi alla politica di cooperazione allo sviluppo» (punto 44) e, dall'altro, ha osservato che «le disposizioni [dell'accordo con il Kazakhstan] che hanno punti di collegamento con la PESC […], oltre a essere un numero troppo esiguo rispetto all'insieme delle disposizioni di tale accordo, si limitano a dichiarazioni delle parti contraenti sugli scopi verso cui deve essere rivolta la loro reciproca cooperazione e sui temi sui quali essa dovrà vertere, senza determinare le modalità concrete di attuazione di tale cooperazione» (punto 45). Un'argomentazione molto simile è stata utilizzata nel caso dell'accordo con l'*Armenia* (Corte giust., 2 settembre 2021, C-180/20, *Commissione c. Consiglio* ECLI:EU:C:2021:658). La PESC è stata considerata una componente ancillare sia perché le sue disposizioni sono «poco numerose», sia perché «si limitano essenzialmente a dichiarazioni delle parti contraenti di carattere programmatico, che semplicemente descrivono le relazioni tra esse esistenti e le loro comuni intenzioni per il futuro, senza stabilire un programma d'azione o determinare le modalità concrete della loro cooperazione» (punto 46).

cooperazione. Questo approccio è stato ad esempio utilizzato nella disciplina delle relazioni tra l'UE ed il Canada[33]. Invece di un unico accordo globale che copra vari settori di cooperazione materiale, le relazioni bilaterali dell'UE con il Canada si basano su accordi distinti e separati che riguardano le dimensioni, rispettivamente, economico-commerciale e politica. In applicazione di questo modello, ciascun accordo è concluso sul fondamento di basi giuridiche distinte e opera come uno strumento giuridico autonomo, corredato di proprie disposizioni istituzionali. Un modello del genere non è chiaramente idoneo a garantire la partecipazione del PE nell'ambito del complessivo pacchetto di accordi. Come nel caso dell'accordo con il Canada, il PE rimarrebbe escluso, ad es., dall'eventuale conclusione di un accordo in tema di PESC.

Un terzo schema potrebbe essere offerto dai c.d. accordi di vicinato ai sensi dell'art. 8 TUE. Questa categoria di accordi, che è stata introdotta con il Trattato di Lisbona, prevede che l'Unione possa sviluppare relazioni privilegiate con paesi limitrofi «al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione». Gli accordi di vicinato possono comportare «diritti e obblighi reciproci, e la possibilità di condurre azioni in comune». Conviene evidenziare che la competenza relativa alla Politica europea di Vicinato (PEV) non è assimilabile ad una specifica politica materiale di rilievo esterno. Essa, piuttosto, sembra indicare il quadro generale nell'ambito del quale l'Unione sviluppa generiche relazioni di partenariato con i paesi geograficamente più prossimi, avvalendosi di strumenti assai eterogenei sia per forma che per efficacia. La PEV appare dunque il contenitore di iniziative che, volte a rafforzare i rapporti di collaborazione e cooperazione con paesi terzi vicini, investono settori di competenza differenti che, in quanto tali, non possono essere ricondotti ad unico minimo comun denominatore.

In questa accezione, l'art. 8 TUE, in quanto disciplina una politica formalmente trasversale, idonea cioè ad investire sia questioni di politica estera che profili materiali, avrebbe potuto essere utilizzata per fondare l'accordo con il Regno Unito. Vi è un ostacolo però difficilmente sormontabile: l'art. 8 TUE, pur indicando che l'Unione può concludere «accordi specifici» con i paesi interessati, non prevede una procedura *ad hoc*. Nella prassi, tali accordi specifici sono infatti generalmente conclusi su un cumulo di basi giuridiche che spaziano dalla politica commerciale comune fino alla cooperazione allo sviluppo[34], a

---

[33] V. Decisione (UE) 2017/37 del Consiglio, del 28 ottobre 2016, relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra (*GUUE* 2017, L 11, p. 1 ss.); e Decisione (UE) 2017/38 del Consiglio, del 28 ottobre 2016, relativa all'applicazione provvisoria dell'accordo economico e commerciale globale (CETA) tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra (*GUUE* 2017, L 11, p. 1080 ss.). V., inoltre, Decisione (PESC) 2017/2322 del Consiglio, del 29 maggio 2017, relativa alla firma e alla conclusione dell'accordo tra il Canada e l'Unione europea sulle procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione di informazioni classificate (*GUUE* 2017, L 333, p. 1).

[34] V., *mutatis mutandis*, il regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio del 9 giugno 2021 che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale — Europa globale, che modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE e abroga il regolamento (UE) 2017/1601 e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio (*GUUE* 2021, L 209, p. 1) che non menziona, tra le sue basi giuridiche, l'art. 8 TUE, ma è fondato esclusivamente sugli articoli 209, 212 e 322 TFUE relativi alla cooperazione allo sviluppo e alla cooperazione con Paesi terzi. Questa circostanza confermerebbe allora che l'art. 8 TUE non costituisce un fondamento giuridico specifico per condurre azioni relative alla politica europea di vicinato, bensì si limita a fornire «l'impostazione generale» della Politica europea di Vicinato.

dimostrazione che l'art. 8 TUE non può essere considerato una base giuridica in senso tecnico[35].

Infine, un'ultima categoria di accordi in principio utilizzabile è offerta dagli accordi di associazione. Ai sensi dell'art. 217 TFUE, «[l]'Unione può concludere con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari». La disposizione, data la sua genericità, non fornisce alcuna indicazione sulla nozione di associazione e quindi sull'ampiezza della competenza dell'Unione in tale materia, salvo il fatto che essa è caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari. In altre parole, l'art. 217 TFUE sembrerebbe conferire all'Unione poteri né materialmente determinati, né determinabili in relazione ad un criterio di ordine finalistico. Le uniche indicazioni presenti nella disposizione fanno riferimento ad elementi che, a prescindere dal concreto ed effettivo oggetto e contenuto dell'accordo, si caratterizzano per la presenza di un quadro istituzionale comune tra Unione e Stato terzo[36].

L'assenza di riferimenti ad una politica specifica rende la competenza in tema di associazione tendenzialmente illimitata da un punto di vista materiale. Come indicato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Demirel*[37], attraverso gli accordi di associazione l'Unione può contrarre «impegni nei confronti di Stati terzi in tutti i settori disciplinati dal Trattato»[38]. L'accordo di associazione è dunque uno strumento assai duttile nella struttura, nei contenuti così come nelle sue finalità: come esplicitamente riconosciuto nella recente sentenza del 16 novembre 2021, gli «obiettivi [dell'accordo di associazione] sono concepiti in maniera ampia nel senso che le misure necessarie per la loro realizzazione riguardano un vasto insieme di settori di competenza dell'Unione»[39]. L'art. 217 è dunque concepito come una base giuridica onnicomprensiva ed assorbente, idonea cioè a fondare «misure rientranti in svariati altri settori del diritto dell'Unione» senza la necessità che si ricorra a basi giuridiche aggiuntive, le quali potrebbero «svuotare di sostanza la competenza e la procedura previste da tale base giuridica»[40]. Poiché l'art. 217 TFUE richiede, ai sensi dell'art. 218, par. 6, secondo comma, lett. a) i), la previa approvazione del Parlamento europeo, il ricorso ad un cumulo di basi giuridiche potrebbe compromettere la piena partecipazione del PE.

Alla luce delle complessive osservazioni, non stupisce che l'accordo sulle future relazioni con il Regno Unito, che – come espressamente indicato dalla Corte – «non interessa un solo settore di azione specifico, bensì, al contrario, un vasto insieme di settori di competenza dell'Unione al fine di realizzare un'associazione tra l'Unione e uno Stato terzo»[41],

---

[35] La peculiarità dell'art. 8 è evidenziata anche dalla collocazione del tutto *sui generis* nell'ambito dei Trattati; l'articolo non è inserito né nel Capo II del Titolo V del TUE dedicato alla PESC, né nella Parte V del TFUE che disciplina le politiche materiali, ma posto tra le disposizioni comuni del TUE.

[36] Sul concetto di associazione v. *inter alia*, P. VAN ELSUWEGE, M. CHAMON, *The Meaning of 'Association' under EU Law. A Study on the Law and Practice of EU Association Agreements*, Study for the AFCO Committee, European Parliament, 2019, PE 608.861.

[37] Corte giust., 30 settembre 1987, causa 12/86, *Meryem Demirel contro Comune di Schwäbisch Gmünd*, ECLI:EU:C:1987:400.

[38] *Ibidem*, punto 9. Per una recente riaffermazione v. Corte giust., 18 dicembre 2014, causa C81/13, *Regno Unito c. Consiglio*, EU:C:2014:2449, punto 61.

[39] Corte giust., 16 novembre 2021, causa C-479/21 PPU, *SN* e *DN*, ECLI:EU:C:2021:929, punto 65.

[40] *Ibidem*, punto 64.

[41] *Ibidem*, punto 62.

sia stato concluso sulla base dell'art. 217 TFUE. L'assenza di una definizione materiale della competenza in tema di associazione, la capacità assorbente di questa disposizione rispetto ai molteplici settori di competenza dell'UE e la previsione di un pieno coinvolgimento del PE nella conclusione dell'accordo sono elementi che hanno, verosimilmente, concorso per l'individuazione nell'art. 217 della base giuridica "più pertinente" per fondare un accordo materialmente complesso, in relazione al quale il PE aveva rivendicato il ricorso alla sua approvazione.

5. Il PE nella fase negoziale del TCA: un'interpretazione estensiva dell'art. 218, par. 10, TFUE?

Nella sua risoluzione del 12 febbraio 2020 sulla proposta negoziale[42], il PE non aveva soltanto rivendicato «l'approvazione finale»[43] dell'accordo, ma anche la sua «piena partecipazione»[44] all'*iter* negoziale in attuazione del diritto di essere «immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura» di conclusione dell'accordo, ai sensi dell'art. 218, par. 10, TFUE.

Come esplicitamente indicato dalla Corte[45], l'obbligo di informazione risponde ad una duplice esigenza: da una parte esso è preordinato a garantire che il Parlamento sia messo nella condizione di verificare che le proprie attribuzioni siano rispettate in conseguenza della scelta della base giuridica della decisione relativa alla conclusione di un accordo[46]; dall'altra, l'obbligo di informazione è diretto a consentire al PE di esercitare un controllo democratico sull'azione esterna dell'Unione con piena cognizione[47]. L'obbligo di informazione, che si impone non soltanto nei confronti del negoziatore, ma anche del Consiglio, riguarda inoltre tutte le fasi dell'*iter* di negoziazione e conclusione, estendendosi anche ai risultati intermedi raggiunti nei negoziati. Di conseguenza, costituiscono oggetto dell'obbligo di informazione sia il testo del progetto di accordo che quello del progetto di decisione.

Dalla raccomandazione del PE del 18 giugno 2020[48] si desume che, nel corso dei negoziati, la Commissione abbia interpretato diligentemente il suo dovere di fornire informazioni circostanziate e tempestive al PE[49]. Per altro verso, invece, sorprende che la Commissione "si sia impegnata"[50] ad ottemperare al suo dovere di informazione ai sensi

---

[42] Risoluzione del PE del 12 febbraio 2020, cit.
[43] *Ibidem*, punto 5.
[44] *Ibidem*.
[45] Corte giust., 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento europeo c. Consiglio (Mauritius)*, cit.
[46] *Ibidem*, punto 79.
[47] L'obbligo di informazione cui sono tenute le altre istituzioni nei confronti del Parlamento ai sensi dell'articolo 218, par. 10, TFUE contribuisce a garantire l'unità e la coerenza di tale azione (Corte giust., 14 giugno 2016, causa C-263/14, *Parlamento c. Consiglio (Tanzania)*, cit., punto 72). La Corte ha inoltre precisato che «la regola procedurale prevista da tale disposizione costituisce un requisito di forma sostanziale la cui violazione determina la nullità dell'atto viziato. Infatti, detta regola è l'espressione dei principi democratici sui quali l'Unione si fonda. In particolare, […] il coinvolgimento del Parlamento nel processo decisionale è il riflesso, a livello dell'Unione, di un principio democratico fondamentale in base al quale i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa» (punti 80 e 81).
[48] V. Raccomandazione del Parlamento europeo del 18 giugno 2020 per i negoziati su un nuovo partenariato con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (2020/2023(INI).
[49] Il PE «plaude alla prassi della Commissione di fornire informazioni periodiche e tempestive al Parlamento in merito ai negoziati, e auspica che tale prassi sia mantenuta, in linea con le informazioni che sono condivise con gli Stati membri», (par. 7, *ibidem*).

dell'art. 218, par. 10, TFUE oltre le fasi della procedura di conclusione in senso stretto e l'abbia esteso anche alle successive fasi della vita dell'accordo. Come sottolineato nel Parere della Commissione giuridica del Parlamento del 22 aprile 2021[51], il PE non solo «plaude […] all'impegno della Commissione di rispettare debitamente il diritto del Parlamento di essere immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi degli accordi internazionali sancito all'articolo 218, paragrafo 10, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea», ma «accoglie inoltre con favore l'impegno della Commissione di informare sempre il Parlamento e di fornirgli un resoconto prima e dopo le riunioni del consiglio di partenariato e dei comitati specializzati nonché di condividere tutti i documenti dei summenzionati organi congiunti contemporaneamente alla loro condivisione con il Consiglio, compresi i progetti di ordine del giorno, le proposte di decisione del Consiglio che definiscono la posizione dell'Unione, ecc.»[52].

Se, come indicato dalla Corte[53], l'obbligo di informazione previsto all'articolo 218, paragrafo 10, TFUE «si estende anche alle fasi che precedono la conclusione [dell'] accordo e, in tal modo, include in particolare la fase di negoziazione»[54], esso non tocca invece le fasi successive alla conclusione dello stesso. Neanche sulla base dell'"Accordo interistituzionale sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea" (AI)[55] – ammesso e non concesso che si tratti di un accordo che produce effetti vincolanti – sarebbe agevole ricostruire un obbligo del genere. L'accordo interistituzionale, infatti, pur estendendo la portata dell'obbligo di informazione oltre la lettera dell'art. 218, par. 10, TFUE, non stabilisce un generalizzato dovere della Commissione di condividere con il PE «tutti i documenti» degli organi congiunti di partenariato[56], ma si limita ad indicare un più circoscritto dovere da parte della Commissione di facilitare ai membri del PE l'accesso, in qualità di osservatori, alle riunioni di organismi istituiti da accordi internazionali 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»[57].

L'impegno della Commissione sulla base dell'AI del 2010 appare dunque assai più limitato rispetto ad un generico impegno di condividere, attraverso documenti e rapporti, tutta una serie di informazioni che riguardano nel suo complesso la vita del partenariato dopo la conclusione del TCA. In assenza di un obbligo in tal senso, l'impegno che si è assunta la Commissione di fornire informazioni continue e costanti sembrerebbe piuttosto essere il risultato dell'influenza negoziale che il PE ha saputo ricavarsi nell'intera procedura[58],

---

[50] Non è chiaro se "l'impegno" della Commissione di cui parla la Commissione giuridica del PE (v., *infra*, nota n. 51), abbia carattere formale o informale e attraverso quale modalità sia stato formulato.

[51] V. Raccomandazione del 22 aprile 2021 concernente il progetto di decisione del Consiglio relativa alla conclusione, a nome dell'Unione, dell'accordo sugli scambi e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, e dell'accordo tra l'Unione europea e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord sulle procedure di sicurezza per lo scambio e la protezione di informazioni classificate (05022/2021 – C90086/2021 – 2020/0382(NLE).

[52] Parere della Commissione giuridica allegata alla Raccomandazione del 22 aprile 2021, cit., par. 4.

[53] Corte giust., 14 giugno 2016, causa C-263/14, *Parlamento c. Consiglio*, cit.

[54] *Ibidem*, punto 75.

[55] In *GUUE* 2010, L 304, p. 47.

[56] V. Parere della Commissione giuridica, cit., par. 4.

[57] *Accordo interistituzionale sulle relazioni tra il Parlamento europeo e la Commissione europea*, cit., art. 26.

influenza che gli ha consentito, almeno sulla carta, di accaparrarsi una partecipazione attiva «nel processo decisionale, nella valutazione dell'attuazione e nelle fasi successive, compreso il processo di revisione, […] al fine di garantire la piena trasparenza e la legittimità democratica nell'applicazione dell'accordo e negli eventuali negoziati futuri»[59].

Conviene anche osservare che sulla base dell'art. 218, par. 10, TFUE il PE ha rivendicato un ulteriore diritto che, pur in linea teorica correlato al diritto di essere informato, non ricade certamente nella sua sfera applicativa. Sempre nella risoluzione del 12 febbraio 2020[60], il PE ha infatti sottolineato che «le sue posizioni dovrebbero essere tenute in debita considerazione in tutte le fasi, assicurando che il Parlamento europeo e le sue commissioni competenti siano in grado di esercitare il controllo democratico e di decidere in merito all'accordo in piena cognizione di causa; invita il Consiglio e la Commissione a prendere pienamente in considerazione la posizione del Parlamento europeo in sede di definizione delle direttive di negoziato e a renderle pubbliche»[61]. Oltre ad essere informato, il PE ha dunque reclamato il diritto a che le sue posizioni siano tenute in debita considerazione da parte della Commissione e del Consiglio.

Anche in relazione a questo profilo appare ragionevole ipotizzare che il PE abbia interpretato in termini assai generosi la disposizione del Trattato e ne abbia tratto conclusioni che né sono conformi alla sua lettera, né agevolmente conciliabili con le indicazioni che, al momento, ha fornito la giurisprudenza. La Corte di giustizia, infatti, si è limitata ad indicare che l'obbligo di informazione consente al PE «di far valere il proprio punto di vista per quanto riguarda, in particolare, la corretta base giuridica sulla quale l'atto in questione deve fondarsi»[62]. Conviene osservare che il *punto di vista*, che il PE è messo nelle condizioni di esprimere a seguito dell'espletamento del dovere di informazione a carico delle altre istituzioni, è un mero "orientamento" del tutto sprovvisto di una qualche efficacia giuridica. Esso, in altre parole, non sembra idoneo a condizionare l'*iter* negoziale, come auspicherebbe il PE, in quanto, a differenza del "parere", è strutturalmente privo della capacità di produrre, pur blandi, effetti giuridici.

Alla luce di queste considerazioni, ciò che maggiormente sorprende è che l'approccio di principio del PE teso a rivendicare il diritto a che le sue posizioni siano tenute in debita considerazione si sia trasformato nell'esercizio di veri e propri poteri negoziali, con il risultato di ottenere dalla Commissione l'impegno a prestare un'attenta considerazione alle opinioni da essa espresse.

6. I poteri negoziali del PE presi sul serio

---

[58] Un analogo potere negoziale sembra sia stato giocato anche in relazione all'accordo di recesso. In relazione alla sua attuazione, il PE "sottolinea che il monitoraggio della sua attuazione costituisce parte integrante dei lavori del Parlamento e ribadisce che, conformemente all'articolo 218, paragrafo 10, TFUE, il Parlamento deve essere immediatamente e pienamente informato di tutte le discussioni tenute dal comitato misto e delle decisioni prese da quest'ultimo e che continuerà a vigilare ed eserciterà pienamente le sue prerogative" (Raccomandazione del Parlamento europeo del 18 giugno 2020, cit., par. 19).

[59] Parere della Commissione giuridica allegata alla Raccomandazione del 22 aprile 2021, cit., par. 4.

[60] Risoluzione del PE del 12 febbraio 2020, cit.

[61] Risoluzione del PE del 12 febbraio 2020, cit., punto 5.

[62] Corte giust., 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento europeo c. Consiglio (Mauritius)*, cit., punto 86 e Corte giust., 14 giugno 2016, causa C-263/14, *Parlamento c. Consiglio*, cit., punto 84.

Un esame congiunto dei vari documenti ufficiali adottati dal PE nel corso della complessiva procedura di negoziazione e conclusione dell'accordo con il Regno Unito evidenzia due aspetti estremamente significativi relativi al ruolo di negoziatore che il Parlamento è riuscito ad assumere.

Una prima notazione riguarda l'elevato grado di convergenza tra gli obiettivi negoziali indicati dal PE nella risoluzione del 12 febbraio[63], prima dunque dell'avvio del negoziato, e le direttive di negoziato formulate dal Consiglio nella decisione che autorizza l'avvio dei negoziati[64]. Non appare irragionevole sostenere che le indicazioni espresse dal PE non solo siano state tenute in debito conto dal Consiglio al momento di impartire le direttive di negoziato, ma che siano anche state oggetto di un'effettiva negoziazione da parte della Commissione, a dimostrazione che il PE è stato in grado di imporsi come un attore negoziale di primo piano.

Un esempio per tutti, tra i molti, è il ruolo che il PE è riuscito a riservarsi nell'ambito dell'attuazione dell'accordo attraverso la previsione dell'istituzione di un'Assemblea parlamentare di partenariato composta di membri del PE e membri del Parlamento del Regno Unito. Siffatta Assemblea parlamentare, una volta istituita[65], potrà infatti «chiedere al consiglio di partenariato ogni informazione utile in relazione all'attuazione del presente accordo o eventuale accordo integrativo, che il consiglio di partenariato d[ovrà] quindi trasmetterle»; dovrà essere «informata delle decisioni e delle raccomandazioni del consiglio di partenariato» e potrà «rivolgere informazioni al consiglio di partenariato»[66]. Conviene osservare che la previsione di tale Assemblea era stata fortemente caldeggiata dal PE il quale, prima che i negoziati prendessero avvio, «[aveva insistito] sul fatto che l'accordo [avrebbe dovuto] prevedere l'istituzione di un organo parlamentare misto tra l'UE e il Regno Unito incaricato di monitorare l'attuazione del futuro accordo»[67]. Nella successiva raccomandazione del 18 giugno il PE «si compiace[va] della proposta di costituire un'Assemblea parlamentare di partenariato per i deputati al Parlamento europeo e al Parlamento britannico, alla quale [fosse] conferito il diritto di ricevere informazioni dal Consiglio di partenariato e di presentargli raccomandazioni, e sottolinea[va] che l'accordo [avrebbe dovuto] fornire la base giuridica per disposizioni che consent[issero] l'istituzione della suddetta Assemblea»[68]. Infine, la Commissione giuridica del PE, nel suo parere allegato alla raccomandazione sul progetto di risoluzione legislativa del PE[69], rilevava con soddisfazione che la previsione di istituire siffatta

---

[63] Risoluzione del PE del 12 febbraio 2020, cit.

[64] Nella sua raccomandazione del 18 giugno 2020, cit., il Parlamento «plaude al fatto che vi è un livello elevato di convergenza tra gli obiettivi negoziali indicati nella risoluzione del Parlamento del 12 febbraio 2020 e nella decisione (UE, Euratom) 2020/266 del Consiglio, del 25 febbraio 2020, che autorizza l'avvio di negoziati con il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord per un nuovo accordo di partenariato ("le direttive di negoziato"); sottolinea che la Commissione ha il pieno sostegno del Parlamento nei negoziati con il Regno Unito conformemente alle direttive di negoziato, poiché tutte e tre le istituzioni condividono ampiamente gli stessi obiettivi che tali negoziati dovrebbero conseguire» (par. 5).

[65] Si noti che l'Assemblea parlamentare di partenariato sarà istituita esclusivamente ad opera del Parlamento europeo e del Parlamento del Regno Unito.

[66] Art. 11, par. 2, lett. a), b), c) dell'Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall'altra, cit.

[67] Risoluzione del PE del 12 febbraio 2020, cit., par. 103.

[68] Raccomandazione del PE del 18 giugno 2020, cit., par. 166.

[69] Raccomandazione del PE del 22 aprile 2021, cit.

Assemblea parlamentare fosse stata effettivamente inserita nell'accordo[70].

Come si può osservare, il PE è riuscito, passaggio dopo passaggio, ad imporre la sua linea politica nel corso dell'intero negoziato, riuscendo a ottenere l'inserimento nell'accordo di una disposizione cruciale per il controllo democratico che potrà garantire riguardo l'attuazione del TCA.

Un secondo aspetto che merita una riflessione – e che appare estremamente significativo – è la capacità del PE non soltanto di intervenire pur indirettamente nei negoziati, ma anche di dettare le condizioni per un efficace svolgimento degli stessi. Il Parlamento europeo ha infatti da subito manifestato l'esigenza di subordinare la conduzione dei negoziati e, soprattutto, la conclusione dell'accordo al rispetto di tre condizioni.

La prima condizione ha riguardato «l'effettiva attuazione dell'accordo di recesso» la quale è stata considerata «un prerequisito e un elemento fondamentale per garantire la fiducia necessaria per la corretta conclusione di un accordo con il Regno Unito»[71]. Posto che i due accordi sono inscindibilmente collegati, soltanto la corretta attuazione del primo avrebbe potuto garantire un negoziato proficuo e basi solide su cui fondare il TCA.

La seconda condizione ha avuto ad oggetto la c.d. "parità di condizioni", anch'essa definita un «prerequisito per stabilire un partenariato ambizioso ed equilibrato con il Regno Unito e per preservare la competitività del mercato interno e delle imprese dell'UE, nonché per mantenere e sviluppare in futuro livelli elevati di protezione sociale, ambientale e dei consumatori»[72]. Sotto questo profilo è particolarmente significativo che il PE, nell'indicare che la parità di condizioni «costituisce una condizione necessaria affinché il Parlamento dia il proprio consenso a un accordo commerciale con il Regno Unito»[73], non abbia esitato a formulare in termini espliciti il suo diritto di veto alla conclusione dell'accordo.

Il terzo requisito, infine, ha riguardato la necessità di raggiungere un accordo globale che coprisse non solo il libero scambio di beni e servizi, ma anche le modalità per prevenire le distorsioni e i vantaggi concorrenziali sleali. Il PE ha dunque imposto di percorrere la strada dell'accordo globale evitando un approccio settoriale e selettivo che potesse pregiudicare un partenariato «approfondito e stretto»[74]. Ebbene, anche in relazione all'inosservanza di quest'ulteriore condizione, la possibilità di invocare il diritto di veto è stata formulata in termini inequivocabili: il PE «non approverà un accordo ad ogni costo»[75].

In conclusione, oltre ad esercitare un forte, ancorché indiretto potere negoziale, il PE ha utilizzato la modalità dell'approvazione come strumento per imporre la sua volontà su questioni ritenute imprescindibili per fondare su solide basi le future relazioni con il Regno Unito.

---

[70] La Commissione giuridica «sottolinea[va] l'importanza della possibilità di istituire un'Assemblea parlamentare di partenariato, composta di membri del Parlamento europeo e membri del parlamento del Regno Unito, la quale dovrebbe essere informata del lavoro del consiglio di partenariato e potrebbe rivolgergli raccomandazioni, al fine di garantire il controllo democratico delle decisioni degli organi congiunti», par. 4, *ibidem*.

[71] Raccomandazione del PE del 18 giugno, cit., par. 18. V., inoltre, il considerando C che indica che «i negoziati sul futuro partenariato con il Regno Unito possono essere basati solo sull'effettiva e piena attuazione dell'accordo di recesso e dei suoi tre protocolli».

[72] Raccomandazione del PE del 18 giugno, cit., par. 9.

[73] *Ibidem*, par. 38.

[74] *Ibidem*, par. 6.

[75] *Ibidem*, par. 2.

7. Considerazioni conclusive

Se «non sono le procedure a definire il fondamento normativo di un atto, ma è il fondamento normativo di un atto che determina le procedure da seguire per la sua adozione»[76], non appare del tutto azzardato pensare che nel caso del TCA l'esigenza di garantire al PE un pieno ed effettivo coinvolgimento nella conclusione dell'accordo abbia avuto un qualche peso nella scelta dell'art. 217 TFUE come base giuridica. Altre basi giuridiche, pur potenzialmente idonee a fondare l'atto, avrebbero verosimilmente compromesso un approccio unitario e forse reso marginale la partecipazione del PE non solo nella fase conclusiva, ma anche in quella negoziale. Non appare cioè irragionevole ipotizzare che il ricorso all'art. 217 TFUE – una disposizione che assegna al PE il potere di approvazione – abbia anche contribuito a rafforzare la posizione di questa istituzione durante l'intero negoziato. Vi sono infatti pochi dubbi sul fatto che, nell'ambito della complessiva e travagliata vicenda negoziale, il PE – forte del suo potere di approvazione – sia stato in grado di riservarsi un ruolo per niente scontato, sia per quanto riguarda una partecipazione attiva al negoziato e, in prospettiva, alle vicende relative all'attuazione dell'accordo, sia relativamente alla fissazione di condizioni considerate irrinunciabili per la conclusione dello stesso.

Sotto il primo profilo, attraverso un'interpretazione estensiva dell'art. 218, par. 10, TFUE, il PE ha ampliato la portata *ratione materiae* e *ratione temporis* del suo diritto di essere tempestivamente e pienamente informato. Da una parte, ha infatti reclamato una sorta di interesse legittimo a che, dopo essere stato informato, le sue posizioni siano prese in debita considerazione; dall'altra, ha rivendicato il diritto di essere informato, ad accordo concluso, anche nelle successive fasi relative alla vita del TCA. In entrambe le ipotesi ha rafforzato, in ogni caso, la sua posizione oltre la lettera dell'art. 218, par. 10, TFUE.

Sotto il secondo profilo, l'individuazione da parte del PE di situazioni ostative alla conclusione dell'accordo ha trasformato l'approvazione in un vero e proprio potere di veto, assegnando di fatto all'istituzione parlamentare la capacità di concorrere a determinare il contenuto dell'accordo. Il potere di veto, attraverso la sua potenzialità interdittiva, ha in tal modo influenzato e indirizzato i negoziati e, più in generale gli indirizzi politici dell'accordo, realizzando una funzione di carattere normativo pur se in "negativo".

In definitiva, attraverso l'art. 217 TFUE, il PE ha dunque giocato il suo ruolo di negoziatore in termini assai proficui. Questo ruolo, peraltro, appare significativo anche per un'altra ragione. Come sopra indicato, in assenza di una stipulazione in forma mista, i parlamenti nazionali non sono stati coinvolti nell'*iter* di conclusione dell'Accordo[77]. Il PE ha rappresentato dunque l'unica istituzione depositaria di legittimazione democratico-rappresentativa che è stata messa in grado di esercitare un controllo democratico sull'azione esterna dell'Unione. In assenza della partecipazione dei parlamenti nazionali alla conclusione dell'accordo, il controllo esercitato dal PE, con i poteri negoziali che ne sono derivati, appare in particolar modo significativo in conseguenza dell'approccio accolto dalla Corte: secondo i giudici dell'UE il coinvolgimento del PE nel complessivo *iter* è considerato, a prescindere

[76] Corte giust., 19 luglio 2012, causa C-130/10, *Parlamento c. Consiglio*, punto 80, EU:C:2012:472; v., inoltre, Corte giust., 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento europeo c. Consiglio (Mauritius)*, cit. punto 57.

[77] Si veda T. CHRISTIANSEN, D. FROMAGE (a cura di), *Brexit and Democracy. The Role of Parliaments in the UK and the European Union*, London, 2019, p. 51 ss.; A. CYGAN, E. ŻELAZNA, *Parliamentary Involvement in the Negotiations on the EU-UK Trade Agreement*, in J. SANTOS VARA, R.A. WESSEL, P.R. POLAK (a cura di), *The Routledge Handbook on the International Dimension of Brexit*, London, New York, 2021, p. 45 ss.

dall'intensità dei poteri effettivamente assegnati dalla singola base giuridica, «l'espressione dei principi democratici sui quali l'Unione si fonda»[78]. In questa prospettiva, il ruolo che il PE si è ritagliato nella complessiva procedura ha offerto una sorta di "compensazione democratica" all'assenza di controllo da parte dei parlamenti nazionali.

Questo complessivo rafforzamento del ruolo del PE non appare del resto neanche incompatibile con il principio dell'equilibrio istituzionale e con il ruolo che l'art. 218 TFUE assegna a ciascuna istituzione. Tale equilibrio è tracciato in maniera così scarna nell'art. 218 da lasciare largo spazio per interpretazioni estensive del ruolo del Parlamento europeo, o quantomeno uno spazio sufficiente a rendere legittime quelle che si sono delineate nella prassi.

[78] Corte giust., 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento europeo c. Consiglio (Mauritius)*, cit., punto 81 e Corte giust., 14 giugno 2016, causa C-263/14, *Parlamento c. Consiglio*, cit., punto 70.