



Bruxelles, 25.10.2019  
COM(2019) 550 final

2019/0242 (NLE)

Proposta di

**DECISIONE DEL CONSIGLIO**

**sulla posizione che l'Unione europea deve adottare in sede di Comitato degli ambasciatori ACP-UE riguardo all'adozione di una decisione relativa all'adozione di misure transitorie a norma dell'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato ACP-UE**

## RELAZIONE

### **1. OGGETTO DELLA PROPOSTA**

La presente decisione della Commissione contiene una proposta di decisione del Consiglio relativa alla posizione che l'Unione deve adottare in sede di Comitato degli ambasciatori ACP-UE in merito all'adozione di misure transitorie a norma dell'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato tra l'UE e il gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP)<sup>1</sup>, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 (in appresso, l'"accordo di partenariato di Cotonou" o l'"accordo"). La Commissione propone di prorogare l'applicazione di tutte le disposizioni dell'accordo di partenariato di Cotonou fino al 31 dicembre 2020 o fino all'entrata in vigore del nuovo accordo di partenariato tra l'Unione e gli Stati ACP, se in data anteriore.

### **2. CONTESTO DELLA PROPOSTA**

#### **2.1. L'accordo di partenariato di Cotonou**

L'accordo di partenariato di Cotonou rappresenta dal 2000 il quadro per le relazioni dell'UE con 79 paesi ACP. L'accordo è stato concluso per un periodo di 20 anni (1° marzo 2000-29 febbraio 2020) ed è stato successivamente rivisto nel 2005 e nel 2010.

L'accordo di partenariato di Cotonou giunge a termine il 29 febbraio 2020. I negoziati per un nuovo accordo di partenariato ACP-UE sono stati avviati nel settembre 2018 e sono attualmente in corso. Risulta tuttavia evidente che questi negoziati non condurranno ad un nuovo accordo pronto per essere applicato entro la scadenza sopra indicata. Tale situazione comporterebbe un vuoto nelle relazioni UE-ACP che deve essere colmato.

#### **2.2. Il Consiglio dei ministri ACP-UE**

Il Consiglio dei ministri ACP-UE è un organo di livello ministeriale istituito ai sensi dell'articolo 15 dell'accordo, che comprende, da un lato, i membri del Consiglio dell'Unione europea e i membri della Commissione europea e, dall'altro, un membro del governo di ciascuno Stato ACP. Tra le sue varie funzioni, il Consiglio dei ministri prende le decisioni necessarie per l'attuazione e l'esecuzione dell'accordo. Il Consiglio dei ministri adotta le sue decisioni per accordo comune delle parti. Affinché le decisioni siano valide, devono essere presenti: i) la metà dei membri del Consiglio dell'Unione europea (ossia 14 ministri degli Stati membri dell'UE), ii) un membro della Commissione e iii) i due terzi dei membri rappresentanti i governi degli Stati ACP (ossia i membri dei governi di 55 diversi Stati ACP).

#### **2.3. Misure transitorie**

L'articolo 95, paragrafo 4, secondo comma, dell'accordo stabilisce che "*Il Consiglio dei ministri adotta le eventuali misure transitorie necessarie fino all'entrata in vigore del nuovo accordo.*", il che significa che possono essere applicate misure transitorie per prorogare l'applicabilità di tutto l'accordo o di parti di esso fino alla data di applicazione del nuovo accordo (applicazione provvisoria o entrata in vigore). Dovranno pertanto essere adottate tali misure transitorie per evitare un vuoto politico, istituzionale e giuridico nelle relazioni UE-ACP.

Al fine di assicurare continuità giuridica, politica e istituzionale con i paesi ACP, poiché il nuovo accordo non entrerà in vigore prima della scadenza del quadro giuridico esistente, è necessario adottare misure transitorie per prorogare l'applicazione dell'accordo attuale.

---

<sup>1</sup> Decisione del Consiglio, del 19 dicembre 2002, relativa alla conclusione dell'accordo di partenariato tra gli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, da un lato, e la Comunità europea e i suoi Stati membri, dall'altro, firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 (GU L 65 dell'8.3.2003, pag. 27).

## **2.4. Adozione di misure transitorie da parte del Comitato degli ambasciatori ACP-UE**

A norma dell'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato di Cotonou, la decisione sulle misure transitorie deve essere adottata dal Consiglio dei ministri ACP-UE<sup>2</sup>. Tuttavia, a norma dell'articolo 15, paragrafo 4, dell'accordo stesso, il Consiglio dei ministri può delegare le sue competenze al Comitato degli ambasciatori<sup>3</sup>. A tal fine, il 23 maggio 2019 il Consiglio dei ministri ha delegato la competenza per quanto concerne l'adozione della decisione sulle misure transitorie al Comitato degli ambasciatori<sup>4</sup>. A norma dell'articolo 16, paragrafo 2, dell'accordo, il Comitato degli ambasciatori può adottare decisioni vincolanti per le parti nell'ambito del mandato conferitogli dal Consiglio dei ministri.

Conformemente al proprio regolamento interno, il Comitato degli ambasciatori si riunisce a scadenza regolare, in particolare per preparare le sessioni del Consiglio dei ministri, e ogniqualvolta risulti necessario, su richiesta di una delle parti<sup>5</sup>. In virtù di questa flessibilità, il Comitato degli ambasciatori può garantire che la decisione sulle misure transitorie sia adottata tempestivamente e non oltre gennaio 2020.

Il Comitato degli ambasciatori ACP-UE deve pertanto adottare la decisione sulle misure transitorie nel corso di una delle sue riunioni. Questa decisione dovrebbe prorogare l'applicazione delle disposizioni dell'accordo di partenariato di Cotonou ("l'atto previsto"), come disposto all'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo.

L'atto previsto mira a prorogare l'applicazione dell'accordo di partenariato di Cotonou, nella sua interezza, fino al 31 dicembre 2020 o fino all'entrata in vigore o all'applicazione provvisoria del nuovo accordo di partenariato tra l'Unione e gli Stati ACP, se in data anteriore.

## **3. LA POSIZIONE CHE DOVRÀ ESSERE ASSUNTA A NOME DELL'UNIONE**

La decisione sulle misure transitorie deve definire i) quali parti dell'accordo applicare in via transitoria e ii) fino a quando si applicano le misure transitorie. La Commissione propone di prorogare l'attuale accordo di partenariato di Cotonou fino al 31 dicembre 2020, a meno che il

---

<sup>2</sup> Il Consiglio dei ministri ACP-CE è un organo di livello ministeriale istituito ai sensi dell'articolo 15 dell'accordo, che comprende, da un lato, i membri del Consiglio dell'Unione europea e i membri della Commissione europea e, dall'altro, un membro del governo di ciascuno Stato ACP. Tra le sue varie funzioni, il Consiglio dei ministri prende le decisioni necessarie per l'attuazione e l'esecuzione dell'accordo. Il Consiglio dei ministri adotta le sue decisioni per accordo comune delle parti. Affinché le decisioni siano valide, devono essere presenti: i) la metà dei membri del Consiglio dell'Unione europea (ossia 14 ministri degli Stati membri dell'UE), ii) un membro della Commissione e iii) i due terzi dei membri rappresentanti i governi degli Stati ACP (ossia i membri dei governi di 55 diversi Stati ACP).

<sup>3</sup> Il Comitato degli ambasciatori è istituito a norma dell'articolo 16 dell'accordo di partenariato di Cotonou. Comprende, da un lato, il rappresentante permanente di ciascuno Stato membro dell'UE e un rappresentante della Commissione e, dall'altro, il capo della missione di ciascuno Stato ACP presso l'UE. A norma dell'articolo 16, paragrafo 2, dell'accordo di partenariato di Cotonou, il Comitato degli ambasciatori assiste il Consiglio dei ministri nell'adempimento delle sue funzioni ed esegue i mandati conferitogli dal Consiglio. In questo contesto, può adottare decisioni vincolanti per le parti nell'ambito del mandato conferitogli dal Consiglio dei ministri.

<sup>4</sup> Decisione n. 1/2019 del Consiglio dei ministri ACP-UE, del 23 maggio 2019, relativa alla delega di poteri al Comitato degli ambasciatori ACP-UE per quanto riguarda la decisione di adottare misure transitorie a norma dell'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato ACP-UE [2019/920] (GU L 146 del 5.6.2019, pag. 114).

<sup>5</sup> Articolo 1, paragrafo 1, della decisione n. 3/2005 del Consiglio dei ministri ACP-UE, dell'8 marzo 2005, concernente l'adozione del regolamento interno del comitato degli ambasciatori ACP-CE (GU L 95 del 14.4.2005, pag. 51).

nuovo accordo non entri in vigore o sia applicato prima di tale data. La data proposta, il 31 dicembre 2020, coincide con la scadenza dell'attuale quadro finanziario pluriennale e con la scadenza dell'11° Fondo europeo di sviluppo.

Alla luce di quanto precede, la posizione proposta dell'Unione deve essere adottata in una sessione del Comitato degli ambasciatori ACP-UE.

#### **4. BASE GIURIDICA**

##### **4.1. Base giuridica procedurale**

###### *4.1.1. Principi*

L'articolo 218, paragrafo 9, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE) prevede l'adozione di decisioni che stabiliscono *"le posizioni da adottare a nome dell'Unione in un organo istituito da un accordo, se tale organo deve adottare atti che hanno effetti giuridici, fatta eccezione per gli atti che integrano o modificano il quadro istituzionale dell'accordo"*.

Rientrano nel concetto di *"atti che hanno effetti giuridici"* gli atti che hanno effetti giuridici in forza delle norme di diritto internazionale disciplinanti l'organo in questione. Vi rientrano anche gli atti sprovvisti di carattere vincolante ai sensi del diritto internazionale ma che *"sono tali da incidere in modo determinante sul contenuto della normativa adottata dal legislatore dell'Unione"*<sup>6</sup>.

###### *4.1.2. Applicazione al caso concreto*

A norma dell'articolo 95, paragrafo 4, secondo comma, dell'accordo di partenariato ACP-UE firmato a Cotonou il 23 giugno 2000, possono essere applicate misure transitorie per prorogare l'applicabilità di tutto l'accordo o di parti di esso fino alla data di applicazione del nuovo accordo (applicazione provvisoria o entrata in vigore dopo la ratifica di tutte le parti). In particolare, *"Il Consiglio dei ministri adotta le eventuali misure transitorie necessarie fino all'entrata in vigore del nuovo accordo."*

È quindi evidente che l'atto che il Comitato degli ambasciatori ACP-UE è chiamato ad adottare costituisce un atto avente effetti giuridici. La decisione prevista del Comitato degli ambasciatori avrà carattere vincolante nel diritto internazionale a norma degli articoli 15 e 16 dell'accordo.

Il Comitato degli ambasciatori è un organo istituito a norma dell'articolo 16 dell'accordo di partenariato di Cotonou.

L'Unione europea è parte contraente dell'accordo di partenariato di Cotonou insieme ai suoi Stati membri e sarà pertanto vincolata dalla decisione prevista del Comitato degli ambasciatori.

La base giuridica procedurale della decisione proposta è pertanto l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

---

<sup>6</sup> Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, *Germania/Consiglio*, C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258, punti 61-64.

## **4.2. Base giuridica sostanziale**

### *4.2.1. Principi*

La base giuridica sostanziale delle decisioni di cui all'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE dipende essenzialmente dall'obiettivo e dal contenuto dell'atto previsto su cui dovrà prendersi posizione a nome dell'Unione. Se l'atto previsto persegue una duplice finalità o ha una doppia componente, una delle quali sia da considerarsi principale e l'altra solo accessoria, la decisione a norma dell'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE deve fondarsi su una sola base giuridica sostanziale, ossia su quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale o preponderante.

### *4.2.2. Applicazione al caso concreto*

L'obiettivo principale e il contenuto dell'atto previsto riguardano il funzionamento dell'accordo di partenariato di Cotonou nel suo insieme, in particolare prorogandone l'applicazione oltre la data di scadenza prevista. La base giuridica sostanziale della decisione del Consiglio deve essere determinata alla luce dell'accordo di partenariato di Cotonou nel suo insieme<sup>7</sup>.

Essendo stato concluso come accordo di associazione, l'accordo di partenariato di Cotonou si fonda sull'articolo 310 del trattato che istituisce la Comunità europea, ossia l'equivalente dell'articolo 217 del TFUE. La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 217 del TFUE.

## **4.3. Conclusioni**

La base giuridica della decisione proposta dovrebbe essere l'articolo 217 del TFUE, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9, del TFUE.

---

<sup>7</sup>

Cfr., in particolare, la sentenza nella causa *C-244/17, Commissione/Consiglio ("Kazakhstan")*, ECLI:EU:C:2018:662, punto 40 e la giurisprudenza ivi citata.

Proposta di

## **DECISIONE DEL CONSIGLIO**

**sulla posizione che l'Unione europea deve adottare in sede di Comitato degli ambasciatori ACP-UE riguardo all'adozione di una decisione relativa all'adozione di misure transitorie a norma dell'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato ACP-UE**

### **IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,**

visto il trattato sul funzionamento dell'Unione europea, in particolare l'articolo 217, in combinato disposto con l'articolo 218, paragrafo 9,

vista la proposta della Commissione europea,

considerando quanto segue:

- (1) L'accordo di partenariato tra i membri del gruppo degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico ("ACP"), da un lato, e l'Unione europea e i suoi Stati membri, dall'altro ("accordo di partenariato ACP-UE")<sup>8</sup>, è stato firmato a Cotonou il 23 giugno 2000. L'accordo di partenariato ACP-UE è entrato in vigore il 1° aprile 2003 e si applica fino al 29 febbraio 2020.
- (2) A norma dell'articolo 95, paragrafo 4, primo comma, dell'accordo di partenariato ACP-UE, nel settembre 2018 sono stati avviati i negoziati per un nuovo accordo di partenariato ACP-UE. Il nuovo accordo non sarà pronto per essere applicato entro la data di scadenza dell'attuale accordo di partenariato. Si ritiene pertanto necessario adottare misure transitorie per prorogare l'applicazione delle disposizioni dell'accordo attuale.
- (3) L'articolo 95, paragrafo 4, secondo comma, dell'accordo di partenariato ACP-UE stabilisce che il Consiglio dei ministri adotta misure transitorie per prorogare l'applicabilità di tutto l'accordo di partenariato ACP-UE o di parti di esso fino all'applicazione provvisoria o all'entrata in vigore del nuovo accordo.
- (4) Il 23 maggio 2019, a norma dell'articolo 15, paragrafo 4, dell'accordo, il Consiglio dei ministri ACP-UE ha delegato al Comitato degli ambasciatori ACP-UE il potere di adottare le misure transitorie<sup>9</sup>. Il Comitato degli ambasciatori ACP-UE terrà riunioni a scadenza regolare prima di gennaio 2020, nel corso delle quali prenderà la decisione di adottare misure transitorie a norma dell'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato ACP-UE.

---

<sup>8</sup> Accordo (GU L 317 del 15.12.2000, pag. 3) modificato dall'accordo firmato a Lussemburgo il 25 giugno 2005 (GU L 209 dell'11.8.2005, pag. 27) e dall'accordo firmato a Ouagadougou il 22 giugno 2010 (GU L 287 del 4.11.2010, pag. 3).

<sup>9</sup> Decisione del Consiglio, del 22 maggio 2019, relativa alla posizione da adottare a nome dell'Unione europea nel Consiglio dei ministri ACP-UE per quanto riguarda la delega di poteri al Comitato degli ambasciatori ACP-UE in merito alla decisione di adottare misure transitorie a norma dell'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato ACP-UE (GU L 142 del 29.5.2019, pag. 67).

- (5) È opportuno stabilire la posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di Comitato degli ambasciatori ACP-UE in quanto l'atto previsto è vincolante per l'Unione.
- (6) Nella presente decisione è opportuno stabilire la posizione dell'Unione per quanto riguarda l'approvazione dell'atto previsto in sede di Comitato degli ambasciatori ACP-UE,

HA ADOTTATO LA PRESENTE DECISIONE:

*Articolo 1*

La posizione da adottare a nome dell'Unione in sede di Comitato degli ambasciatori ACP-UE, a norma dell'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato ACP-UE, consiste nel prorogare l'applicazione di tutte le disposizioni del partenariato ACP-UE firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 fino al 31 dicembre 2020 o fino all'entrata in vigore o all'applicazione provvisoria del nuovo accordo di partenariato tra l'Unione e gli Stati ACP, se in data anteriore.

*Articolo 2*

La Commissione è destinataria della presente decisione.

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio  
Il presidente*