

ENZO CANNIZZARO, *Le relazioni esterne della Comunità dopo il Trattato di Nizza*

SOMMARIO: 1. Considerazioni introduttive. — 2. La politica commerciale comune: α) la competenza della Comunità relativamente ai nuovi settori. — 3. Segue: β) le disposizioni procedurali per la conclusione di accordi commerciali. 4. Le proposte di coordinamento dell'azione dell'Unione e degli Stati nell'ambito della OMC. — 4. Gli accordi di cooperazione.

1. Ancorché il nuovo trattato non contenga una riforma organica del sistema di relazioni esterne, le modifiche sono numerose ed incidono anche in profondità sui connotati di esso. Peraltro, non è facile identificare un quadro di fondo univoco al quale riportare le varie modifiche, che sembrano anzi rispondere ad esigenze contingenti e ad impostazioni anche assai divergenti fra loro. Non è chiara in altri termini la direzione percorsa dai redattori del Trattato nel campo delle relazioni esterne, dato che le modifiche, per un verso, parrebbero devolvere all'Unione nuove e significative competenze, mentre per altro verso viene rafforzata la posizione degli Stati membri, ai quali è consentita una ingerenza anche pronunciata nella conduzione delle relazioni esterne dell'Unione. Come risultato di questa non univoca ispirazione di fondo delle varie riforme, non mancano problemi e perplessità. Alla trattazione di taluni nodi, particolarmente rilevanti anche in una prospettiva sistematica, è dedicato il presente contributo.

2. α) *la competenza della Comunità relativamente ai nuovi settori.* — Le modifiche all'art. 133 del Trattato sono ispirate dall'idea di allargare la nozione di politica commerciale comune, sì da includervi nella loro interezza settori caratterizzati dalla contemporanea presenza di elementi commerciali e di altra natura quali il commercio dei servizi e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale. Tuttavia tale inclusione appare limitata dalla previsione di un carattere solo concorrente, ed anzi complementare, dei nuovi aspetti della politica dell'Unione rispetto alle attività condotte in questi campi degli Stati membri.

Singolare appare peraltro l'indicazione di carattere generale — contenuta nel primo comma del paragrafo 3, e riguardante quindi sia i settori tradizionali interessati dalla politica commerciale che quelli nuovi — sulla necessità che il Consiglio e la Commissione si adoperino affinché gli accordi negoziati siano compatibili con le politiche e le norme interne della Comunità. Non agevole determinare il contenuto normativo di questa disposizione. Qualora essa intendesse soltanto costituire un richiamo alla coerenza fra politiche comunitarie, sarebbe inutile. È del tutto ovvio, infatti, che nel negoziare un accordo

internazionale, come in ogni altra attività, le Istituzioni comunitarie debbano aver presente il quadro normativo nel quale la norma eventualmente prodotta andrà ad inserirsi. Il discorso è diverso, ovviamente, qualora la norma in questione intenda produrre l'effetto di subordinare giuridicamente l'attività di negoziato, e l'eventuale accordo che ne derivi, rispetto alle norme e politiche già esistenti sul piano comunitario. Ciò creerebbe infatti una gerarchia fra politiche comunitarie, nell'ambito della quale alla politica commerciale rimarrebbe solo un ruolo sussidiario. Le conseguenze di questa soluzione sarebbero avvertite in particolare nei nuovi settori assegnati alla politica commerciale, rispetto ai quali la competenza comunitaria è di carattere concorrente. Il vincolo del rispetto delle politiche comunitarie si tradurrebbe allora in una sorta di complementarietà dell'azione comunitaria rispetto a quella degli Stati membri. Inoltre, rispetto ai nuovi settori, la norma tenderebbe a costituire un vincolo dato dal rispetto di norme interne adottate nel contesto di altre politiche comunitarie ¹.

L'espansione della competenza della Comunità nel settore del commercio con Stati terzi si realizza attraverso l'applicazione dell'art. 133 anche ai settori del commercio di servizi e agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale. Significativamente, il nuovo par. 5 non prevede semplicemente che tali settori rientrino puramente e semplicemente nell'ambito della politica commerciale comune, ma solo che i primi paragrafi dell'art. 133 si applichino anche a tali settori, nella misura in cui, altrimenti, non si applicherebbero. Difatti, la disciplina dei nuovi settori sottoposti all'art. 133 differisce sostanzialmente da quella applicabile ai settori tradizionalmente inclusi nell'ambito della politica commerciale, tanto da pensare che si tratti in effetti di due regimi distinti.

Il nuovo regime stabilito dall'art. 133, par. 5 e 6, si applica solo agli accordi relativi allo scambio dei servizi e agli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, nella misura in cui detti accordi non rientrano già nell'ambito della politica commerciale comune. Si tratta quindi sostanzialmente di quelle parti di questi settori che la Corte di giustizia, nel parere 1/94, ha escluso dalla portata della politica commerciale ². Ciò comporta una difficoltà aggiuntiva nel già complesso campo della politica commerciale comune. Per vedere infatti se ad un determinato accordo si applichino le regole contenute nei primi quattro paragrafi dell'art. 133, o quelle, ben diverse, contenute nei paragrafi 5 e 6, occorrerà stabilire se esso concerna aspetti per i quali la competenza comunitaria si fonda sulla nozione di politica commerciale definita dalla Corte nel menzionato parere 1/94 ³, ovvero se la competenza deriva dalle modifiche introdotte dal Trattato di Nizza.

¹ Un legame fra questa disposizione e quelle più specifiche relative ai procedimenti per l'attuazione della politica commerciale nei nuovi settori assegnati alla competenza comunitaria è tracciato dal parere del servizio giuridico del Consiglio « Negoziato e conclusione di accordi internazionali in materia di servizi, proprietà intellettuale e investimenti », SN 4849/00, sul quale cfr. infra nota...

² *Competenza della Comunità a stipulare accordi internazionali in materia di servizi e di tutela della proprietà intellettuale*, Racc., p. I-267 ss.

³ V. soprattutto i paragrafi 43 ss. e 54 ss. del Parere 1/94.

Nel merito, la disciplina appare ben diversa, dato che, rispetto alle regola che valgono per i settori appartenenti alla politica commerciale, per così dire, di prima generazione, i paragrafi 5 e 6 stabiliscono, per i settori nuovi, una competenza concorrente fra Stati membri e Comunità.

Il carattere concorrente della competenza, che emerge implicitamente dal tenore delle disposizioni dei paragrafi 5 e 6, è poi espressamente stabilito dal quarto capoverso del par. 5, il quale afferma un potere concorrente degli Stati di mantenere o concludere accordi con Paesi terzi o organizzazioni internazionali, ponendo il limite della loro compatibilità con il diritto comunitario e con altri accordi internazionali pertinenti.

L'esigenza di conformità al diritto comunitario di eventuali accordi conclusi dagli Stati, formulata dalla disposizione, potrebbe paradossalmente circoscrivere l'effetto limitativo che l'esistenza di una disciplina interna avrebbe, altrimenti, ai sensi della sentenza AETS⁴, sul potere degli Stati di assumere obblighi internazionali. Questi infatti potrebbero comunque assumere impegni con Stati terzi pur in presenza di una normativa interna, purché ad essa conformi⁵.

D'altra parte, il generico riferimento a all'esigenza del rispetto di altri accordi fa pensare peraltro che il limite valga non solo in relazione ad accordi stipulati dalla Comunità, ma anche in relazione a disposizioni di accordi misti che ricadano nell'ambito delle competenze degli Stati membri. Questi non potrebbero, ad esempio, derogare a norme del GATS o del TRIP'S in quanto una loro deroga potrebbe produrre la responsabilità della Comunità nei confronti di Stati terzi.

La circostanza che la competenza comunitaria per questi settori sia concorrente fa sì peraltro che non vi è alcuna possibilità che si verifichi, rispetto ad essi, una successione nelle posizioni soggettive che derivano dagli accordi in vigore stipulati in forma mista. Ciò sarebbe stato da attendersi, essendo fra l'altro la Comunità già parte di tali accordi, qualora il nuovo articolo 133 avesse semplicemente stabilito che il commercio dei servizi e gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale rientrassero senz'altro nell'ambito della politica commerciale. In forza di questo « spostamento dei confini » della politica commerciale, infatti, le posizioni soggettive contenute in accordi misti, e considerate finora come incumbenti sugli Stati membri, sarebbero « transitate » nella sfera soggettiva della Comunità. Ciò sarebbe stato un effetto del

⁴ Corte giust. 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione c. Consiglio*, *Racc.*, p. 263 ss.

⁵ In conseguenza dei principi stabiliti dalla sentenza AETS, il carattere esclusivo della competenza generata dall'esistenza di norme interne produrrebbe una preclusione a carico degli Stati membri, i quali non potrebbero assumere impegni con Stati terzi pur conformi rispetto a tali norme, ma suscettibili di incidere in qualche modo sulla loro applicazione. Questo principio è stato precisato nel parere 1/92, del 19 marzo 1993, relativo alla competenza della Comunità a stipulare la Convenzione n. 170 dell'Organizzazione internazionale del lavoro in materia di sicurezza durante l'impiego delle sostanze chimiche sul lavoro, *Racc.*, p. I-1061 ss. Cfr. G. GAJA, *Introduzione al diritto comunitario*, 2a ed., Bari-Roma, 1999, p. 148. V. sul punto le considerazioni dell'Avv. gen. A. TIZZANO nelle sue conclusioni relative alle cause riunite C-466/98, 467/98, 468/98, 469/98, 471/98 e 472/98, *Open Sky*, pronunciate il 31 gennaio 2002, non ancora pubblicate, spec. par. 63 ss.

carattere esclusivo della politica commerciale comune⁶. Questo fenomeno sarebbe stato di particolare rilievo in quanto avrebbe comportato effetti sulla titolarità delle posizioni soggettive concernenti il complesso di accordi dell'OMC, e, in particolare, il GATS e il TRIP. La circostanza che il nuovo articolo 133 abbia lasciato inalterato il potere degli Stati di assumere impegni internazionali in queste materie, invece, fa pensare che le parti di questi accordi considerate di competenza degli Stati membri continuino ad indirizzarsi a questi. Dato che la competenza comunitaria in materia è semplicemente una competenza concorrente, per il transito delle posizioni soggettive del GATS e del TRIP's occorrerebbe che prima la Comunità esercitasse proprie competenze interne. Peraltro, in presenza di accordi stipulati dagli Stati membri, l'esercizio di competenze interne da parte della Comunità incompatibile con il contenuto di questi non produrrebbe una ipotesi di successione. Si verificherebbe invece una ipotesi di incompatibilità fra accordi conclusi dagli Stati membri e obblighi comunitari da trattare ai sensi dell'art. 308 del Trattato.

3. β) *le disposizioni procedurali per la conclusione di accordi commerciali relativi ai nuovi settori.* — Una distinzione fra le politiche comunitarie in questi settori e la politica commerciale relativa ai settori tradizionali emerge anche dal procedimento per la conclusione di accordi. Il Consiglio delibera infatti all'unanimità qualora l'accordo riguardi disposizioni per le quali l'unanimità è richiesta sul piano interno ovvero qualora riguardi un settore nel quale la Comunità non ha ancora esercitato le competenze interne. La norma mantiene quindi un collegamento fra la disciplina dei servizi e della proprietà intellettuale sul piano interno con quella relativa agli aspetto del commercio con Stati terzi. Peraltro, se il potere di concludere accordi sul piano internazionale in questi settori non deriva dall'esistenza di un potere interno, come la Corte di giustizia ha affermato nel parere 1/94, non dovrebbe a rigore influire sul procedimento né la circostanza che la disciplina interna imponga un voto all'unanimità, né, a maggior ragione, l'assenza di disciplina interna⁷. Più che da preoccupazioni di

⁶ V. la nota conclusione della Corte di giustizia nella sentenza del 12 dicembre 1972, cause riunite da 21 a 24/72, *International Fruit Company, Racc.*, p. 1219 ss., spec. paragrafi 14-18.

⁷ Nel parere relativo alla « *Negoziazione e conclusione di accordi internazionali in materia di servizi, proprietà intellettuale e investimenti* », SN 4849/00 il servizio giuridico del Consiglio ha sostenuto che la previsione di una maggioranza qualificata per la conclusione di accordi internazionali nei settori dei servizi e della proprietà intellettuale (e degli investimenti) avrebbe causato delle incongruenze, derivanti dall'esistenza di norme interne adottate all'unanimità. Di conseguenza, il servizio giuridico raccomandava di prevedere l'unanimità per la conclusione di accordi qualora essi riguardino settori per i quali è prevista l'unanimità sul piano interno, e tracciava un collegamento con la norma che impone alla Commissione di assicurare la compatibilità con le normativa comunitaria in vigore sul piano interno (v. *supra* nel testo). Tale collegamento non appare giustificato, dato che gli accordi conclusi con Stati terzi dovrebbero spiegare effetti sul piano interno e addirittura fungere da parametro di legittimità per atti interni confliggenti, pur conclusi, in ipotesi, con un diverso e più gravoso procedimento normativo. Non c'è dubbio che il potere di concludere accordi sulla base di procedimenti normativi che prevedano il ricorso alla maggioranza qualificata, può originare una situazione assai singolare nell'ordinamento comunitario, in quanto uno degli effetti di tali

coerenza sistematica, la norma sembra ispirata dall'intento di evitare una perdita di potere decisionale da parte degli Stati nel passaggio dalla stipulazione in forma mista alla stipulazione operata solo dalla Comunità.

Conviene notare inoltre come la norma non prevede un corrispondente coinvolgimento del Parlamento qualora ciò sia richiesto dalla disciplina interna. Appare incongruo peraltro che l'esistenza di una disciplina interna condizioni i procedimenti di voto per la conclusione di accordi soltanto nel senso di rafforzare la posizione degli Stati e non abbia invece alcun influsso sulla partecipazione del Parlamento. L'esistenza di una competenza esterna potrebbe allora essere utilizzata nel senso di modificare, con un procedimento più semplificato, norme interne adottate con la partecipazione del Parlamento europeo.

Il collegamento fra disciplina interna e aspetti di politica commerciale può influire peraltro anche sul procedimento di conclusione di accordi concernenti i settori tradizionali, dato che l'art. 133, par. 5, 3° capoverso, richiede l'unanimità anche per la conclusione di accordi di natura orizzontale i quali contengano disposizioni relative al commercio di servizi e aspetti relativi alla proprietà intellettuale. Di fatto, quindi, la conclusione di accordi commerciali dal contenuto complesso richiederà verosimilmente l'unanimità degli Stati.

L'esigenza di unanimità, che si accompagna al carattere concorrente della competenza rende particolarmente difficile l'azione comunitaria. È verosimile che uno Stato che intenda mantenere la propria competenza sia indotto, a tal fine, a bloccare, attraverso il proprio voto contrario, l'azione della Comunità. In questi settori, infatti, l'esistenza di una attività esterna ad opera di ciascuno degli enti, la Comunità o i suoi Stati membri, esclude una successiva azione ad opera dell'altro, nonostante il carattere concorrente della competenza. Non potrebbe cioè verificarsi, in altri termini, ciò che si verifica nell'ambito di altre politiche, nelle quali la conclusione di accordi contenenti requisiti minimi non è incompatibile con l'assunzione di impegni tesi a porre livelli più elevati di protezione ad opera degli Stati membri o della Comunità. Nelle materie relative al commercio di servizi ed agli aspetti relativi alla proprietà intellettuale l'assunzione di obblighi da parte degli Stati sembra, per propria natura, porre un problema di compatibilità rispetto ad analoga attività che possa essere successivamente intrapresa dalla Comunità.

Ulteriori indicazioni sulla natura della nuova competenza attribuita alla Comunità vengono dalle norme procedurali contenute nel paragrafo 6 del nuovo articolo 133. La disposizione vieta la conclusione di accordi contenenti disposizioni di armonizzazione che sarebbero altrimenti al di fuori della competenza interna della Comunità, e precisa che la nozione di politica commerciale comune non si estende ai settori dei servizi culturali e audiovisivi, nonché di quelli didattici, sociali e relativi alla salute umana. Di conseguenza, accordi

accordi sarebbe quello di abrogare norme interne prodotte secondo un procedimento più gravoso. Tuttavia tale inconveniente non appare giuridicamente rilevante nell'ordinamento comunitario qualora, come in questo caso, gli accordi e le norme interne siano stati adottati sulla base di una diversa base giuridica.

in questi settori, che esulino dalla competenze comunitarie, vanno negoziati e conclusi in forma mista.

Sono noti i motivi politici che hanno portato alla redazione di questa disposizione, la quale appare inutilmente complessa e si presta anzi a qualche equivoco. Nel precisare che accordi relativi allo scambio di servizi in questi settori rientrano nell'ambito della competenza ripartita, la disposizione sembra indicare che si sarebbe verificata una attrazione parziale dei settori menzionati nell'ambito della politica commerciale, dato che essi rilevano contemporaneamente della politica commerciale nonché di altre politiche di competenza degli Stati membri, senza che alcuno di questi aspetti possa venir considerato come prevalente sull'altro. Si tratterebbe allora, più che di una competenza ripartita, di una competenza posseduta congiuntamente dalla Comunità e dagli Stati membri. La stipulazione di accordi in questa materia comporterebbe quindi sempre una partecipazione congiunta di tali enti. Piuttosto la disposizione è chiara nell'indicare che gli accordi vanno conclusi, da parte della Comunità, con il procedimento dell'art. 300 e non con quello semplificato dell'art. 133.

4. Il mantenimento delle posizioni soggettive rispettivamente possedute dalla Comunità e dagli Stati membri nell'ambito dell'OMC avrebbe suggerito di provvedere a strumenti di coordinamento nel loro esercizio. Peraltro i tentativi di codificare delle regole di coordinamento in un Protocollo da allegare all'Atto finale del Trattato non è andato a buon fine ⁸.

Il protocollo era rivolto a risolvere i problemi pratici insorgenti dalla conclusione dell'accordo istitutivo dell'OMC in forma mista, e dalla conseguente partecipazione ai lavori sia della Comunità che dei suoi Stati membri. Esso era ispirato dall'idea di unificare le procedure di esercizio delle competenze rispettive e tendeva ad attribuire tali poteri alla Commissione, la quale avrebbe agito di volta in volta in nome della Comunità o come rappresentante degli Stati. Il testo del protocollo conteneva anche l'indicazione dei procedimenti atti a formare la posizione comune che sarebbe stata poi espressa dalla Commissione. Essa sarebbe stata stabilita dal Consiglio, a maggioranza qualificata o all'unanimità a seconda che la questione ricadesse nei settori tradizionali della politica commerciale o nei nuovi settori attribuiti alla competenza comunitaria dal nuovo testo dell'art. 133, o infine di comune accordo da parte degli Stati membri per i settori di loro competenza. Peraltro, l'esigenza di unanimità o di un comune accordo degli Stati rispetto a materie ricadenti nel campo di competenze di questi, avrebbe comportato verosimilmente una frequente paralisi del procedimento.

Regole particolari erano stabilite per la posizione della Comunità e degli Stati membri nell'ambito di procedure di risoluzione delle controversie, avviate nei confronti degli Stati membri ovvero da questi nei confronti di uno Stato terzo. In ambedue questi casi, peraltro, il Protocollo lasciava inalterata la

⁸ Protocollo relativo alla partecipazione della Comunità europea e degli Stati membri ai lavori dell'organizzazione mondiale per il commercio (OMC).

possibilità che gli Stati membri avviassero il procedimento, o resistessero nei confronti di procedimenti avviati da Stati terzi nei loro confronti, qualora la questione concernesse un settore di propria competenza e non fosse possibile stabilire una posizione comune. La possibilità di azione riconosciuta a singoli Stati avrebbe quindi consentito di evitare gli effetti di un veto posto all'adozione di una posizione comune. Il Protocollo formulava inoltre un obbligo residuale, incombente sugli Stati membri in assenza di posizione comune, di adoperarsi per ridurre al massimo gli svantaggi derivanti dalla assunzione di posizioni unilaterali nelle posizioni soggettive della Comunità e degli altri Stati membri. Non è peraltro chiaro come un tale obbligo avrebbe potuto realizzarsi. Dato il carattere misto dell'accordo istitutivo dell'OMC, infatti, è difficile evitare che uno Stato terzo possa, in reazione a provvedimenti di uno Stato membro contrari all'accordo, stabilire misure compensative relative a settori di competenza della Comunità. Né il Protocollo disciplinava il problema della misure compensative che ciascun ente, la Comunità o, rispettivamente, i suoi Stati membri, potrebbero adottare in risposta a misure di Stati terzi contrarie all'accordo relativamente a settori di competenza dell'altro.

Pur con questi limiti, il protocollo avrebbe costituito un primo tentativo per stabilire una rappresentanza unitaria dell'ente composto, Comunità e Stati membri, nell'ambito dell'OMC. Nella valutazione negativa degli Stati membri ha probabilmente avuto influsso rilevante il modello di rappresentanza centralizzata adottato dal Protocollo, il quale, difatti, finiva per individuare nella Commissione l'unico ente dotato di un ruolo esterno. Il Protocollo inoltre stabiliva un potere di interferenza delle Istituzioni comunitarie relativamente a settori di competenza degli Stati membri. Per questo aspetto, quindi, la sua adozione, pur senza apparentemente attribuire alle Comunità delle competenze nuove, avrebbe di fatto prodotto una limitazione ulteriore a carico degli Stati nell'esercizio delle proprie competenze, ed avrebbe imposto, per lo meno in determinate occasioni, un esercizio congiunto di posizioni soggettive degli Stati. È difficile pensare che questo risultato, di notevole rilievo teorico, potesse essere realizzato da uno strumento nominalmente diretto solo a realizzare l'effetto pratico di migliorare il coordinamento fra Comunità e Stati nell'ambito dell'OMC.

5. Il nuovo art. 181 a) assegna alla Comunità la competenza ad operare con azioni di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con paesi terzi. Il paragrafo 3 della disposizione prevede un potere della Comunità di concludere accordi con Stati terzi e organizzazioni internazionali, il cui procedimento di formazione è governato dall'art. 300 del Trattato.

La portata della nuova competenza attribuita alla Comunità non appare peraltro chiara. Da un lato vi sono elementi che sembrerebbero indicare come l'oggetto dell'azione comunitaria sia esclusivamente quella della cooperazione nei settori indicati dal paragrafo 1. La disposizione fornirebbe allora un fondamento giuridico specifico per azioni di cooperazione economica, finanziaria e tecnica precedentemente fondate sull'art. 308 del Trattato. A differenza di azioni fondate su quest'ultima disposizione, quelle fondate sull'art. 181 a)

potrebbero venir deliberate a maggioranza qualificata. Questa linea interpretativa è supportata dall'indicazione della complementarietà dell'azione di cooperazione della Comunità rispetto a quella degli Stati membri, contenuta nel primo paragrafo della nuova disposizione.

D'altra parte, non mancano indicazioni che farebbero pensare piuttosto che la disposizione dell'art. 181 a), par. 3, tenda ad istituzionalizzare forme complesse di cooperazione con Stati terzi, attuate mediante accordi, il cui oggetto si estenderebbe anche ad altre materie di competenza della Comunità. In questa diversa prospettiva, gli accordi di cooperazione stabilirebbero allora il quadro giuridico nell'ambito del quale varie competenze della Comunità potrebbero essere attivate in via funzionale rispetto alle esigenze della cooperazione.

Questa seconda linea interpretativa sembrerebbe rispondere alla prassi degli accordi di cooperazione stipulati dalla Comunità in precedenza, nei quali non è infrequente riscontrare un esercizio di varie competenze materiali della Comunità⁹. Tali accordi potrebbero avere allora la funzione di preconstituire un quadro generale, da attuare, per quanto riguarda le materie oggetto di competenze specifiche della Comunità, attraverso accordi di esecuzione, e si situerebbero ad un livello, per così dire, intermedio fra gli accordi di associazione e gli accordi relativi a singole competenze comunitarie.

In questo quadro, peraltro, mal'si giustificerebbe il carattere concorrente della competenza comunitaria, previsto dal secondo comma del par. 3, che stabilisce come la competenza della Comunità a concludere accordi non pregiudica la competenza degli Stati membri a negoziare nelle sedi internazionali e a concludere accordi internazionali. Qualora infatti si concepissero gli accordi di cooperazione, secondo la linea interpretativa delineata sopra, come accordi di carattere strumentale, privi di un proprio oggetto, ma aventi piuttosto l'effetto di inquadrare azioni che rilevano anche di altre competenze comunitarie nel quadro di un rapporto particolarmente stretto fra la Comunità e uno o più Stati terzi, non vi sono dubbi che la competenza comunitaria risulterebbe esclusiva. L'insistenza sul carattere concorrente della competenza a concludere accordi di cooperazione da parte dell'art. 181a) avrebbe allora l'effetto di impedire che la conclusione in forma mista di un accordo di cooperazione contenente norme ricadenti nella competenza propria degli Stati

⁹ Cfr., ad esempio, gli accordi quadro di cooperazione, conclusi dalla Comunità e dai suoi Stati membri, fra l'altro, con il Paesi del Patto andino, del 23 aprile 1993, in *GUCE* L 127 del 29 aprile 1998, p. 11 ss.; con il Mercosur e i suoi Stati membri, del 15 dicembre 1995, in *GUCE* L 69 del 19 marzo 1996, p. 4 ss., nonché con il Costa Rica, il Guatemala, l'Honduras, il Nicaragua e il Panama, del 22 febbraio 1993, in *GUCE* L 63 del 12 dicembre 1999, p. 39. Questi accordi, infatti, pur indicando come base giuridica i soli articoli 133 (113), 181 (130 Y) e 300 (228), recano disposizioni che potrebbero rilevare di varie competenze comunitarie interne. Di converso, accordi aventi un contenuto complesso, quali gli accordi di partenariato, stipulati con Paesi ai quali difficilmente potrebbe applicarsi la politica di cooperazione allo sviluppo, sono stati conclusi su una base giuridica più composita. Ci si può chiedere quindi la presenza del nuovo articolo 181 a) non possa aver un effetto attrattivo e fondare quindi azioni complesse di collaborazione economica internazionale privi finora di una base giuridica specifica.

membri possa comunque avere l'effetto di produrre una espansione della competenza comunitaria alle materie disciplinate dall'accordo ma alle quali corrisponda una competenza solo potenziale della Comunità sul piano interno. Non si applicherebbe, in altri termini, un principio stabilito dalla Corte nel caso *Demirel*¹⁰ per gli accordi di associazione.

Il rapporto fra accordi di cooperazione ed accordi di associazione appare peraltro complicato dalla disposizione del paragrafo 2 del nuovo articolo 181 a), il quale sembra configurare come l'associazione di uno Stato terzo costituisca un caso particolare di cooperazione. Ne dovrebbe risultare allora l'attrazione della disciplina degli accordi di associazione, fatta salva la necessità di unanimità di voti in seno al Consiglio, nell'ambito della disciplina stabilita per gli accordi di cooperazione.

Al di fuori del caso degli accordi di associazione, e di quelli conclusi con Stati candidati all'adesione, la negoziazione e la conclusione di accordi di cooperazione andranno condotte secondo il procedimento dell'art. 300 del Trattato. Per quanto concerne misure unilaterali, il paragrafo 2 dell'art. 181 a) indica un procedimento fondato sulla maggioranza qualificata del Consiglio, previa consultazione del Parlamento europeo. Peraltro, qualora questa disposizione venisse intesa, secondo l'orientamento interpretativo più estensivo, come fondamento di una cooperazione di carattere complesso fra Comunità e Stati terzi, un maggior coinvolgimento del Parlamento europeo sarebbe stato del tutto logico, dato che lo stabilimento di rapporti organici di cooperazione con un Paese terzo presenta qualche tratto di analogia con il rapporto di associazione, per il quale è necessario il parere conforme del Parlamento.

In conseguenza di queste forti limitazioni quanto alla portata e al carattere della competenza comunitaria, l'effetto più innovativo dell'art. 181 a) sembra essere in definitiva quello di consentire la riconduzione delle azioni comunitarie nell'ambito delle finalità dell'azione di cooperazione, talune delle quali hanno un chiaro significato politico. In altri termini, l'inserimento di una determinata azione, quale ad esempio, la stipulazione di un accordo commerciale, nel quadro di un preesistente accordo di cooperazione consente di finalizzare l'azione commerciale agli obiettivi più generali propri della cooperazione, quali soprattutto i diritti umani. La finalità della tutela e della promozione dei diritti umani è difatti prevista ora come obiettivo generale dal nuovo articolo 181 a), il quale quindi generalizza la previsione contenuta nell'art. 177 soltanto per le azioni di cooperazione allo sviluppo. Nei confronti di accordi di cooperazione dovrebbe valere il principio della priorità dell'obiettivo della tutela dei diritti umani rispetto alle altre finalità perseguite dall'accordo, principio che era stato enunciato dalla Corte nel caso *Portogallo c. Consiglio*¹¹ solo in relazione alla politica di cooperazione allo sviluppo. Ciò consentirebbe di fondare sull'art. 181 a) l'inserimento di clausole che danno alle parti, segnatamente alla Comunità, il potere di sospendere o estinguere l'applicazione del-

¹⁰ Sentenza del 30 settembre 1987, causa 12/81, *Racc.*, p. 3719.

¹¹ Sentenza del 3 dicembre 1996, causa C-268/94, *Racc.*, p. I-6177.

l'accordo in caso di violazioni massicce dei diritti dell'uomo ad opera dell'altra parte. La presenza di tale disposizione rende più sicuro il fondamento giuridico di tali clausole nel contesto di accordi di cooperazione. D'altro lato, l'inserimento di un fondamento specifico per azioni rivolte alla tutela dei diritti dell'uomo nell'ambito di tali accordi potrebbe indurre a ritenere che non sussista, in via generale, una competenza comunitaria implicita a condizionare l'efficacia di altri accordi, quali gli accordi commerciali stipulati al di fuori di un quadro generale di cooperazione, al rispetto dei diritti dell'uomo.