



ALTO RAPPRESENTANTE
DELL'UNIONE PER
GLI AFFARI ESTERI E
LA POLITICA DI SICUREZZA

Bruxelles, 17.12.2015
JOIN(2015) 35 final

2015/0303 (NLE)

Proposta congiunta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

**relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di cooperazione
sul partenariato e sullo sviluppo tra l'Unione europea e la Repubblica islamica
di Afghanistan**

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

La proposta di decisione costituisce lo strumento giuridico che autorizza la firma dell'accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo tra l'Unione europea e la Repubblica islamica di Afghanistan ("l'accordo").

Nel luglio 2011 il Consiglio "Affari esteri" ha espresso *"la propria disponibilità a negoziare un accordo UE-Afghanistan ambizioso ed equilibrato, che rifletta il suo impegno a lungo termine per lo sviluppo del paese nonché i principi e le condizioni su cui si baserà il futuro partenariato"*. Ha invitato il SEAE e la Commissione a elaborare, prima della conferenza di Bonn svoltasi il 5 dicembre 2011, un mandato di negoziato per un accordo di cooperazione¹. Nel novembre 2011 il Consiglio ha adottato una decisione che autorizza la Commissione e l'Alto rappresentante a negoziare un accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo (ACPS) con l'Afghanistan². L'anno successivo si sono svolte tre tornate di negoziati (l'ultima conclusasi nel novembre 2012). Dopo un'interruzione di oltre due anni, i colloqui sono ripresi nel 2015 con il nuovo governo afgano. Il quarto e ultimo ciclo di negoziati, svoltosi a Bruxelles il 29 aprile 2015, si è concluso con successo. Le due Parti hanno siglato l'accordo a Kabul il 2 luglio 2015 in presenza del presidente Ghani.

L'accordo, che rappresenta la prima relazione contrattuale tra l'Unione europea e l'Afghanistan, è alla base dell'impegno dell'UE a sostenere lo sviluppo futuro del paese durante il "decennio di trasformazione" concordato durante la conferenza di Bonn del 2011. L'accordo consolida l'impegno dell'Unione europea nei confronti dell'Afghanistan in quanto permette di rafforzare il dialogo politico e di migliorare la cooperazione in un'ampia gamma di settori. Esso riconosce i risultati delle conferenze internazionali sull'Afghanistan tenutesi a Bonn, Chicago, Kabul, Tokyo e Londra.

L'accordo comprende disposizioni sul dialogo politico e sulla cooperazione in un'ampia gamma di settori. Esso attinge alle clausole politiche standard dell'UE in materia di diritti umani e Corte penale internazionale e comprende impegni riguardanti i diritti delle donne e dei minori. L'accordo si fonda sui principi di responsabilità reciproca e ribadisce la volontà delle Parti di affrontare i problemi comuni, ivi compresi: 1) la lotta contro il terrorismo, la criminalità internazionale e i traffici illegali; 2) la non proliferazione, il disarmo e la sicurezza nucleare; 3) le armi di distruzione di massa (ADM); 4) le armi leggere e di piccolo calibro (SALW) e 5) la lotta al narcotraffico. Le disposizioni in materia di cooperazione abbracciano i settori seguenti: sviluppo delle infrastrutture, energia, trasporti, sanità, risorse naturali, fiscalità, istruzione e cultura, occupazione e affari sociali, scienza e tecnologia, ambiente e cambiamenti climatici. L'accordo sottolinea inoltre l'importanza che riveste la cooperazione giuridica e afferma l'impegno delle Parti a lottare contro la criminalità organizzata, il riciclaggio di denaro e la corruzione.

2. ESITO DELLA CONSULTAZIONE DELLE PARTI INTERESSATE E VALUTAZIONE D'IMPATTO

Il Consiglio è stato informato in tutte le fasi dei negoziati ed è stato regolarmente consultato nell'ambito del gruppo di lavoro competente per l'Asia.

Anche il Parlamento europeo ha ricevuto informazioni complete durante l'intero processo negoziale e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza

¹ Conclusioni del Consiglio "Affari esteri" del 18 luglio 2011 (doc. st12865/11).

² Decisioni del Consiglio del 10 novembre 2011 (docc. st 16146/11 e st16147/11).

("Alto rappresentante") ha inviato una copia dell'accordo siglato al Presidente del Parlamento europeo in data

L'Alto rappresentante e la Commissione ritengono che gli obiettivi fissati dalle direttive di negoziato del Consiglio siano stati raggiunti e che il progetto di accordo possa essere presentato alla firma.

3. ELEMENTI GIURIDICI DELLA PROPOSTA

Base giuridica

Conformemente alla giurisprudenza consolidata, la scelta della base giuridica deve basarsi su elementi oggettivi, suscettibili di sindacato giurisdizionale, tra i quali figurano lo scopo e il contenuto dell'atto.

Scopo dell'accordo, come descritto all'articolo 2 *Natura e campo di applicazione*, è quello di istituire un partenariato tra le Parti fondato su un'impostazione basata su più pilastri al fine di rafforzare il dialogo e la cooperazione.

L'accordo verte su cooperazione politica (titolo II), cooperazione allo sviluppo (titolo III), cooperazione in materia di scambi e investimenti (titolo IV), cooperazione in materia di giustizia e affari interni (titolo V), cooperazione settoriale (titolo VI) e cooperazione regionale (titolo VII). Esso contiene inoltre disposizioni sul quadro istituzionale (titolo VIII) e disposizioni finali (titolo IX).

Da un esame dettagliato dello scopo e del contenuto dell'accordo risulta che alcune sue disposizioni rientrano nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune e che alcuni altri elementi rientrano nella politica commerciale come pure nella politica di cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea. L'esame indica altresì che nessuno di questi elementi può essere considerato accessorio rispetto agli altri elementi e che nessuno dei tre elementi citati può essere chiaramente identificato come componente principale. Di conseguenza, è opportuno che la proposta poggi su più basi giuridiche, ovvero l'articolo 37 del TUE e gli articoli 207 e 209 del TFUE.

Natura giuridica

Le suddette basi giuridiche conferiscono all'UE il potere di concludere accordi con terzi nei settori contemplati dall'accordo. In particolare:

- l'articolo 37 del TUE conferisce all'UE il potere di concludere accordi con paesi terzi nel settore della politica estera e di sicurezza comune;
- l'articolo 207 del TFUE conferisce all'UE il potere di concludere accordi in materia di politica commerciale comune. L'articolo 3, paragrafo 1, del TFUE sancisce che l'UE ha competenza esclusiva in questo settore;
- l'articolo 209 del TFUE conferisce all'UE il potere di concludere accordi con paesi terzi nel settore della politica di cooperazione allo sviluppo.

Secondo la giurisprudenza, stabilire se una particolare disposizione di un accordo *"rientri nella competenza dell'[Unione] è una questione che riguarda l'attribuzione e, dunque, l'esistenza stessa di tale competenza, e non la sua natura esclusiva o ripartita"*. Pertanto, e nella misura in cui i trattati hanno riconosciuto la competenza dell'Unione in un determinato settore, l'Unione può esercitare tale competenza esternamente.

A norma dell'articolo 3, paragrafo 2, del TFUE, l'UE ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali *"nella misura in cui [tale conclusione] può incidere su norme comuni o modificarne la portata"*. In una sentenza recente, la Corte di giustizia ha

statuito che i negoziati *"possono incidere sulle norme comuni dell'Unione o modificarne la portata"* nella misura in cui *"il contenuto dei negoziati ... rientra in un settore ampiamente disciplinato da norme comuni dell'Unione... Pertanto, detti negoziati rientrano nella competenza esclusiva dell'Unione"*. La giurisprudenza recente chiarisce inoltre che qualsiasi analisi relativa alla competenza, in particolare alla competenza esclusiva, deve tener conto non solo delle norme vigenti dell'Unione, ma anche delle *"loro prevedibili prospettive di evoluzione"*.

I trattati hanno pertanto conferito all'UE il potere di agire in tutti i settori disciplinati dall'accordo.

Altre considerazioni giuridiche

L'accordo istituisce un quadro istituzionale composto dal Comitato misto (si veda il titolo VIII, articolo 49 *Quadro istituzionale*). Il comitato misto può istituire comitati o gruppi di lavoro speciali che lo assistano nello svolgimento dei suoi compiti. L'articolo 54 *Adempimento degli obblighi* definisce altresì una procedura per la risoluzione delle controversie, da seguire qualora una delle Parti non adempia i propri obblighi a norma dell'accordo.

L'accordo è valido per un periodo iniziale di dieci anni. Esso sarà automaticamente rinnovato per successivi periodi consecutivi di cinque anni a meno che, sei mesi prima della scadenza della sua validità, una delle Parti non comunichi all'altra, per iscritto, la propria intenzione di non prorogarlo. L'accordo può essere denunciato con un preavviso di sei mesi.

Proposta congiunta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo tra l'Unione europea e la Repubblica islamica di Afghanistan

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato sull'Unione europea, in particolare l'articolo 37,

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare gli articoli 207 e 209, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 5, e con l'articolo 218, paragrafo 8, secondo comma,

vista la proposta della Commissione europea e dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza,

considerando quanto segue:

- (1) Nel novembre 2011, il Consiglio ha autorizzato la Commissione e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza ad avviare negoziati con la Repubblica islamica di Afghanistan in merito a un accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo³.
- (2) I negoziati sull'accordo di cooperazione si sono conclusi positivamente e l'accordo è stato siglato a Kabul il 2 luglio 2015.
- (3) È pertanto opportuno firmare l'accordo a nome dell'UE, fatta salva la sua conclusione in una data successiva,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

Articolo 1

È approvata la firma, a nome dell'Unione, dell'accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo tra l'Unione europea e la Repubblica islamica di Afghanistan, fatta salva la conclusione di detto accordo.

Il testo dell'accordo è accluso alla presente decisione.

Articolo 2

Il segretariato generale del Consiglio definisce lo strumento dei pieni poteri per la firma dell'accordo, con riserva della sua conclusione, per la persona o le persone indicate dai negoziatori dell'accordo.

³ Decisioni del Consiglio del 10 novembre 2011 (docc. st 16146/11 e st16147/11).

Articolo 3

La presente decisione entra in vigore il giorno successivo all'adozione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*