



L'accordo con il Mercosur, tra negoziati ventennali ed effetti provvisori, la parola alla Corte di giustizia

Flavia Rolando

Con la [risoluzione](#) approvata il 21 gennaio u.s., il Parlamento europeo ha attivato la procedura ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE, per chiedere un parere alla Corte di giustizia in merito alla compatibilità delle proposte di accordo di partenariato UE-Mercosur e di accordo interinale sugli scambi con i Trattati europei.

Come noto, le trattative tra l'Unione europea, da un lato, ed i paesi del Mercato comune del Sud (la Repubblica argentina, la Repubblica federativa del Brasile, la Repubblica del Paraguay e la Repubblica orientale dell'Uruguay) dall'altro, durano da lungo tempo. Nel 1999, il Consiglio aveva definito le direttive di negoziato ed era stata prevista l'adozione di un accordo misto, considerando che le materie su cui verte l'accordo non sono di esclusiva competenza dell'Unione.

Nel dicembre 2024, la Commissione ha annunciato di aver concluso i negoziati ed ha presentato l'accordo UE-Mercosur articolato in due testi giuridici paralleli: l'accordo di partenariato UE-Mercosur ([EMPA](#)) e un accordo interinale sugli scambi ([ITA](#)).

Il primo è un accordo quadro misto, che richiede la delibera unanime del Consiglio, l'approvazione del Parlamento e la ratifica da parte di tutti i 27 Stati membri e dei Paesi del Mercosur prima di poter entrare in vigore.

L'accordo interinale sugli scambi, invece, riguarda solo le disposizioni che rientrano nella competenza esclusiva dell'UE. Per questo motivo, per la sua conclusione e per l'entrata in vigore è richiesta solo una delibera a maggioranza qualificata in seno al Consiglio e l'approvazione del Parlamento, oltre che dei Paesi del Mercosur. Un aspetto da non sottovalutare riguarda la possibilità di dare applicazione provvisoria al detto accordo interinale (art. 23.3), che rimarrà comunque in vigore fino a quando non avrà pieni effetti l'accordo di partenariato completo (art. 23.10).

Nella sua [relazione](#) alla seduta plenaria del Parlamento europeo del 21 gennaio, il Presidente del Consiglio europeo António Costa aveva evidenziato che, in questo momento storico, l'accordo ha anche una valenza geopolitica decisiva, oltre che un valore economico. Tale accordo, infatti, «invia un messaggio forte al mondo: anziché dazi, l'Unione europea



L'accordo con il Mercosur, tra negoziati ventennali ed effetti provvisori, la parola alla Corte di giustizia

Flavia Rolando

offre partenariati. Aniché sfere di influenza, stiamo creando sfere di prosperità condivisa».

Chiamata ad approvare la risoluzione, l'assemblea parlamentare ha deciso con una maggioranza piuttosto risicata (334 voti a favore, 324 contro e 11 astensioni) di sospendere la procedura di approvazione degli accordi e di rimettere alla Corte di giustizia la valutazione circa la loro compatibilità con le disposizioni dei Trattati (artt. 11, 168, 169, 171 e 191 TFUE; artt. 35, 37 e 38 della CDFUE).

Secondo il Parlamento europeo, la divergenza rispetto alle direttive di negoziato del 1999 e alle conclusioni del Consiglio del 2018 integra una violazione del diritto dell'UE e, in particolare, dell'art. 218, parr. 2 e 4, TFUE, e dei principi di attribuzione, dell'equilibrio istituzionale e di leale cooperazione.

Inoltre, il Parlamento europeo ritiene che l'adozione dell'accordo interinale sugli scambi comporti un *vulnus* al ruolo dei parlamenti nazionali, riducendo la loro partecipazione alla procedura di ratifica dell'accordo. Inoltre, il Parlamento avanza dei dubbi sul "meccanismo o clausola di riequilibrio", che consente a una parte di chiedere un risarcimento se una misura applicata dall'altra parte annulla o pregiudica sostanzialmente i benefici derivanti dall'accordo o comunque incide negativamente sugli scambi tra le parti. Dunque, tale meccanismo potrebbe essere utilizzato dai paesi del Mercosur «per esercitare pressioni sull'UE affinché si astenga dall'adottare o applicare una legislazione e altre misure relative alla protezione del clima e dell'ambiente, alla sicurezza alimentare o al divieto di determinati pesticidi». Ciò, e più in generale il capo 18 dell'accordo, determinerebbe una limitazione nell'applicazione del principio di precauzione e una minaccia per la capacità dell'UE di mantenere l'autonomia del proprio ordinamento giuridico.

Il Parlamento ha quindi incaricato il proprio Presidente di formalizzare la richiesta di parere alla Corte e di informare le altre istituzioni della propria decisione.

Una volta avviata la procedura dinanzi alla Corte, il Presidente della stessa stabilirà i termini per il deposito delle memorie e li comunicherà agli Stati membri, al Consiglio e alla Commissione contestualmente alla notifica della domanda di parere. La Corte, poi, valuterà



L'accordo con il Mercosur, tra negoziati ventennali ed effetti provvisori, la parola alla Corte di giustizia

Flavia Rolando

se sarà necessaria un'udienza di discussione e, ai sensi dell'art. 199 del Regolamento di procedura, emetterà il proprio parere nel più breve tempo possibile, dopo aver sentito l'Avvocato generale.

Quanto agli effetti dell'iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta di parere ex art. 218, par. 11, TFUE, come noto, non sospende la procedura di conclusione dell'accordo e tantomeno l'applicazione provvisoria dello stesso.

È opportuno segnalare un profilo di novità rispetto agli altri casi in cui la Corte è stata adita: il 9 gennaio scorso il Consiglio ha adottato la decisione relativa alla firma e all'applicazione provvisoria dell'accordo interinale ([12417/1/2025 REV 1](#), v. in particolare l'art. 3) e, secondo quanto stabilito dall'art. 23.3, par. 2, di quest'ultimo «l'applicazione provvisoria del presente accordo tra l'Unione europea e uno Stato del Mercosur firmatario ha inizio il primo giorno del secondo mese successivo alla data in cui l'Unione europea e detto Stato del Mercosur firmatario si sono notificati reciprocamente l'espletamento delle proprie procedure interne o la ratifica del presente accordo e hanno confermato il proprio consenso ad applicare a titolo provvisorio il presente accordo».

In questo caso, quindi, si pone la questione sulla rilevanza di un parere consultivo rispetto ad un accordo le cui disposizioni potrebbero produrre già effetti in virtù di una applicazione provvisoria.

Nel [parere 1/17](#) della Corte sull'accordo economico e commerciale globale tra il Canada, da una parte, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altra (CETA), richiamato dal Parlamento europeo nella sua risoluzione, la Corte aveva preliminarmente messo in luce che numerose disposizioni del CETA erano applicate a titolo provvisorio, salvo precisare che ciò non avveniva per quelle che erano oggetto della domanda di parere.

Si deve considerare, d'altro canto, che nel [parere 3/94](#) concernente l'Accordo quadro sulle banane stipulato in occasione della chiusura dell'accordo dell'Uruguay Round tra la Comunità europea e la Colombia, il Costa Rica, il Nicaragua e il Venezuela, la Corte di giustizia per la prima volta ha rifiutato di esprimersi sul merito, ritenendo che non vi fosse



L'accordo con il Mercosur, tra negoziati ventennali ed effetti provvisori, la parola alla Corte di giustizia

Flavia Rolando

luogo a pronunciarsi, in quanto l'accordo era stato nelle more concluso dal Consiglio. In quel caso, sebbene la Germania avesse chiesto l'intervento della Corte, il Consiglio aveva deciso di procedere comunque alla conclusione dell'accordo. La Germania ha poi impugnato la decisione di conclusione e, nell'ambito del successivo giudizio sulla legittimità (Corte giust. Plenaria), 10 marzo 1998, C-122/95, [Germania c. Consiglio](#), la Corte ha parzialmente annullato la stessa, con tutti gli effetti che ne derivano sul piano internazionale.

Occorre rilevare che la consultazione preventiva della Corte ha l'obiettivo di scongiurare il pregiudizio che deriverebbe dall'annullamento di una decisione di conclusione di un accordo internazionale già entrato in vigore, evitando le "complicazioni" che ne conseguirebbero sul piano internazionale. Secondo i giudici del Lussemburgo, «una decisione giudiziaria che constatasse, dopo la conclusione di un accordo internazionale vincolante per l'Unione, che quest'ultimo, alla luce del suo contenuto o della procedura seguita per la sua conclusione, è incompatibile con le disposizioni dei trattati non mancherebbe di creare, non solo sul piano interno dell'Unione, ma anche su quello delle relazioni internazionali, gravi difficoltà e rischierebbe di danneggiare tutte le parti interessate, ivi compresi gli Stati terzi» ([parere 1/20](#), Trattato sulla Carta dell'energia modernizzato, del 16 giugno 2022, punto 35 e [parere 1/19](#), Convenzione di Istanbul, del 6 ottobre 2021, punto 193 e giurisprudenza *ivi citata*). Per questo motivo, nel parere 3/94 la Corte riteneva che l'obiettivo della prevenzione perseguito dalla procedura non potesse più essere raggiunto, dato che l'accordo nelle more era stato già stipulato e quindi produceva già degli effetti. Inoltre, nel suo parere 1/94 la Corte ha considerato che essa può essere chiamata a pronunciarsi per un parere consultivo in qualsiasi momento prima che il consenso della Comunità ad essere vincolata dall'accordo sia definitivamente espresso. Sarebbe infatti in contrasto con la *ratio* della stessa procedura valutare un accordo, e quindi emettere un eventuale parere negativo, rispetto a un accordo internazionale già stipulato e che abbia effetti vincolanti.

Occorre chiedersi, quindi, se l'obiettivo sotteso alla procedura di consultazione possa essere raggiunto nel caso in cui degli effetti provvisori abbiano già avuto luogo e se quindi il parere della Corte possa svolgere la sua funzione preventiva. In questo senso, la questione assume dei profili di novità non ancora affrontati nei precedenti casi di parere.



L'accordo con il Mercosur, tra negoziati ventennali ed effetti provvisori, la parola alla Corte di giustizia

Flavia Rolando

Nelle proprie pronunce, la Corte ha evidenziato che l'atto che autorizza la firma dell'accordo internazionale e quello che ne stabilisce la stipulazione costituiscono due atti giuridici distinti che comportano obblighi essenzialmente distinti per le parti interessate ([parere 2/00](#), Protocollo di Cartagena sulla biosicurezza, del 6 dicembre 2001, punto 11). La novità di un caso come questo risiede nel fatto che la decisione di firma e applicazione provvisoria comporta che alcune disposizioni dell'accordo provvisorio potrebbero già vincolare l'Unione europea nel momento in cui i giudici saranno chiamati ad esprimersi *ex art. 218, par. 11, TFUE*, ovvero nel caso in cui anche gli altri Paesi contraenti d'oltreoceano avranno deciso per gli effetti provvisori dell'accordo interinale.

Si può dunque considerare che la Corte potrebbe essere chiamata ad esprimersi anche nell'ambito di un giudizio sulla legittimità della decisione di firma dell'accordo *ex art. 263 TFUE*, almeno per la parte in cui si stabilisce che lo stesso sia già produttivo di effetti. Se così fosse, questo giudizio non dovrebbe travolgere automaticamente la procedura di parere con riferimento al resto del contenuto degli accordi con i Paesi del Mercosur. In merito, i giudici del Lussemburgo hanno precisato che la circostanza che talune questioni possano essere affrontate nell'ambito di un ricorso di annullamento non costituisce un valido argomento per escludere che le stesse possano essere previamente sottoposte alla Corte in via consultiva (v. [parere 2/00](#), citato, punto 12 e [parere 2/92](#), del 24 marzo 1995, punto 14).

Non resta che attendere, quindi, la pronuncia (o le pronunce) della Corte sui profili formali e sostanziali della questione.