

DIRITTI COMPARATI

Comparare i diritti fondamentali in Europa

UE-MERCOSUR: UN ACCORDO, DUE TRATTATI, MOLTI DUBBI. NOTE A MARGINE DELLA RICHIESTA DI PARERE DEL PARLAMENTO EUROPEO SUGLI ACCORDI UE-MERCOSUR

Posted on 3 Marzo 2026 by [Umberto Lattanzi](#)

Il 17 gennaio scorso la Commissione [ha firmato](#), per l'Unione e i suoi Stati membri, due trattati con il Mercato comune del Sud (Mercosur) e i suoi Stati membri al fine di rafforzare la cooperazione politica e liberalizzare il commercio tra le parti.

I due trattati sono l'[Accordo di Partenariato](#) (EMPA – *EU-Mercosur Partnership Agreement*), comprensivo di un pilastro politico e di cooperazione e di un pilastro commerciale e l'[Accordo Interinale sugli Scambi](#) (ITA – *Interim Trade Agreement*), che ha ad oggetto soltanto la liberalizzazione degli scambi commerciali e degli investimenti. Il primo – l'accordo di partenariato – è un trattato misto; il secondo – l'accordo interinale – è un trattato dell'Unione soltanto. Una volta che l'Accordo di Partenariato sia entrato in vigore, esso sostituirà l'Accordo Interinale, che cesserà di produrre effetti.

Da ultimo, il 22 gennaio scorso, il Parlamento Europeo [ha richiesto](#) alla Corte di Giustizia un Parere sulla compatibilità dei due trattati e dello "sdoppiamento" dell'accordo in due trattati distinti con il diritto dell'Unione.

Questo post descrive il processo negoziale che ha portato alla conclusione dei due accordi, analizza la richiesta di Parere avanzata dal Parlamento Europeo e prefigura le possibili future difficoltà nel processo di ratifica.

1. L'accordo con il Mercosur ha una [lunga storia negoziale](#). Le trattative si aprirono nel 1999, anno in cui [il Consiglio adottò le linee guida negoziali](#), secondo le quali «l'accordo equilibrato, globale e un impegno unico», disciplinando «le relazioni politiche, economiche e commerciali tra le parti e anche disposizioni in materia di cooperazione, dialogo politico e misure istituzionali indispensabili per l'applicazione dell'accordo».

Nel 2018, nelle sue [Conclusioni relative alla negoziazione e alla conclusione di accordi commerciali dell'UE](#), il Consiglio affermò – tenuto conto anche del [Parere 2/15](#) della Corte di Giustizia sull'Accordo di Libero Scambio con Singapore – che:

«in futuro la Commissione intende raccomandare progetti di direttive negoziali per gli accordi di libero scambio che riguardano, da un lato, la competenza esclusiva dell'UE e, dall'altro, accordi separati misti in materia di investimenti, al fine di rafforzare la posizione dell'UE come partner negoziale. Spetta al Consiglio decidere se avviare negoziati su questa base.

Spetta ugualmente al Consiglio decidere, caso per caso, in merito alla separazione degli accordi commerciali. A seconda del loro contenuto, gli accordi di associazione dovrebbero essere misti. Quelli attualmente in fase di negoziazione, come quelli con il Messico, il Mercosur e il Cile, rimarranno accordi misti».

Sulla base del mandato così conseguito, la Commissione, [riassunti i negoziati nel 2016, raggiunse un primo accordo di principio nel 2019](#). Questo primo accordo fu aspramente criticato per il suo paventato impatto ambientale, climatico, sull'industria agricola europea e sulla sicurezza alimentare, in particolare, dal [Presidente francese](#). Queste e analoghe critiche condussero a nuovi negoziati e alla revisione dell'accordo; il 6 dicembre 2024 la Commissione [annunciò](#) di aver raggiunto un nuovo accordo di principio con il Mercosur.

Il 3 settembre 2025, infine, la Commissione europea adottò [le proposte di](#)

[decisioni](#) del Consiglio relative alla firma e alla conclusione di due strumenti giuridici paralleli: l'accordo di partenariato (EMPA) e l'accordo commerciale interinale (ITA). Questo è il primo punto di emersione a livello ufficiale dello "sdoppiamento" in due accordi separati di quello che inizialmente era previsto come un accordo unico. Le motivazioni di tale "sdoppiamento" sono verosimilmente da ricercarsi nella percepita [difficoltà del processo di ratifica degli accordi misti](#), come dimostrato, ad esempio, dal caso dell'accordo con il Canada (CETA), concluso nel 2014 e il cui processo di ratifica non è ancora stato perfezionato.

2. Come anticipato, il Parlamento dubita della legittimità della [separazione in due trattati distinti](#) di quello che il Consiglio aveva originariamente voluto come un accordo unico, da concludersi come trattato misto. In particolare, il Parlamento ipotizza la violazione dell'art. 218, co. 2 e 4 TFUE, dei principi di attribuzione, dell'equilibrio istituzionale e della leale collaborazione (artt. 4, co. 3 e 13, co. 2 TUE). Infine, secondo il Parlamento, il preteso mancato rispetto delle linee guida negoziali da parte della Commissione, determina un'alterazione delle regole di voto in seno al Consiglio e pregiudica le prerogative dei Parlamenti nazionali.

Il cuore della questione risiede nella circostanza che «né la portata dell' né le sue conseguenze sul potere di veto degli Stati membri avrebbero potuto essere previste al momento in cui tale mandato è stato conferito e concordato» (par. C dei considerando della [Risoluzione](#) del Parlamento). In effetti, quando il Consiglio autorizza la Commissione ad avviare negoziati per un trattato misto, uno Stato che nutra riserve può acconsentire confidando nel proprio potere di veto in fase di conclusione e ratifica. Infatti, per l'Unione, gli accordi misti sono conclusi dalla Commissione, previo assenso del Parlamento, sulla base di una decisione unanime del Consiglio; per gli Stati membri, ciascuno procede secondo i propri requisiti costituzionali, di norma con autorizzazione parlamentare. I trattati dell'Unione, invece, come l'Accordo Interinale, sono conclusi dalla Commissione – spesso previo consenso del Parlamento – sulla base di una decisione del Consiglio adottata a maggioranza qualificata (artt. 207 e 218 TFUE).

Un ulteriore profilo critico dello "sdoppiamento" emerge dal confronto

con l'[applicazione provvisoria dei trattati misti](#) ex art. 218, co. 5 TFUE, nelle more delle ratifiche (come nel caso [CETA](#)). In entrambi i casi, l'obiettivo perseguito è quello di far entrare subito in vigore la parte dell'accordo che rientra nelle competenze esclusive dell'Unione, in attesa delle ratifiche nazionali. Tuttavia, nel caso dell'applicazione provvisoria, se la ratifica diventa impossibile per il rifiuto insuperabile di uno o più Stati membri, il Consiglio revoca la decisione sull'efficacia provvisoria e ne informa il Paese terzo, dichiarando di non voler più ratificare (come nel caso dell'[accordo UE-Guinea](#) - v. anche le [dichiarazioni](#) allegate alla decisione sulla firma di CETA, in particolare n. 20). Diversamente in questo caso: se l'Accordo di Partenariato non fosse ratificato, l'Accordo Interinale resterebbe in vigore, salvo denuncia. La denuncia, però, dal lato UE, richiederebbe una decisione del Consiglio ex art. 218 TFUE ([Erlbacher 2024](#), §34), fondata sulla volontà espressa di recesso, non su una mera presa d'atto del mancato perfezionamento della ratifica.

D'altro canto, l'argomento principale a favore della legittimità dello "sdoppiamento" si fonda sull'impossibilità di invocare le direttive negoziali del Consiglio come parametro di legittimità degli atti della Commissione, tanto più che la decisione che le adotta è deliberata con la stessa maggioranza richiesta per firmare e concludere il trattato (v. [Becker e Thomsen](#), 2026). In questa prospettiva si potrebbe concludere che «la decisione del Consiglio di sottoscrivere un accordo negoziato dalla Commissione implica l'approvazione del suo contenuto e sana ogni eventuale irregolarità compiuta nel corso dei negoziati», come osservato dal Consiglio nel procedimento relativo al [Parere 3/94](#). In tal senso sembrerebbe deporre anche la [Sentenza](#) del Tribunale del 15 marzo 2006, T-226/04, *Italia c. Commissione*, relativa a presunte violazioni sostanziali delle direttive negoziali, ove al punto 76 si afferma:

«l'eventuale mancato rispetto delle direttive Consiglio trova normalmente la sua sanzione nella decisione spettante al Consiglio di concludere o meno l'accordo. Siffatte direttive non fanno quindi parte, in linea di massima, delle norme alla luce delle quali dev'essere valutata la legittimità degli atti compiuti dalla Commissione nell'ambito di negoziati internazionali».

La Corte di giustizia è ora chiamata a stabilire se confermare l'orientamento del Tribunale ed estenderlo anche a violazioni procedurali delle direttive negoziali, come la scelta di concludere un accordo misto anziché dell'Unione soltanto. Le implicazioni sono rilevanti: nel breve periodo ciò favorirebbe l'entrata in vigore dell'Accordo Interinale, utile alla diversificazione dei mercati di esportazione dell'Unione. Nel medio-lungo termine, però, l'indebolimento dell'efficacia vincolante delle direttive negoziali ridurrebbe la «portata costituzionale» dell'art. 218 TFUE, norma che «attribuisce alle istituzioni dell'Unione determinate competenze intesa a creare un equilibrio tra queste ultime» (CGUE, [C-425/13](#), par. 62; [C-327/91](#), par. 28). Ne deriverebbe una minore possibilità per gli Stati membri di confidare nei limiti, sostanziali e procedurali, fissati all'avvio dei negoziati, con le complicazioni che ne deriverebbero quanto al raggiungimento di accordi sull'apertura dei negoziati.

3. Il Parlamento Europeo contesta gli Accordi anche per i loro possibili effetti sulla sostenibilità climatica e ambientale, sulla sicurezza alimentare e sul principio di precauzione, ritenendo insufficienti le [revisioni](#) apportate tra il 2019 e il 2024 – sul punto le opinioni sono divise: v. ad es. [Hagemeyer et al. 2025](#), che esprimono una valutazione positiva; critici [Eckes e Krajewski 2025](#).

Quanto alla compatibilità con i Trattati, unica questione cui qui si guarda, il nodo centrale riguarda l'autonomia dell'ordinamento UE e il rischio di *regulatory chill* – l'effetto dissuasivo su normative ambientali o sociali sulle autorità pubbliche dovuto al timore di lodi arbitrali sfavorevoli. La Corte, nel [Parere](#) 1/17 (CETA), ha chiarito che un accordo che introducesse tale rischio sarebbe incompatibile con tale il diritto UE (par. 148-151).

Con riguardo all'Accordo Mercosur, l'elemento più delicato è probabilmente il meccanismo di ribilanciamento di cui agli artt. 21.4 ITA e 29.4 EMPA, introdotto su richiesta del Mercosur e volto a bilanciare i paventati effetti di alcune misure unilaterali dell'Unione, quali il [Regolamento sulla deforestazione](#), la [Direttiva due diligence](#) e il meccanismo di adeguamento del carbonio alla frontiera ([CBAM](#)). In forza del meccanismo in parola, le Parti possono sottoporre ai meccanismi di composizione delle controversie previste dall'Accordo, oltre alle

controversie «relative all'interpretazione e all'applicazione delle disposizioni dell'accordo», anche quelle in cui una parte lamenta che «una misura applicata dall'altra parte annulla o pregiudica sostanzialmente i benefici ad essa derivanti dalle disposizioni contemplate in un modo che incide negativamente sugli scambi tra le parti, indipendentemente dal fatto che tale misura sia in contrasto con le disposizioni del presente accordo».

Il testo dell'Accordo chiarisce che, in entrambi i casi, la validità delle normative interne contestate non è mai inficiata dai meccanismi di risoluzione delle controversie (art. 21.4 ITA e art. 29.4 EMPA). Piuttosto, all'esito di tali procedure, che includono la possibilità di iniziare procedimenti arbitrali, le Parti possono sospendere l'applicazione di parti dell'Accordo in funzione correttiva dei pregiudizi commerciali derivanti dalla disposizione controversa (art. 21.20 ITA e art. 29.20 EMPA).

Analoghe doglianze hanno già caratterizzato l'iter di ratifica di CETA e sono state analizzate dalla [Corte di Giustizia](#), dal [Conseil Constitutionnel](#), dal [Bundesverfassungsgericht](#) (sia pure con riferimento alla decisione sull'applicazione provvisoria) e dalla [Supreme Court](#) irlandese: in tutti i casi sono state rigettate in quanto infondate, valorizzando le garanzie che CETA offre del c.d. *right to regulate*. Analoghe previsioni – pur criticate da [alcuni](#) – sono incorporate anche nell'Accordo con il Mercosur e, in particolare, nel [Capitolo](#) su commercio e sviluppo sostenibile (v. specialmente artt. 18.2 ITA e 26.2 EMPA). È dunque ragionevole aspettarsi che, anche nel caso degli Accordi con il Mercosur, la Corte di Giustizia e le corti nazionali eventualmente adite rigetteranno tali doglianze ([Chamon 2026](#)). D'altro canto, è altrettanto ragionevole supporre che la richiesta di Parere avanzata dal Parlamento non sia che il primo atto del processo di ratifica dell'Accordo di Partenariato (l'accordo misto) e che, nel corso dei procedimenti nazionali di ratifica, le Corti nazionali saranno frequentemente chiamate a pronunciarsi sulla costituzionalità della ratifica dell'Accordo. Questa circostanza, al netto della chiara opposizione politica in molti Stati membri, a partire da [Francia](#) e [Polonia](#), probabilmente allungherà significativamente il processo di ratifica, caricandolo di incognite significative.

4. Come discusso, in seguito alla decisione con la quale il Consiglio ha autorizzato la Commissione a firmare il due trattati – l’Accordo Interinare e l’Accordo di Partenariato –, il Parlamento ha chiesto un Parere alla Corte di Giustizia sulla compatibilità dei due Accordi con i Trattati: è ragionevole attendersi che il Parlamento non acconsentirà alla conclusione degli Accordi prima che la Corte abbia reso il suo Parere. In attesa del Parere e della decisione del Parlamento, all’Accordo Interinale [sarà data applicazione provvisoria](#), che non richiede il consenso del Parlamento (art. 218, co. 5 TFUE), e che è già stata deliberata dal Consiglio nella decisione sulla firma dello stesso.

In conclusione, la vicenda in esame mostra chiaramente l’inevitabile farraginosità delle procedure previste per la conclusione degli accordi internazionali dell’Unione – e soprattutto degli accordi misti, soggetti alle procedure nazionali di ratifica. Nel caso dell’accordo UE-Mercosur, per via della [necessità](#) di diversificare gli sbocchi commerciali dell’Unione, in particolare a fronte delle politiche commerciali statunitensi, è stata adottata la soluzione di “sdoppiare” l’accordo: sulla legalità di questa operazione si pronuncerà la Corte di Giustizia. Si può intanto osservare, però, che questa soluzione, unita all’immediata attribuzione di efficacia provvisoria agli Accordi, perseguendo fortemente le esigenze di efficacia e speditezza, sacrifica la consensualità della procedura di conclusione degli accordi misti e, in parte minore, il coinvolgimento dei parlamenti – sia di quelli nazionali, sia di quello europeo – a favore di un approccio intergovernativo che, sotto quest’ultimo profilo, [richiama gli equilibri interistituzionali vigenti prima del Trattato di Lisbona](#).