

# Unione europea

## La cooperazione allo sviluppo dell'Unione europea con Paesi terzi: da politica contro la povertà a cooperazione globale?

*Sommario:* 1. Premessa. – 2. La nozione di ‘cooperazione allo sviluppo’ accolta dalla Corte. – 3. Il *test* elaborato dalla Corte al fine di ascrivere una misura alla cooperazione allo sviluppo: utilizzo di un criterio di ordine finalista. – 4. *Segue:* l'utilizzo, nella pratica, di criteri meno rigorosi. Critica. – 5. Considerazioni conclusive.

1. Con la sentenza dell'11 giugno 2014, resa nella causa C-377/12 (*Commissione europea c. Consiglio dell'Unione*), la Corte di giustizia dell'Unione europea è stata chiamata a pronunciarsi sulla nozione di ‘cooperazione allo sviluppo’ con Paesi terzi ai sensi degli art. 208 e ss. TFUE. Il Trattato di Lisbona, come è noto, ha profondamente innovato la formulazione delle disposizioni del Trattato relative alla cooperazione allo sviluppo, in particolare per quanto riguarda la determinazione delle finalità perseguibili sulla base di questa politica. Mentre il precedente art. 177 TCE, oltre «la lotta contro la povertà» annoverava, al suo par. 1, «lo sviluppo economico e sociale sostenibile» e «l'inserimento armonioso e progressivo dei paesi in via di sviluppo nell'economica mondiale» tra gli obiettivi riconnessi all'attuazione della cooperazione allo sviluppo, l'attuale art. 208 TFUE si limita a stabilire che «l'obiettivo principale della politica dell'Unione in questo settore è la riduzione e, a termine, l'eliminazione della povertà». Analoga soppressione ha riguardato anche il riferimento, nel par. 2, dell'art. 177 TCE, allo «sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché al rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali» obiettivo che, al pari di quelli enunciati al par. 1, la Corte ha riconosciuto come caratterizzante la cooperazione allo sviluppo.

Nonostante il complessivo ridimensionamento degli scopi riconnessi a questa politica, la Corte, nella sentenza in commento, non solo ha riaffermato una nozione assai ampia di cooperazione allo sviluppo, in conformità con la sua precedente giurisprudenza (Corte di Giustizia, *Portogallo c. Consiglio*, causa C-268/94, sentenza del 3 dicembre 1996; *Parlamento c. Consiglio*, causa C-403/05, sentenza del 23 ottobre 2007; *Commissione c. Consiglio*, causa C-91/05, sentenza del 20 maggio 2008), ma le ha anche riconosciuto l'idoneità a perseguire obiettivi non immediatamente riconducibili ad una nozione, pur estesa, di ‘riduzione ed eliminazione della povertà’. Gli argomenti utilizzati e le soluzioni, non sempre coerenti, forniscono l'occasione per riflettere sul ruolo centrale assunto dalla cooperazione allo sviluppo nell'ambito delle relazioni esterne dell'Unione e sulla complessa interrelazione tra obiettivi di sviluppo e obiettivi *tout court* di cooperazione.

2. Il caso trae origine dal ricorso promosso dalla Commissione avverso la decisione di conclusione dell'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e la



Repubblica delle Filippine (decisione 2012/272/UE del Consiglio, del 14 maggio 2012, relativa alla firma, a nome dell'Unione, dell'accordo quadro di partenariato e cooperazione tra l'Unione europea e i suoi Stati membri, da una parte, e la Repubblica delle Filippine, dall'altra, in GU L 134 del 24 maggio 2012, pag. 3), in quanto il Consiglio dell'Unione europea ha provveduto all'aggiunta delle basi giuridiche relative alla riammissione dei cittadini di Stati terzi (articolo 79, paragrafo 3, TFUE), ai trasporti (articoli 91 TFUE e 100 TFUE) nonché all'ambiente (articolo 191, paragrafo 4, TFUE). Secondo la Commissione poiché «gli accordi di cooperazione allo sviluppo coprono necessariamente un alto numero di settori specifici di cooperazione senza che ciò ne pregiudichi la natura di accordi di cooperazione allo sviluppo» (par. 18), le disposizioni concernenti la riammissione dei cittadini delle parti contraenti, il trasporto e l'ambiente non necessiterebbero di essere fondate su ulteriori basi giuridiche. Esse, infatti, al pari di altre previsioni, contribuirebbero a promuovere il perseguimento dello sviluppo delle Filippine e si iscriverebbero, quindi, negli obiettivi della politica di cooperazione allo sviluppo ai sensi dell'art. 209 TFUE.

La Corte di giustizia ha accolto il ricorso della Commissione ed ha ritenuto che le disposizioni della decisione impugnata relative alla tutela ambientale, ai trasporti e alla riammissione di cittadini rientrino nella sfera applicativa della cooperazione allo sviluppo. Esse, di conseguenza, non avrebbero dovuto essere fondate sulle basi giuridiche relative a tali materie. La Corte è pervenuta a siffatta conclusione sulla base di un approccio interpretativo articolato, non privo di profili problematici.

La Corte ha, innanzitutto, sottolineato che la differente formulazione dell'art. 208 TFUE rispetto al precedente articolo 177 TCE in merito agli obiettivi perseguibili non ha l'effetto di alterare la nozione di cooperazione allo sviluppo già delineata nella giurisprudenza in termini assai generosi (v. sul punto, P. Eeckhout, *EU External Relations*, Oxford, 2 ed., 2011, in part. p. 139 ss.). La politica dell'Unione nel settore della cooperazione allo sviluppo non si limita, infatti, «alle misure tese direttamente all'eliminazione della povertà, ma persegue altresì gli obiettivi di cui all'articolo 21, paragrafo 2, TUE, come quello, enunciato in tale paragrafo 2, lettera d), consistente nel favorire lo sviluppo sostenibile sul piano economico, sociale e ambientale dei paesi in via di sviluppo» (par. 37). Ancorché collocati nell'attuale art. 21 TUE – in una disposizione, cioè, che enuncia in termini generali gli obiettivi che devono ispirare la complessiva azione esterna dell'Unione – la cooperazione allo sviluppo continuerebbe dunque ad essere caratterizzata anche da obiettivi diversi ed ulteriori da quello «primo di eliminare la povertà». In particolare, l'obiettivo centrale della cooperazione allo sviluppo sarebbe, ad avviso della Corte, «l'eliminazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile, in particolare mediante l'impegno per la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio». Tale «carattere multidimensionale» dell'eliminazione della povertà, nel tradurre «un incremento degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo e delle materie che essa interessa ... riflette la visione dell'Unione per lo sviluppo esposta nel consenso europeo... ed implica l'attuazione di tutta una serie di attività riguardanti lo sviluppo [in esso] menzionate» (par. 42).

Benché il riferimento ad un atto di carattere politico, qual è il 'Consenso europeo' (Dichiarazione comune del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio, del Parlamento europeo e della Commissione sulla politica di sviluppo dell'Unione europea intitolata 'Il consenso europeo', in GU C 46 del 24 febbraio 2006, p.1), al fine di interpretare gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo desti qualche perplessità (per una critica a questa tecnica interpretativa v. P. Van Elswege, "EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of New Balance

between Delimitation and Consistency”, in *Common Market Law Review* 2010, p. 1008), i passaggi appena richiamati sono densi di conseguenze. La circostanza che obiettivi diversi ed ulteriori rispetto a quelli tradizionali della cooperazione allo sviluppo siano essenziali per garantire lo sviluppo economico e sociale fa sì che essi possano considerarsi scopi legittimamente perseguibili sulla base delle disposizioni relative alla cooperazione allo sviluppo. Finalità dunque non immediatamente riconducibili alla politica in oggetto, bensì caratterizzanti eventualmente altre politiche, sono pienamente integrate tra gli obiettivi tipici dell'aiuto allo sviluppo in conseguenza della loro idoneità a realizzare scopi di sviluppo. In questa prospettiva, la nozione di cooperazione allo sviluppo accolta dalla Corte ricomprenderebbe, oltre a quelli espressamente indicati dal Trattato, anche obiettivi diversi ed ulteriori ancorché strumentali per perseguire l'aiuto economico e sociale.

3. Tuttavia, precisa la Corte, «una misura, anche ove contribuisca allo sviluppo economico e sociale di paesi in via di sviluppo, non rientra nell'ambito della politica di cooperazione allo sviluppo se la sua finalità primaria è quella di attuare un'altra politica» (par. 44). In questo passaggio, la Corte esplicita, dunque, il nesso che deve sussistere tra i nuovi obiettivi di carattere strumentale e gli scopi tradizionali della cooperazione. Sotto questo profilo, la Corte parrebbe indicare che questi ultimi, pur non esaurendo di per sé la gamma delle finalità perseguibili sulla base di questa politica, devono in ogni caso costituire la componente o finalità principale, pur remota, di una misura volta a realizzare altri scopi, come, ad es., la riammissione di cittadini o la tutela ambientale.

Le indicazioni fornite dalla Corte appaiono dunque assai rilevanti. Affermare che una misura, a prescindere dagli obiettivi immediati che persegue, possa fondarsi sulle disposizioni della cooperazione allo sviluppo solo nella misura in cui abbia, in ultima istanza, lo scopo di realizzare lo sviluppo economico e sociale significa che il criterio per determinare la corretta base giuridica di un atto è dato dal suo scopo principale o dimensione preponderante. Di conseguenza, disposizioni volte a garantire, ad es., la riammissione di cittadini delle parti contraenti le quali non abbiano lo scopo ultimo di realizzare obiettivi di aiuto socio economico non potrebbero dunque fondarsi sulla cooperazione allo sviluppo.

Il *test* elaborato dalla Corte per determinare l'appartenenza di una misura alla materia della cooperazione allo sviluppo si fonda dunque su un rigido criterio di ordine finalistico: una misura, a prescindere dal suo contenuto materiale, è idonea a ricadere nella sfera applicativa degli artt. 208 ss., se persegue in via primaria obiettivi di sviluppo. Solo nel caso in cui la misura, nell'implicare azioni o interventi i quali, per portata o effetti, fosse in realtà preordinata a realizzare obiettivi ulteriori e diversi da quelli della cooperazione allo sviluppo, la qualificazione dell'atto o dell'accordo potrebbe essere destinata a mutare.

4. Questo è il problema centrale che si è posto nella sentenza, problema al quale la Corte ha dato una soluzione non pienamente convincente.

Se le disposizioni dell'accordo relative alla tutela dell'ambiente sono state a giusto titolo assegnate dalla Corte all'ambito della cooperazione allo sviluppo, in quanto chiaramente volte a promuovere «la salvaguardia e il miglioramento dell'ambiente ai fini dello sviluppo sostenibile» (par. 53), non altrettanto può dirsi per le clausole relative alla riammissione e ai trasporti. Esse si collocano bensì nel quadro di una politica di cooperazione delle parti contraenti; la cooperazione che queste clausole intendono tuttavia promuovere è esclusivamente finalizzata ad incentivare una collaborazione nei rispettivi settori della migrazione (v. artt. 26 ss. dell'accordo) e dei trasporti (v. art. 38 dell'accordo).

Né il dato testuale, né il tenore complessivo di queste clausole consentono di concludere che esse sono volte a realizzare obiettivi di sviluppo socio-economico.

È verosimile che la difficoltà di collocare tali disposizioni nel contesto della cooperazione allo sviluppo abbia indotto la Corte a seguire un percorso logico argomentativo assai poco lineare.

La Corte ha innanzitutto insistito sul rilievo che, in materia di sviluppo, le disposizioni relative ai trasporti e alla riammissione assumono nell'ambito del complessivo accordo quadro. Nell'affermare che l'accordo «fa emergere un *collegamento* (corsivo aggiunto) tra la cooperazione che esso mira a stabilire in materia di migrazione, trasporti e ambiente, da un lato, e gli obiettivi della cooperazione allo sviluppo, dall'altro» (par. 51), la Corte, pur implicitamente, ha indicato che il legame tra le clausole in questione e gli obiettivi di sviluppo è dato da un mero collegamento, non altrimenti qualificato. Analoga considerazione può essere fatta in relazione al passaggio, contenuto al par. 56, in cui si afferma che quelle stesse disposizioni «*contribuiscono* (corsivo aggiunto) al conseguimento degli obiettivi della cooperazione allo sviluppo». Questa linea argomentativa parrebbe dunque indicare, in palese contrasto con il *test* in precedenza delineato, che anche misure che perseguono obiettivi non collegati in maniera diretta alla cooperazione allo sviluppo non esorbitano dall'ambito d'applicazione dell'art. 208 e ss. TFUE se si limitano a *contribuire* a realizzare finalità di sviluppo.

La difficoltà di riconnettere queste disposizioni dell'accordo alla cooperazione allo sviluppo emerge, poi, in maniera ancora più netta, al par. 49, che costituisce il passaggio centrale dell'argomentazione della Corte. In questo paragrafo, la Corte ha riconosciuto che le disposizioni dell'accordo quadro relative alla riammissione, ai trasporti e all'ambiente, rientrano nell'ambito d'applicazione della cooperazione allo sviluppo in quanto «sono integrat[e] nella politica di sviluppo definita nel consenso europeo... [e] fanno parte della serie di attività riguardanti lo sviluppo previste per realizzare gli obiettivi di sviluppo del millennio e tenere conto degli aspetti economici, sociali e ambientali dell'eliminazione della povertà nell'ambito dello sviluppo sostenibile».

Non può sfuggire il mutamento di prospettiva rispetto al *test* in precedenza delineato. Se una misura è riconducibile alla sfera della cooperazione allo sviluppo in quanto risulta, sulla base di un esame analitico delle sue componenti, finalizzata a realizzare obiettivi socio-economici, le clausole in questione sono considerate ricadenti nella cooperazione allo sviluppo non in seguito ad un'analisi delle loro finalità e contenuto, ma perché rientrano tra le attività che un atto informale, qual è il 'Consenso europeo', menziona come idonee per realizzare scopi di sviluppo. È dunque evidente che il passaggio appena riportato si fonda sull'applicazione di un criterio di carattere meramente presuntivo. Il richiamo al 'Consenso europeo' ha infatti l'effetto di introdurre una presunzione *una tantum* di idoneità delle misure concernenti i trasporti e l'immigrazione – le quali in principio non potrebbero essere classificate tra le azioni tipiche della cooperazione allo sviluppo – a realizzare scopi di questo tipo. Esse sono così incorporate, una volta per tutte, tra gli interventi che l'Unione è abilitata ad intraprendere sulla base degli articoli 208 ss., senza la necessità di alcuna ulteriore verifica sulla loro concreta vocazione a realizzare obiettivi di sviluppo.

5. Attraverso questa complessa e, a tratti, farraginoso argomentazione, la Corte sembra dunque attenuare la rigorosa applicazione del criterio di ordine funzionale – pur ribadito, in astratto, anche in questa sentenza – per far spazio a criteri più tenui (come, ad es., il criterio che fa riferimento ad un mero collegamento) o addirittura a criteri presuntivi al fine di ascrivere una misura alla cooperazione allo sviluppo.

Non appare irragionevole pensare che questo approccio, che ha l'effetto di affievolire il legame che i Trattati impongono tra una misura e la corrispondente base giuridica, possa, almeno in parte, giustificarsi alla luce delle nuove disposizioni del TUE relative all'Azione esterna dell'Unione. Si potrebbe infatti pensare che l'art. 21 TUE – disposizione che apre il Titolo V TUE dedicato all'Azione esterna dell'Unione – nel definire, al suo secondo paragrafo, una serie di obiettivi di differente natura e portata, i quali devono guidare la complessiva 'azione esterna' dell'UE, abbia la funzione di assegnare a ciascuna politica di rilievo esterno obiettivi diversi ed ulteriori rispetto a quelli specificamente stabiliti da ciascuna base giuridica (questa sembrerebbe essere la posizione maggiormente sostenuta in letteratura. V., tra gli altri, M. Cremona, "The Two (or Tree) Treaty Solution: The New Treaty Structure of EU", in *EU Law after Lisbon*, A. Biondi, P. Eeckhout, S. Ripley (eds.), Oxford, 2012, p. 46). In questa ottica, l'art. 21, nell'estendere la gamma degli obiettivi perseguibili da ciascuna politica al di là di quanto indicato dalla specifica base giuridica, avrebbe l'effetto di elidere o, almeno, di attenuare il nesso funzionale che, in virtù del principio di attribuzione, sussiste tra misure e scopi.

In una simile prospettiva, la cooperazione allo sviluppo sarebbe allora concepita dalla Corte come una politica che, oltre a caratterizzarsi per misure preordinate a realizzare finalità di sviluppo, assorbe anche misure che, pur non perseguendo obiettivi collegati in maniera esplicita o diretta allo sviluppo economico e sociale, possano, in quanto presuntivamente idonee a realizzare quelle finalità, avere comunque un impatto sulla cooperazione allo sviluppo.

In termini pratici, la conseguenza più rilevante dell'orientamento espresso dalla Corte, di cui la sentenza in commento costituisce solo l'ultimo episodio (v. *Parlamento c. Consiglio*, causa C-403/05, cit.; *Commissione c. Consiglio*, causa C-91/05, cit.), è che la cooperazione allo sviluppo, per definizione politica settoriale, sta assumendo i tratti di una politica di cooperazione globale; una politica nell'ambito della quale l'Unione non si limita a promuovere «l'eliminazione della povertà nel contesto dello sviluppo sostenibile», ma tende a stabilire un quadro politico e sociale nel quale si realizzi anche una sorta di omogeneità dei valori politici di fondo fra l'Unione e i Paesi terzi. Non appare dunque fuorviante chiedersi, come acutamente sottolinea l'Avv. gen. P. Mengozzi (v. le conclusioni presentate in questa causa il 23 gennaio 2014), se l'accordo di partenariato e cooperazione concluso dall'Unione con la Repubblica delle Filippine «rifletta le nuove modalità attraverso cui l'Unione esprime oramai la propria politica di cooperazione allo sviluppo» (par. 37). Una cooperazione allo sviluppo, come evidenziato anche dalla Corte, dal «carattere multidimensionale» (par. 42): un ossimoro di dubbia coerenza sistematica alla luce della giurisprudenza sulla base giuridica, ma corrispondente alle tendenze evolutive della politica di cooperazione allo sviluppo sul piano internazionale.

**Maria Eugenia Bartoloni**

**ABSTRACT. EU Development Cooperation Policy with Third Countries: From a Policy to Promote the Eradication of Poverty to a Multi-faceted Cooperation?**

The Treaty of Lisbon introduces some amendments to the provisions on development cooperation policy, redefining, in particular, the objectives of this policy. In this judgment the EU Court of Justice has the opportunity to rule on development cooperation in the post-Lisbon context. It states that development cooperation with third countries takes the form of cooperation and partnership that is comprehensive in nature and that cannot be reduced to the traditional objectives of 'devel-

opment cooperation' alone. Development cooperation is defined so broadly that it becomes more difficult to show that, alongside the large number of sectors it can encompass, there remains an objective or there is more than one objective both distinct from those pursued by the development cooperation. The consequence is that development cooperation, as now defined by the EU Court, is a multi-faceted policy.

*Keywords:* development cooperation; eradication of poverty; sustainable economic and social development; Millennium Development Goals; readmission of nationals of third Countries.

**Notizie sull'Autore:**

Ricercatore di Diritto internazionale nell'Università degli Studi di Macerata  
eugenia.bartoloni@unimc.it