



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

Bruxelles, 22.9.2016
JOIN(2016) 45 final

2016/0299 (NLE)

Proposta congiunta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica islamica di Afghanistan, dall'altra

RELAZIONE

1. CONTESTO DELLA PROPOSTA

Il 10 novembre 2011 il Consiglio ha adottato una decisione che autorizza la Commissione europea a negoziare un accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo tra l'Unione europea e la Repubblica islamica di Afghanistan. I negoziati si sono conclusi il 29 aprile 2015 a seguito della 4^a tornata svoltasi a Bruxelles. L'accordo è stato siglato a Kabul il 2 luglio 2015.

Il 13 gennaio 2016, l'AR e la Commissione hanno presentato al Consiglio le proposte congiunte di decisioni del Consiglio relative alla firma e alla conclusione dell'accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo quale accordo tra l'Unione europea e l'Afghanistan (riguardante "la sola UE")¹. Pur concordando con la sostanza dell'accordo, gli Stati membri hanno dichiarato all'unanimità, in sede di COASI, di preferire un accordo "misto" applicato provvisoriamente.

Questa posizione è stata ufficialmente confermata dal COREPER del 7 settembre 2016, che ha invitato la Commissione e l'Alto rappresentante a rivedere le proposte in modo da tener conto del carattere misto dell'accordo e della sua applicazione provvisoria. Il nuovo carattere "misto" dell'accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo e l'inserimento di nuove disposizioni sull'applicazione provvisoria sono stati successivamente discussi e concordati con la parte afghana.

L'accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo, che costituirà la prima relazione contrattuale tra l'Unione e l'Afghanistan, conferma l'impegno dell'UE nei confronti del futuro sviluppo del paese durante il "decennio di trasformazione" (2014-2024). Esso rappresenta il quadro giuridico della cooperazione concreta tra UE e Afghanistan sviluppata dal 2001 e sancita nell'attuale strategia dell'UE a favore dell'Afghanistan per il periodo 2014-2016, adottata dal Consiglio nel giugno 2014, nonché nel programma indicativo pluriennale 2014-2020 nell'ambito dello strumento di cooperazione allo sviluppo. L'accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo costituirà la base delle relazioni tra l'UE e l'Afghanistan per il prossimo decennio e potrà essere automaticamente prorogato per periodi di 5 anni.

L'accordo, che rispecchia i principi e le condizioni su cui poggerà il futuro partenariato UE-Afghanistan (titoli I e II), comprende le clausole sugli elementi essenziali in materia di diritti umani e non proliferazione. Esso prevede altresì la possibilità di cooperare in un'ampia gamma di settori, ivi compresi lo sviluppo (titolo III), il commercio e gli investimenti (titolo IV) e la giustizia e lo Stato di diritto (titolo V). Quest'ultimo titolo comprende non solo clausole dettagliate sulla lotta contro la criminalità organizzata, il riciclaggio di denaro e il narcotraffico, ma anche la cooperazione in materia di migrazione, con esplicito riferimento alla conclusione di un accordo di riammissione. L'accordo comprende inoltre capitoli su alcuni ambiti specifici di cooperazione settoriale (titolo VI), che confermano che si tratta di un accordo sulla cooperazione.

2. BASE GIURIDICA, SUSSIDIARIETÀ E PROPORZIONALITÀ

Base giuridica

¹ Si vedano i documenti JOIN(2015) 35 final e JOIN(2015) 36 final e i documenti st 15503/15 e 15504/15 del Consiglio.

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 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

Sotto il profilo giuridico, l'esame dell'ambito di applicazione dell'accordo indica che i trattati conferiscono all'UE il potere di agire in tutti i settori che vi rientrano. Sulla base di tale analisi giuridica, l'AR e la Commissione hanno inizialmente proposto il progetto di accordo, per la firma e la conclusione, come accordo riguardante "la sola UE". Da un punto di vista politico, l'AR e la Commissione hanno ritenuto che la procedura di ratifica per l'entrata in vigore dell'accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo come accordo riguardante "la sola UE", molto più breve e prevedibile, rispondesse meglio agli interessi dell'Unione a procedere rapidamente in questo momento cruciale di transizione dell'Afghanistan. La rapida entrata in vigore dell'accordo potrebbe indicare il fermo impegno dell'Unione a favore della riuscita della transizione del paese.

Tuttavia, come già affermato in precedenza, gli Stati membri in sede di Consiglio (gruppi di lavoro COASI del 13 gennaio e del 20 luglio 2016 e COREPER del 7 settembre 2016) hanno invitato all'unanimità la Commissione e l'AR a trasformare l'accordo in un accordo misto applicato provvisoriamente. A seguito di tale posizione, e per evitare lunghi ritardi nel processo di ratifica dell'accordo, la Commissione e l'AR hanno deciso di adeguarlo; la proposta relativa alla firma dovrà quindi essere integrata da una proposta di applicazione provvisoria parziale dell'accordo per tener conto del suo carattere misto e della sua applicazione provvisoria.

Il progetto allegato propone pertanto la firma dell'accordo come accordo misto. Esso comprende altresì l'applicazione provvisoria di alcune disposizioni che potrebbero essere utilmente applicate in via provvisoria tra l'UE e l'Afghanistan in attesa dell'entrata in vigore dell'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 dall'entrata in vigore. 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.

3. RISULTATI DELLE VALUTAZIONI EX POST, DELLE CONSULTAZIONI DEI PORTATORI DI INTERESSI E DELLE VALUTAZIONI 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 ("Alto rappresentante") ha inviato una copia dell'accordo siglato al Presidente del Parlamento europeo in data 20 luglio 2015.

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 e all'applicazione provvisoria.

Proposta congiunta di

DECISIONE DEL CONSIGLIO

relativa alla firma, a nome dell'Unione europea, e all'applicazione provvisoria dell'accordo di cooperazione sul partenariato e sullo sviluppo tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica islamica di Afghanistan, dall'altra

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 congiunta 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 sviluppo².
- (2) I negoziati sull'accordo di cooperazione si sono conclusi positivamente e l'accordo è stato siglato a Kabul il 2 luglio 2015.
- (3) L'articolo 59 dell'accordo ne prevede l'applicazione provvisoria prima della sua entrata in vigore.
- (4) È pertanto opportuno che l'accordo sia firmato a nome dell'UE e applicato in parte a titolo provvisorio, in attesa che siano terminate le procedure necessarie alla sua conclusione,

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 i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica islamica di Afghanistan, dall'altra, fatta salva la conclusione di detto accordo.

Il testo dell'accordo è accluso alla presente decisione.

Articolo 2

1. A norma dell'articolo 59 dell'accordo e subordinatamente alle notifiche ivi previste, le seguenti parti dell'accordo sono applicate in via provvisoria tra l'Unione e la

² Decisioni del Consiglio del 10 novembre 2011 (docc. st 16146/11 e st 16147/11).

Repubblica islamica di Afghanistan, in attesa dell'entrata in vigore dell'accordo, ma solo nella misura in cui riguardano ambiti di competenza dell'Unione, inclusi quelli relativi alla definizione e all'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune:

- Articolo 2 "*Principi generali*";
- Articolo 3 "*Dialogo politico*";
- Articolo 4 "*Diritti umani*";
- Articolo 5 "*Parità uomo-donna*";
- Titolo III "*Cooperazione allo sviluppo*";
- Titolo IV "*Cooperazione in materia di scambi e investimenti*";
- Articolo 28 "*Cooperazione in materia di migrazione*";
- Titolo VII "*Cooperazione regionale*";
- Titolo VIII "*Quadro istituzionale*" (nella misura in cui le disposizioni di tale titolo siano limitate allo scopo di assicurare l'applicazione provvisoria dell'accordo);
- Titolo IX "*Disposizioni finali*" (nella misura in cui le disposizioni di tale titolo siano limitate allo scopo di assicurare l'applicazione provvisoria dell'accordo).

2. La data a decorrere dalla quale l'accordo si applica a titolo provvisorio è pubblicata nella *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea* a cura del segretariato generale del Consiglio.

Articolo 3

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.

Articolo 4

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

Fatto a Bruxelles, il

*Per il Consiglio
Il presidente*