



*Commissione giuridica
Il Presidente*

4.12.2009

On. Juan Fernando López Aguilar
Presidente della
Commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni
BRUXELLES

Oggetto: Parere sulla base giuridica:

1. della proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani (COM(2009) 187 – C7-0011/2009 – 2009/0055(CNS))
2. della proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 314/2004 del Consiglio relativo a talune misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe (COM(2009) 395 – 2009/0111(CNS))
3. della proposta di regolamento del Consiglio che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone fisiche e giuridiche, entità e organismi in considerazione della situazione in Somalia (COM(2009) 393 – C7-0129/2009 – 2009/0114(CNS))

Caro onorevole López Aguilar,

con lettera del 16 novembre 2009, Lei ha consultato la commissione giuridica, a norma dell'articolo 37, paragrafo 2, del regolamento, sull'opportunità della base giuridica delle proposte della Commissione in oggetto.

Nella lettera, solleva una questione attinente alla base giuridica relativa alle tre proposte in

oggetto, affermando che la Sua commissione era stata informata dalla Commissione e dalla Presidenza svedese che, dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, tali proposte si sarebbero basate sull'articolo 215, rientrante nel titolo IV "Misure restrittive" della parte quinta "Azione esterna dell'Unione" del TFUE. Aggiunge che, stando a questa nuova base giuridica, non sarebbe stata obbligatoria la consultazione del Parlamento.

Ella prosegue chiedendo alla commissione di rispondere ai seguenti interrogativi sulla base della propria competenza per le questioni attinenti alle basi giuridiche:

- "1. Tenendo conto dell'obiettivo e del contenuto delle tre proposte, qual è la base giuridica corretta dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona?
2. Si potrebbe prendere in considerazione una doppia base giuridica (Articoli 75 e 215 del TFUE) per almeno una delle proposte?
3. Potrebbe chiarire la nozione di "consultazione facoltativa" del Parlamento europeo (in base alla "Dichiarazione di Stoccarda sull'Unione europea" del Consiglio europeo, in data 19 giugno 1983, in cui fu prevista una consultazione facoltativa di questo genere in materia internazionale anche nel silenzio dei trattati)?"

Considerazioni generali

Tutti gli atti dell'Unione europea debbono essere fondati su una base giuridica stabilita nel trattato di Lisbona. La base giuridica definisce la competenza dell'Unione *ratione materiae* e specifica in che modo deve essere esercitata tale competenza, vale a dire lo strumento o gli strumenti legislativi che si possono utilizzare nonché la procedura decisionale.

La scelta della corretta base giuridica è importante perché, da un canto, sulla scorta della giurisprudenza della Corte di Giustizia, la scelta della base giuridica ha valore costituzionale essendo l'Unione governata dal principio della delega dei poteri, il che significa che l'Unione può agire solo qualora il trattato le conferisce la facoltà di farlo¹. D'altro canto, è importante per il Parlamento europeo in quanto ne determina il ruolo nel processo legislativo.

In base alla giurisprudenza, la scelta della base giuridica non è soggettiva. La giurisprudenza stabilisce una serie coerente di criteri che dovrebbero applicarsi al momento della scelta della opportuna base giuridica per un atto specifico. La scelta della base giuridica deve basarsi su fattori oggettivi suscettibili di sindacato giurisdizionale, quali lo scopo e il contenuto dell'atto legislativo in questione². Sono irrilevanti in proposito l'auspicio di un'istituzione di partecipare più intensamente all'adozione di un determinato atto, il lavoro effettuato per altro motivo nel settore di azione in cui rientra l'atto o il contesto dell'adozione dell'atto³.

La base giuridica proposta prima di Lisbona

Originariamente, per queste tre misure furono proposti come base giuridica gli articoli 60, 301 e 308 del trattato CE. Ciò riveste ormai esclusivamente interesse storico, visto che il 1° dicembre è entrato in vigore il trattato di Lisbona.

¹ Parere n. 2/00 del 6 dicembre 2001 sul Protocollo di Cartagena [2001] Racc. I-9713.

² Cfr. ad esempio, Causa C-269/97 *Commissione/Consiglio* [2000] Racc. I-2257, punto 43.

³ Causa C-269/97 *Commissione/Consiglio* [2000] Racc. I-2257, punto 44.

Articolo 60

1. Qualora, nei casi previsti all'articolo 301, sia ritenuta necessaria un'azione della Comunità, il Consiglio, in conformità della procedura di cui all'articolo 301, può adottare nei confronti dei paesi terzi interessati, le misure urgenti necessarie in materia di movimenti di capitali e di pagamenti.

(...)

Articolo 301

Quando una posizione comune o un'azione comune adottata in virtù delle disposizioni del trattato sull'Unione europea relative alla politica estera e di sicurezza comune prevedano un'azione della Comunità per interrompere o ridurre parzialmente o totalmente le relazioni economiche con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, prende le misure urgenti necessarie.

Articolo 308

Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del mercato comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente trattato abbia previsto i poteri d'azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso.

La base giuridica dopo Lisbona

La Commissione e la Presidenza svedese propongono di adottare le tre misure in questione sulla base dell'articolo 215 del TFUE, il quale recita:

Parte quinta - Azione esterna dell'Unione

Titolo IV Misure restrittive

Articolo 215

1. Quando una decisione, adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea, prevede l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo.

2. Quando la decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali.

3. Gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche¹.

Dal canto suo, la commissione per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni, chiede se detta base giuridica possa essere utilizzata in combinato disposto con l'articolo 75 del TFUE:

Parte terza - Politiche dell'Unione e azioni esterne

Titolo V Spazio di libertà, sicurezza e giustizia

Capo 1 Disposizioni generali

Articolo 75 (ex articolo 60 del TCE)

Qualora sia necessario per conseguire gli obiettivi di cui all'articolo 67, per quanto riguarda la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività connesse, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, definiscono un insieme di misure amministrative concernenti i movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali.

Il Consiglio, su proposta della Commissione, adotta misure per attuare l'insieme di misure di cui al primo comma.

Gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche².

Scopo e contenuto delle misure proposte

1. Proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani (COM(2009) 187 def.)

Il 27 maggio 2002, il Consiglio ha adottato il regolamento (CE) n. 881/2002 che attua elementi delle risoluzioni 1267(1999) e 1390(2002) del Consiglio di Sicurezza ONU e, in particolare, congela i fondi e le risorse economiche di singoli ed entità figuranti in un elenco elaborato a tal fine dell'ONU.

Le principali modifiche concernono le seguenti questioni:

- **la definizione di “gruppo terrorista”** di cui all'articolo 2, paragrafo 1 della decisione quadro del Consiglio 2002/475/GAI sulla lotta al terrorismo è ampliata. A tal fine, l'allegato I della proposta contempla le persone fisiche e giuridiche, le entità, gli organismi e i gruppi designati dal Consiglio di Sicurezza ONU o dal comitato per le sanzioni in quanto associati ad Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani;

¹ Sottolineatura dell'autore.

² Sottolineatura dell'autore.

- **miglioramento dell'informazione:** la Commissione dovrebbe essere in grado di adottare una decisione prima di informare la persona, l'entità, l'organismo o il gruppo interessati in merito ai motivi dell'inserimento nell'elenco. I motivi per l'inserimento nell'elenco dovrebbero comunque essere notificati senza indugio a tale persona, entità, organismo o gruppo dopo che la decisione è stata pubblicata in modo da dare alla persona, all'entità, all'organismo o al gruppo in questione l'opportunità di far conoscere efficacemente il proprio punto di vista. Benché la Commissione debba sforzarsi di notificare i motivi per l'inserimento nell'elenco direttamente alla persona, all'entità, all'organismo o al gruppo interessati, tale notifica potrebbe in alcuni casi non essere possibile per l'incompletezza del recapito o per la sua completa mancanza. In tali casi, dovrebbe essere pubblicata una comunicazione nella *Gazzetta ufficiale* per informare gli interessati delle procedure applicabili;
- **divieto di ogni tipo di assistenza ad attività militari:** un nuovo articolo sancisce che è vietato fornire, direttamente o indirettamente, consulenze tecniche, assistenza o formazione connesse ad attività militari, comprese in particolare la formazione e l'assistenza connesse alla produzione, alla manutenzione e all'impiego di armi e materiale connesso di qualsiasi tipo, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità, organismo o gruppo di cui all'elenco figurante nell'allegato I;
- **modifica dell'elenco del Consiglio di Sicurezza ONU:** qualora le Nazioni Unite decidano di depennare dall'elenco una persona fisica o giuridica, un'entità, un organismo o un gruppo o di modificare i dati identificativi di una persona, di un'entità, di un organismo o di un gruppo che figura nell'elenco, la Commissione modifica opportunamente l'allegato I;
- **trattamento delle informazioni classificate:** qualora le Nazioni Unite o uno Stato forniscano informazioni classificate, la Commissione tratta tali informazioni in conformità della decisione 2001/844/CE, CECA, Euratom, del 29 novembre 2001 e, se del caso, dell'accordo sulla sicurezza delle informazioni classificate concluso tra l'Unione europea e lo Stato che ha fornito le informazioni. I documenti classificati a un livello corrispondente a "EU Top Secret", "EU Secret" o "EU Confidential" non vengono diffusi senza il consenso della fonte;
- **trattamento dei dati relativi a reati:** la Commissione può trattare i dati pertinenti relativi a reati commessi da persone fisiche dell'elenco e a condanne penali o misure di sicurezza riguardanti tali persone, solo nella misura necessaria alla preparazione della motivazione e all'esame delle osservazioni formulate dalla persona fisica interessata, fatte salve appropriate garanzie specifiche. Questi dati non vengono resi pubblici, né scambiati.

2. *Proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 314/2004 del Consiglio relativo a talune misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe (COM(2009) 395 def.)*

Il 18 febbraio 2002, il Consiglio ha deciso di istituire misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe in risposta alle gravi violazioni dei diritti dell'uomo, compresa la violazione della libertà d'opinione, di associazione e di riunione pacifica, perpetrate in tale paese (Posizione comune 2002/145/PESC). Vista la sua persistente preoccupazione per la situazione dei diritti dell'uomo nello Zimbabwe, il Consiglio ha adottato la posizione comune 2004/161/PESC per prorogare e modificare le misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe.

La posizione comune 2004/161/PESC, prevedeva il congelamento di ogni fondo e risorsa economica appartenenti a “singoli membri del governo dello Zimbabwe e alle persone fisiche o giuridiche, alle entità o agli organismi ad essi associati” di cui all'elenco dell'allegato alla posizione comune. Con la posizione comune 2008/632/PESC, il Consiglio ha esteso la portata di tale disposizione aggiungendo "altre persone fisiche o giuridiche coinvolte in attività che costituiscono una seria minaccia per la democrazia, il rispetto dei diritti umani e lo stato di diritto nello Zimbabwe”.

Il regolamento (CE) n. 314/2004 attua le misure restrittive previste dalla posizione comune 2004/161/PESC. Tale regolamento prevede il congelamento dei fondi e delle risorse economiche delle persone fisiche e giuridiche, delle entità e degli organismi che non abbiano legami con il regime dirigente del paese. L'obiettivo del regolamento (CE) n. 314/2004 è di porre fine alle gravi violazioni dei diritti dell'uomo nello Zimbabwe applicando misure restrittive nei confronti del governo dello Zimbabwe, dei principali responsabili e degli autori materiali di tali violazioni.

Inoltre, una disposizione fa luce sul trattamento delle informazioni classificate che potrebbero essere fornite a sostegno delle decisioni adottate in merito all'allegato della posizione comune 2004/161/PESC.

Al fine di creare la massima certezza di diritto all'interno della Comunità, i nomi e le altre informazioni pertinenti relative alle persone fisiche o giuridiche, alle entità o agli organismi i cui fondi e le cui risorse economiche devono essere congelati a norma del regolamento (CE) n. 314/2004 devono essere pubblici. La Commissione può trattare i dati pertinenti relativi a reati commessi da persone fisiche dell'elenco e a condanne penali o misure di sicurezza riguardanti tali persone fatte salve appropriate garanzie specifiche.

3. Proposta di regolamento del Consiglio che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone fisiche e giuridiche, entità e organismi in considerazione della situazione in Somalia (COM(2009) 393 def.)

La proposta è volta ad imporre misure restrittive nei confronti di determinate persone e entità in considerazione della situazione in Somalia.

Il 20 novembre 2008, il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite ha adottato la risoluzione 1844(2008) che conferma l'embargo generale e totale sulle armi nei confronti della Somalia e introduce ulteriori misure restrittive contro coloro che sono impegnati o sostengono atti che minacciano la pace, la sicurezza o la stabilità della Somalia e coloro i quali hanno violato l'embargo sulle armi o impediscono l'inoltro degli aiuti umanitari alla Somalia. Le ulteriori misure restrittive consistono in restrizioni all'ammissione e in misure restrittive in campo finanziario contro le persone e le entità designate dal comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite. In aggiunta all'embargo generale sulle armi già in vigore, la risoluzione vieta specificamente di fornire, vendere o trasferire, direttamente o indirettamente, armi ed equipaggiamenti militari, nonché di fornire l'assistenza tecnica e i servizi connessi alle persone e alle entità elencate dal comitato.

La posizione comune 2009/138/PESC ha confermato le misure restrittive in vigore dal 2002 e previsto misure supplementari contro le persone e le entità individuate dal comitato per le sanzioni delle Nazioni Unite. Tuttavia, alcune delle misure contemplate dalla posizione comune 2009/138/PESC, in particolare il divieto di fornire assistenza tecnica e finanziaria e

altri servizi pertinenti ad attività militari alle persone e alle entità elencate dal comitato per le sanzioni dell'ONU e il congelamento dei fondi e delle risorse economiche di dette persone ed entità, rientrano nel campo di applicazione del trattato che istituisce la Comunità europea. Il regolamento (CE) del Consiglio n. 147/2003 ha imposto un divieto generale sulla fornitura di consulenze tecniche, assistenza, formazione, finanziamenti o assistenza finanziaria pertinenti ad attività militari e a qualsiasi persona, entità o organismo della Somalia.

La proposta prevede che siano congelati tutti i fondi e le risorse economiche posseduti o controllati dalle persone fisiche o giuridiche, dalle entità o dagli organismi elencati nel regolamento. È vietato mettere, direttamente o indirettamente, fondi o risorse economiche a loro disposizione.

Nell'allegato I figurano le persone fisiche o giuridiche, le entità e gli organismi designati dal Consiglio di Sicurezza dell'ONU o dal comitato per le sanzioni in conformità con la risoluzione 1844 (2008) del Consiglio di Sicurezza dell'ONU.

In via derogatoria, le autorità competenti degli Stati membri elencate nell'allegato II possono autorizzare, alle condizioni che ritengono appropriate, che taluni fondi o risorse economiche congelati siano sbloccati o messi a disposizione a condizione che l'autorità competente interessata abbia stabilito che i fondi o le risorse economiche siano necessari per soddisfare le esigenze di base delle persone di cui all'allegato I e dei loro familiari dipendenti, compresi i pagamenti relativi a generi alimentari, affitti o ipoteche, medicinali e cure mediche, ecc.

La proposta sancisce altresì che è vietato fornire, direttamente o indirettamente, a qualsiasi persona fisica o giuridica, entità o organismo di cui all'allegato I: assistenza tecnica pertinente ad attività militari o alla fornitura, alla vendita, al trasferimento, alla fabbricazione, alla manutenzione e all'uso di beni e tecnologie militari inclusi nell'elenco comune delle attrezzature militari dell'Unione europea. Essa vieta il finanziamento o l'assistenza finanziaria pertinente ad attività militari.

La sentenza nella causa Kadi

Nella causa C-402/05 P *Kadi e Al Barakaat International Foundation/Consiglio e Commissione*¹, la Corte di Giustizia ha sancito la base giuridica degli articoli 60, 301 e 308 TCE per quanto riguarda il regolamento (CE) n. 881/2002 del 27 maggio 2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone e entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani, ma ha riconosciuto la necessità di protezione dei diritti fondamentali del ricorrente secondo il quale era stato violato il proprio diritto ad un equo contraddittorio e ad una effettiva tutela giurisdizionale.

Articoli 75 e 215 del trattato di Lisbona

Il trattato di Lisbona stabilisce una chiara distinzione tra sanzioni derivanti dagli elenchi gestiti autonomamente dall'UE che rientrano nell'ambito dell'articolo 75 del TFUE e si riferiscono all'azione interna dell'Unione, e quelle emananti dal comitato per le sanzioni ONU che rientrano nell'ambito dell'articolo 215 del TFUE e si riferiscono all'azione esterna dell'Unione.

¹ [2008] Racc. I-6351.

Per quanto riguarda l'articolo 75, si applica la procedura legislativa ordinaria. Il Parlamento e il Consiglio sono competenti a definire "un insieme di misure amministrative concernenti movimenti di capitali e i pagamenti, quali il congelamento dei capitali, dei beni finanziari o dei proventi economici appartenenti, posseduti o detenuti da persone fisiche o giuridiche, da gruppi o da entità non statali", ma solo il Consiglio può adottare misure operative specifiche.

Per quanto riguarda l'articolo 215, il Consiglio deve deliberare a maggioranza qualificata, su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione. Per quanto riguarda il Parlamento, esso è tenuto solo ad informarlo. L'articolo 352 del TFUE, che sostituisce l'articolo 308 del TCE, non ha più rilevanza in quanto il suo paragrafo 4 prevede che non è applicabile nell'ambito della PESC.

Per quanto riguarda le proposte all'esame, si ritiene che le proposte di regolamento del Consiglio riguardanti talune misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe e specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone fisiche e giuridiche, entità e organismi in considerazione della situazione in Somalia debbano basarsi esclusivamente sull'articolo 215 TFUE, in quanto attinenti alle relazioni con paesi terzi specifici e volte ad affrontare situazioni esistenti in paesi terzi.

Tuttavia, per quanto riguarda la proposta di regolamento del Consiglio che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone ed entità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani, è quanto meno opinabile che l'articolo 75 costituisca la base giuridica opportuna in quanto l'obiettivo è la prevenzione e la lotta contro il terrorismo e le attività correlate da parte di entità non statali. Inoltre, in tale contesto è difficile operare una distinzione tra minacce "esterne" e "interne" in quanto gli agenti di tali organizzazioni possono essere coinvolti in azioni terroristiche all'interno dell'UE e possono addirittura essere cittadini UE. La lotta al terrorismo, che è l'obiettivo e lo scopo di tale proposta, non implica solo l'azione esterna da parte dell'UE.

Inoltre, il terrorismo viola i valori universali della dignità umana, della libertà, dell'uguaglianza e della solidarietà, del rispetto per i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali di chi risiede nel territorio UE¹. L'importanza della lotta al terrorismo in quanto obiettivo interno dell'UE è esplicitamente sancita dall'articolo 75 del trattato di Lisbona. Ciò evidenzia l'intenzione degli Stati membri di cooperare nell'imposizione di misure, quali il congelamento di fondi, aspetti finanziari e proventi economici, ai fini della lotta contro il terrorismo. Il terrorismo può avvenire all'interno del territorio UE e pertanto si può sostenere che l'articolo 75, in quanto *lex specialis* in rapporto all'articolo 215, per la *ratione materiae* della lotta al terrorismo, dovrebbe costituire la base giuridica per tale proposta di regolamento.

Tuttavia, è completamente fuori luogo combinare le due basi giuridiche costituite dagli articoli 215 e 75 TFUE, in quanto attinenti a due procedure legislative incompatibili. Nel caso dell'articolo 215, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata su una proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione e il Parlamento viene meramente informato. Per quanto riguarda l'articolo 75, il Parlamento europeo e il Consiglio deliberano mediante regolamenti in conformità con la procedura legislativa ordinaria.

Occorre poi rilevare che i due articoli contengono una disposizione identica: *Gli atti di cui al*

¹ Cfr. Decisione quadro del Consiglio del 13 giugno 2002 sulla lotta al terrorismo (2002/475/GAI)

presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche. Nessuna delle tre proposte in esame, nella versione attuale, soddisfa chiaramente questo requisito. Inoltre, alla luce della sentenza *Kadi* e dell'esigenza di chiarezza e coerenza che dovrebbe caratterizzare ogni atto legislativo UE quando si tratti di rispetto per i diritti fondamentali, si ritiene che le disposizioni sulle garanzie giuridiche di cui ai due articoli citati dovrebbero per lo meno essere coordinate ed esistono solidi argomenti per la creazione di un meccanismo che coinvolga sia il Consiglio che il Parlamento per garantire questo coordinamento.

Considerato che il requisito delle necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche non è soddisfatto e che tutte queste sono proposte della Commissione e non dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, le proposte sono imperfette e non possono essere adottate sulla base dell'articolo 215.

La questione della "consultazione facoltativa"

La partecipazione del Parlamento europeo alla politica estera e di sicurezza comune è limitata. Tuttavia, nel passato una partecipazione informale del Parlamento europeo è stata garantita sotto vari profili. *La Solenne Dichiarazione sull'Unione europea* firmata dai Capi di Stato e di governo a Stoccarda il 19 giugno 1983 ha introdotto la consultazione *facoltativa* del Parlamento europeo¹ Il punto 2.3.7 della Dichiarazione prevede che

Oltre alle consultazioni previste dai trattati in merito a taluni accordi internazionali, il parere del Parlamento europeo viene chiesto:

. prima della conclusione di altri accordi internazionali d'importanza rilevante conclusi dalla Comunità,

. prima dell'adesione di uno Stato alla Comunità europea.

Le procedure esistenti per l'informazione riservata e ufficiosa del Parlamento europeo in merito all'andamento dei negoziati sono estese, tenendo conto dell'urgenza, a tutti gli accordi internazionali di importanza rilevante conclusi dalle Comunità.

La dichiarazione aveva carattere unilaterale e spontaneo. Considerato che il trattato di Lisbona garantisce la partecipazione del Parlamento europeo alla conclusione di accordi internazionali e che l'articolo 215 TFUE stabilisce esplicitamente che il Parlamento europeo dovrebbe solo essere informato, l'unica possibile conclusione da trarre è che gli Stati membri hanno specificamente inteso limitare la partecipazione del Parlamento europeo per quanto riguarda le misure previste dall'articolo 215 del TFUE. La consultazione facoltativa del Parlamento altro non è se non quanto dice, vale a dire una decisione spontanea da parte del Consiglio di consultare il Parlamento quando non ha l'obbligo di farlo. Non vi è quindi alcuna base giuridica per la consultazione facoltativa del Parlamento nell'ambito dell'articolo 215 del TFUE.

In mancanza di consultazione del Parlamento e considerata l'esistenza della identica disposizione negli articoli 75 e 215 secondo cui *gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche*, il Parlamento potrebbe sforzarsi di convincere il Consiglio a concludere un accordo interistituzionale ai sensi dell'articolo 295 TFUE sul coordinamento di tali garanzie. Tale accordo potrebbe essere giuridicamente vincolante a seguito del trattato di Lisbona. La possibilità, però, che tale accordo possa essere

¹ Dichiarazione Solenne sull'Unione europea (Stoccarda, 19 giugno 1983), Bollettino delle Comunità europee, giugno 1983, n. 6, pagg. 24-29.

raggiunto, riveste carattere politico e non giuridico.

Ciò garantirebbe non solo un certo livello di partecipazione del Parlamento europeo, ma anche la promozione degli obiettivi dell'Unione europea quali sanciti nel trattato di Lisbona, garantendo in particolare il massimo livello di protezione dei diritti dell'uomo e il principio di democrazia rappresentativa. Occorre inoltre tener presente che, in base agli articoli 7 e 8 del TFUE, l'Unione europea dovrebbe garantire assicurare la coerenza tra le sue varie politiche e azioni e l'eliminazione delle ineguaglianze tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi.

La commissione ha esaminato le questioni sopracitate nel corso della riunione del 3 novembre 2009.

Durante tale riunione la commissione giuridica ha deciso quindi all'unanimità, con 13 voti favorevoli e nessuna astensione¹, di raccomandare quanto segue:

1. L'opportuna base giuridica della *proposta di regolamento del Consiglio che modifica il regolamento (CE) n. 314/2004 del Consiglio relativo a talune misure restrittive nei confronti dello Zimbabwe (COM(2009) 395 def.)* e della *proposta di regolamento del Consiglio che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone fisiche e giuridiche, entità e organismi in considerazione della situazione in Somalia (COM(2009) 393 def.)* è l'articolo 215 del TFUE.
2. Tuttavia, al fine di adottare una misura ai sensi dell'articolo 215 del TFUE, deve essere soddisfatta una serie di condizioni:
 - a) dovrebbe esserci una decisione sull'interruzione o la riduzione, parziale o totale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, adottata in conformità con il capitolo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea;
 - b) la misura dovrebbe basarsi su una proposta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione;
 - d) la misura dovrebbe contenere le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche.

Tali condizioni non sono soddisfatte per cui le proposte in questione sono imperfette.
3. L'opportuna base giuridica della *proposta di regolamento del Consiglio recante modifica del regolamento (CE) n. 881/2002 che impone specifiche misure restrittive nei confronti di determinate persone e identità associate a Osama bin Laden, alla rete Al-Qaeda e ai Talibani (COM(2009) 187 def.)* è l'articolo 75 del TFUE.
4. Una duplice base giuridica costituita dagli articoli 75 e 215 del TFUE è fuori questione, in quanto essi prevedono due procedure legislative incompatibili.
5. Non esiste base giuridica per la consultazione facoltativa del Parlamento nel contesto dell'articolo 215 del TFUE.

¹ Erano presenti alla votazione gli onn.: Luigi Berlinguer (Presidente f.f., relatore per parere), Raffaele Baldassarre (Vicepresidente), Sebastian Valentin Bodu (Vicepresidente), Evelyn Regner (Vicepresidente), Rainer Wieland, Tadeusz Zwiefka, Bernhard Rapkay, Alexandra Thein, Diana Wallis, Cecilia Wikström, Dimitar Stoyanov, Kurt Lechner e Eva Lichtenberger.

Formula di cortesia e firma.

(f.to) Klaus-Heiner Lehne