COMMISSIONE
EUROPEA

Bruxelles, 28.10.2021
COM(2021) 686 final

2021/0358 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea nel Comitato degli ambasciatori ACP-UE in merito alla modifica della decisione n. 3/2019 del Comitato degli Ambasciatori ACP-UE, del 17 dicembre 2019, 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 dovrà assumere nel Comitato degli ambasciatori ACP-UE in merito a una modifica della decisione n. 3/2019 relativa alle 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)[1], firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 ("accordo di partenariato di Cotonou" o "accordo") ("decisione sulle misure transitorie")[2]. Quest'ultima è stata modificata per la prima volta dalla decisione n. 2/2020 del Comitato degli ambasciatori, del 4 dicembre 2020[3], che proroga l'applicazione dell'accordo di partenariato di Cotonou fino al 30 novembre 2021. La Commissione propone di prorogare ulteriormente l'applicazione di tutte le disposizioni dell'accordo di partenariato di Cotonou fino al 30 giugno 2022 oppure 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.

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.

Il 17 dicembre 2019 l'applicazione delle disposizioni dell'accordo di partenariato ACP-UE è stata prorogata, mediante la decisione n. 3/2019 del Comitato degli ambasciatori ACP-UE, 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. Quest'ultima è stata modificata per la prima volta dalla decisione n. 2/2020 del Comitato degli ambasciatori ACP-UE, del 4 dicembre 2020[4], che proroga l'applicazione dell'accordo di partenariato di Cotonou fino al 30 novembre 2021.

I negoziati su un nuovo accordo di partenariato ACP-UE sono stati avviati nel settembre 2018. Il 15 aprile 2021 i capi negoziatori hanno siglato il testo di un nuovo accordo di partenariato tra l'Unione e i membri dell'Organizzazione degli Stati dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (OSACP). La Commissione ha successivamente trasmesso al Consiglio una proposta relativa alla firma. I negoziati sono stati tuttavia riaperti e sono attualmente in corso per quanto riguarda la natura giuridica dell'accordo. È emerso con chiarezza che i negoziati non porteranno a un nuovo accordo pronto per essere applicato entro l'attuale data di scadenza dell'applicazione dell'accordo di partenariato di Cotonou, ossia il 30 novembre 2021. Tale situazione comporterebbe un vuoto nelle relazioni UE-ACP che deve essere colmato.

---

1 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 Decisione n. 3/2019 del Comitato degli Ambasciatori ACP-UE, del 17 dicembre 2019, relativa all'adozione di misure transitorie a norma dell'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato ACP-UE [2020/2].

3 Decisione n. 2/2020 del Comitato degli ambasciatori ACP-UE, del 4 dicembre 2020, che modifica la decisione n. 3/2019 del Comitato degli ambasciatori ACP-UE relativa all'adozione di misure transitorie a norma dell'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato ACP-UE.

4 Decisione n. 2/2020 del Comitato degli ambasciatori ACP-UE, del 4 dicembre 2020, che modifica la decisione n. 3/2019 del Comitato degli ambasciatori ACP-UE relativa all'adozione di misure transitorie a norma dell'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato ACP-UE.

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."* A norma dell'articolo 95, paragrafo 4, secondo comma, dell'accordo di partenariato di Cotonou, 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). 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 prorogare le misure transitorie adottate per proseguire l'applicazione dell'accordo attuale.

2.4. Modifica delle 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. Tuttavia, a norma dell'articolo 15, paragrafo 4, dell'accordo stesso, il Consiglio dei ministri può delegare le sue competenze al Comitato degli ambasciatori. A tal fine, il 23 maggio 2019 il Consiglio dei ministri ha delegato al Comitato degli ambasciatori la competenza per l'adozione della decisione sulle misure transitorie[5]. A norma dell'articolo 16, paragrafo 2, dell'accordo, il Comitato degli ambasciatori può adottare o modificare decisioni vincolanti per le parti nell'ambito del mandato conferitogli dal Consiglio dei ministri.

A norma dell'articolo 1 del suo regolamento interno, il Comitato degli ambasciatori[6] 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. In virtù di questa flessibilità, il Comitato degli ambasciatori può garantire che la modifica della decisione sulle misure transitorie sia adottata tempestivamente e non oltre metà novembre 2021.

Il Comitato degli ambasciatori ACP-UE deve pertanto adottare la modifica della decisione sulle misure transitorie ("l'atto previsto") nel corso di una delle sue riunioni. L'atto previsto mira a prorogare ulteriormente l'applicazione dell'accordo di partenariato di Cotonou, nella sua interezza, fino al 30 giugno 2022 oppure fino all'entrata in vigore o all'applicazione

---

5 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).

6 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).

provvisoria del nuovo accordo di partenariato tra l'Unione e gli Stati ACP, se in data anteriore.

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

La Commissione propone di modificare la vigente decisione sulle misure transitorie dell'accordo per prorogare l'applicazione dell'accordo di partenariato di Cotonou fino al 30 giugno 2022, a meno che il nuovo accordo non entri in vigore o sia applicato provvisoriamente prima di tale data.

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

4.4. 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*[7]".

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, TFUE.

---

[7] Sentenza della Corte di giustizia del 7 ottobre 2014, Germania contro 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, 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, 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 pertanto essere determinata alla luce dell'accordo di partenariato di Cotonou nel suo insieme[8].

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 TFUE. La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 217 TFUE.

4.3. Conclusioni

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 pertanto essere determinata alla luce dell'accordo di partenariato di Cotonou nel suo insieme[9].

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 TFUE. La base giuridica sostanziale della decisione proposta è pertanto l'articolo 217 TFUE.

---

8 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.

9 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.

2021/0358 (NLE)

Proposta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione europea nel Comitato degli ambasciatori ACP-UE in merito alla modifica della decisione n. 3/2019 del Comitato degli Ambasciatori ACP-UE, del 17 dicembre 2019, 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")[10], 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 30 novembre 2021 in conformità della decisione n. 3/2019 del Comitato degli ambasciatori ACP-UE, del 17 dicembre 2019, relativa all'adozione di misure transitorie a norma dell'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato ACP-UE ("decisione sulle misure transitorie")[11], modificata dalla decisione n. 2/2020 del Comitato degli ambasciatori ACP-UE, del 4 dicembre 2020, che modifica la decisione n. 3/2019 del Comitato degli ambasciatori ACP-UE relativa all'adozione di misure transitorie a norma dell'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato ACP-UE.

(2) A norma dell'articolo 95, paragrafo 4, primo comma, dell'accordo di partenariato ACP-UE, nel settembre 2018 sono stati avviati i negoziati su 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 ACP-UE. Si ritiene pertanto necessario modificare la decisione n. 3/2019 relativa alle misure transitorie per prorogare ulteriormente l'applicazione delle disposizioni dell'attuale accordo di partenariato ACP-UE.

(3) L'articolo 95, paragrafo 4, secondo comma, dell'accordo di partenariato ACP-UE prevede che il Consiglio dei ministri adotti le eventuali misure transitorie necessarie fino all'entrata in vigore del nuovo accordo.

---

[10] 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).

[11] Decisione n. 3/2019 del Comitato degli Ambasciatori ACP-UE, del 17 dicembre 2019, relativa all'adozione di misure transitorie a norma dell'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato ACP-UE [2020/2].

(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. Il Comitato degli ambasciatori ACP-UE terrà una riunione ordinaria nel corso della quale prenderà la decisione di modificare le misure transitorie a norma dell'articolo 95, paragrafo 4, dell'accordo di partenariato ACP-UE.

(5) È opportuno stabilire la posizione che dovrà essere assunta a nome dell'Unione nel Comitato degli ambasciatori ACP-UE in quanto l'atto previsto è vincolante per l'Unione.

(6) Le disposizioni dell'accordo di partenariato ACP-UE continueranno ad essere applicate al fine di mantenere la continuità nelle relazioni tra l'Unione e i suoi Stati membri, da una parte, e gli Stati ACP, dall'altra. Le misure transitorie modificate non sono pertanto intese ad apportare modifiche all'accordo di partenariato ACP-UE come previsto all'articolo 95, paragrafo 3, dell'accordo stesso,

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 modificare la decisione n. 3/2019 relativa alle misure transitorie per prorogare l'applicazione di tutte le disposizioni dell'accordo di partenariato ACP-UE fino al 30 giugno 2022 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