

BlogDUE

Due trattati e un capitolo mancante: il pacchetto UE-Mercosur al vaglio della Corte di giustizia

Luca Pantaleo (Professore associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Cagliari) e Francesco Seatzu (Professore ordinario di Diritto internazionale, Università di Cagliari) – 12 ottobre 2026

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. Un accordo, due strumenti. – 3. Le tre questioni sottoposte ai giudici di Lussemburgo. – 4. Un'applicazione provvisoria controversa. – 5. Il capitolo mancante. – 6. La sostenibilità ai margini del pacchetto? – 7. Considerazioni conclusive.

1. Venticinque anni rappresentano un lasso temporale piuttosto lungo per negoziare qualsiasi cosa, anche un trattato internazionale tecnicamente complesso e politicamente sensibile come l'accordo UE-Mercosur. Va ricordato, infatti, come il negoziato abbia preso il via già nel lontano 1999. Sul piano politico, l'accordo tra le parti è stato raggiunto in via definitiva solo il 6 dicembre 2024, con la [firma](#) vera e propria dello stesso che è invece arrivata il 17 gennaio: l'Unione europea ed i quattro Stati del Mercosur (Argentina, Brasile, Paraguay e Uruguay) hanno firmato due strumenti distinti, cioè a dire un accordo di partenariato globale (da qui in avanti EMPA, dall'acronimo inglese maggiormente in uso) ed un più circoscritto accordo commerciale transitorio (da qui in poi iTA, sempre sulla base dell'acronimo inglese). I numeri dell'accordo sono indubbiamente impressionanti. Si calcola che, a regime, dopo un periodo di transizione che durerà fino a 18 anni per le linee tariffarie più sensibili, i dazi doganali scompariranno progressivamente sul 91% delle esportazioni dell'UE e sul 92% su quelle del Mercosur, coprendo settori merceologici di importanza vitale per le economie di entrambi i blocchi, quali i prodotti lattiero-caseari, gli alcolici, la carne bovina, l'etanolo, e così via, con un impatto economico molto rilevante. Non a caso, l'accordo è stato ripetutamente definito, soprattutto dalle istituzioni unionali, come [il più grande accordo commerciale](#) mai negoziato dall'UE (sebbene sembrerebbe che tale primato non derivi tanto dagli effetti economici assoluti o dal volume di scambi generato, bensì dalla popolazione complessivamente coinvolta, vale a dire più di 700 milioni di persone). Da questo punto di vista, l'accordo UE-Mercosur assume le vesti di una vera e propria *success story*,

per quanto sofferta, come dimostra il lunghissimo negoziato che ha preceduto la firma. Più discutibile, tuttavia, è l'ingegneria giuridica impiegata per realizzarlo: non a caso, il Parlamento europeo, solo pochi giorni dopo la firma, ha deciso di adire la Corte di giustizia ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE, affinché la stessa possa pronunciarsi in merito alla compatibilità dell'accordo con i Trattati. Nelle pagine che seguono, ci si soffermerà sugli aspetti più controversi di tale accordo.

2. La biforcazione EMPA/iTA si inserisce nel solco di una prassi che la Corte stessa ha avallato, quantomeno in via indiretta. Il parere 2/15 del 16 maggio 2017 ha stabilito che l'accordo di libero scambio UE-Singapore rientrava, quasi interamente, nella competenza esclusiva dell'Unione, fatta eccezione per gli investimenti esteri indiretti (c.d. investimenti di portafoglio) e il meccanismo di risoluzione delle controversie investitore-Stato (c.d. ISDS), entrambi rientranti nella competenza concorrente ([parere della Corte del 16 maggio 2017, 2/15, Accordo di libero scambio con Singapore](#), v. M. MORVILLO, *Accordi bilaterali di libero scambio: istruzioni per l'uso nel parere 2/15 della Corte di giustizia*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, p. 658 ss.; M. CREMONA, *Shaping EU Trade Policy post-Lisbon: Opinion 2/15 of 16 May 2017*, in *European Constitutional Law Review*, 2018, p. 231 ss.). Da quel momento in poi, la prassi si è orientata nel senso di scindere gli accordi commerciali in due strumenti distinti che, pur rientrando in un unico pacchetto dal punto di vista sia negoziale che sostanziale, seguono un percorso profondamente diverso sul piano del procedimento di approvazione. Da un lato, infatti, gli aspetti rientranti nella competenza esclusiva vengono di norma inseriti in uno strumento che può essere firmato e applicato in via provvisoria in tempi rapidi, ai sensi dell'art. 218, par. 5, TFUE; dall'altro lato, a tale primo strumento si affianca un secondo accordo, normalmente contenente esattamente quelle disposizioni che, ai sensi del parere 2/15, non rientrando nella competenza esclusiva dell'UE, richiedono tempi molto più lunghi, soprattutto in ragione della necessità di ratifica da parte di tutti gli Stati membri, ai sensi delle rispettive disposizioni costituzionali. I due esempi più calzanti di tale prassi post-parere 2/15 sono gli accordi con Singapore e con il Vietnam, oltre al più recente accordo con l'India. Vi sono, poi, accordi che, per svariate ragioni, si discostano da tale modello: ad esempio, l'accordo con la Nuova Zelanda è un accordo *EU only* puro, in quanto sprovvisto della componente di *investment protection* che avrebbe richiesto la scissione e le ratifiche nazionali (in tal caso, la scelta di non includere un accordo di protezione degli investimenti è dovuta, sostanzialmente, alla consolidata [ostilità neozelandese](#) nei confronti dei meccanismi di ISDS).

Anche l'accordo UE-Mercosur, considerato nel suo complesso, si allontana dal modello post-parere 2/15, ma lo fa in un modo che merita una breve riflessione. In tal caso, la linea di demarcazione non è tracciata attorno alle disposizioni relative alla protezione degli investimenti, che risultano semplicemente assenti (cfr. *infra*). Essa si situa tra la parte più classicamente commerciale, ricompresa nell'iTA, e tutto il resto, in particolare gli elementi

politici, istituzionali e di cooperazione, che invece sono stati inseriti nell'EMPA. Da segnalare, inoltre, che l'iTA sarà abrogato e sostituito dall'EMPA una volta ultimata la ratifica di quest'ultimo da parte di tutte le parti interessate, in quanto tale secondo accordo contiene anche il pilastro commerciale dell'attuale iTA. Tra gli accordi commerciali negoziati recentemente dall'Unione, per quanto a conoscenza degli autori del presente breve scritto, soltanto gli accordi con il Cile e con il Messico prevedono un meccanismo di sostituzione analogo (cfr., a titolo di esempio, art. 33.16 dell'[iTA UE-Cile](#)).

Proprio tale struttura, che, com'è evidente, si allontana dal modello post-parere 2/15 in modo del tutto peculiare, è oggetto di contestazione da parte del Parlamento europeo.

3. Veniamo, dunque, alla posizione del Parlamento europeo ("Parlamento" o "PE"). Il 21 gennaio 2026, cioè quattro giorni dopo la firma, il Parlamento ha adottato una risoluzione con cui ha richiesto un parere alla Corte di giustizia ai sensi dell'art. 218, par. 11, TFUE, sospendendo al contempo la procedura di approvazione ([Parlamento europeo, risoluzione del 21 gennaio 2026, 2026/2560\(RSP\)](#)). In buona sostanza, il rinvio ruota attorno a tre questioni parzialmente interconnesse.

In primo luogo, come anticipato, la struttura dell'accordo. Il PE si chiede se la scissione di un unico mandato negoziale in due strumenti giuridicamente distinti sia, da un lato, compatibile con una serie di principi fondamentali dell'ordinamento dell'Unione (quali l'equilibrio istituzionale, la leale cooperazione, ecc.), e, dall'altro, con le prerogative riconosciute ai parlamenti nazionali, i quali sarebbero così privati della possibilità di pronunciarsi sull'intero pacchetto. Tale rilievo, com'è evidente, colpisce il cuore stesso della prassi successiva al parere 2/15. Infatti, qualora la Corte accogliesse la censura del Parlamento, non sarebbe soltanto l'accordo UE-Mercosur ad essere interessato, bensì, potenzialmente, tutti gli accordi fondati sulla medesima logica della biforcazione (cfr. *supra*). Tuttavia, la giurisprudenza della Corte è piuttosto chiara nel riconoscere un margine di discrezionalità al negoziatore, anche al di là dei termini del mandato negoziale inizialmente conferito ([sentenza della Corte del 16 luglio 2015, causa C-425/13, Commissione e Parlamento/Consiglio](#)). Inoltre, la doglianza relativa alle prerogative dei parlamenti nazionali appare in larga misura mal posta, in quanto, se la scissione è conforme al riparto di competenze, le parti del pacchetto sottratte al vaglio delle assemblee legislative nazionali ricadono nella competenza esclusiva dell'Unione.

In secondo luogo, il c.d. *rebalancing mechanism*. Ai sensi di quest'ultimo, ciascuna parte può contestare una misura adottata dall'altra qualora essa annulli o pregiudichi in modo sostanziale un beneficio spettante all'altra parte in forza dell'accordo, indipendentemente dal fatto che tale misura costituisca effettivamente una violazione dell'accordo stesso. Tale clausola è, in un certo senso, un classico del diritto internazionale del commercio: essa affonda le sue radici nei c.d. *non-violation complaints* di epoca GATT. Tuttavia, secondo

il PE, che ne contesta la compatibilità con il principio di autonomia e, in particolare, con la possibilità per l'Unione di adottare misure, tra gli altri, ai sensi degli artt. 11, 168, 169 e 191 TFUE, la clausola in parola potrebbe diventare una sorta di arma preventiva: di fronte all'inasprimento di norme interne in materia di, ad esempio, limiti massimi di utilizzo di un pesticida impiegato in abbondanza nel settore agricolo del Mercosur, gli Stati membri di tale organizzazione potrebbero qualificare la conseguente perdita di accesso al mercato unionale come annullamento o pregiudizio sostanziale ai sensi del meccanismo in discorso, il quale finirebbe per costituire, in tal modo, un freno silenzioso sull'agenda legislativa dell'UE.

Anche tale censura, tuttavia, non appare del tutto convincente. In primo luogo, giova ribadire come non tutte le misure adottate dalle parti siano suscettibili di innescare la protezione di cui al suddetto meccanismo, bensì soltanto quelle che arrecano un nocumento grave, consistente nell'annullamento o comunque in un pregiudizio sostanziale. Inoltre, come è stato giustamente osservato, “[t]he rebalancing mechanism is primarily a tool to create consultations between the parties leading to a mutually agreed solution [and] it is unlikely to preclude a party from adopting measures” ai sensi delle disposizioni richiamate dal PE (G. KÜBEK, *Has the European Parliament Shot Itself in the Foot?*, in *VBlog*, 18 February 2026). Si vedrà quale direzione prenderà la Corte, ma tale rilievo del Parlamento non sembra fondarsi su basi particolarmente solide.

In terzo luogo, il principio di precauzione. Il PE lamenta, in sostanza, che l'accordo possa limitare le possibilità dell'UE di intervenire per far fronte a rischi sanitari, di sicurezza o ambientali in tutti quei casi in cui la scienza non ha ancora raggiunto conclusioni definitive. Com'è noto, la declinazione unionale del principio di precauzione è considerevolmente più permissiva nei confronti dell'intervento legislativo rispetto agli standard tipici del diritto del commercio internazionale, in particolare ai sensi dell'Accordo SPS (v. O. PORCHIA, *Le politiche dell'Unione europea in materia ambientale*, in R. FERRARA, C. E. GALLO (a cura di), *Trattato di diritto dell'ambiente*, Milano, 2014, p. 153 ss.; N. DE SADELEER, *Environmental Principles. From Political Slogans to Legal Rules*, Oxford, 2020). Nondimeno, la Corte ha già respinto una censura simile nel parere 1/17 ([30 aprile 2019, 1/17, CETA, punto 153 ss.](#)) ed è improbabile che muti orientamento in relazione all'accordo UE-Mercosur.

Se si guarda all'ultimo precedente rilevante, in quanto avente ad oggetto un accordo del tutto simile, cioè a dire il già citato parere 2/15, è verosimile attendersi una risposta da parte della Corte intorno alla seconda metà del 2027. Naturalmente, chi scrive non conosce il calendario giudiziario stabilito dai giudici di Lussemburgo, ragion per cui tale stima della tempistica ha valore meramente speculativo. Cionondimeno, se i tempi dovessero effettivamente rivelarsi così estesi, ne conseguirebbe che l'iTA resterebbe (provvisoriamente) operativo sotto una nube di imprevedibilità per un periodo relativamente lungo, sebbene, per le ragioni appena esposte, la nube in questione non appaia, allo stato, particolarmente minacciosa.

4. Il 27 febbraio 2026, a seguito della ratifica dell'iTA da parte di Argentina e Uruguay, la Commissione europea [ha annunciato](#) l'applicazione provvisoria di tale accordo, nonostante la pendenza del parere (cfr. Commission, *EU-Mercosur interim trade agreement starts to provisionally apply*, 30 April 2026). A seguito del completamento di tutte le altre ratifiche, l'applicazione provvisoria è ora pienamente operativa a decorrere dal 1° maggio 2026, ai sensi dell'art. 23.3 iTA.

Dal punto di vista tecnico-giuridico, l'applicazione provvisoria dell'accordo non è particolarmente controversa. Anzi, forse è vero il contrario: la prassi pattizia dell'Unione, ormai consolidata, si muove saldamente in quella direzione (v., per una disamina puntuale, E. CASTRO, *L'applicazione provvisoria dei trattati da parte dell'Unione europea*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2024, p. 103 ss.). Dal punto di vista politico, tuttavia, non si può dire lo stesso. La relativa decisione del Consiglio è stata adottata a maggioranza qualificata, con l'astensione del Belgio ed il voto contrario di Francia, Polonia, Irlanda, Austria e Ungheria. Ciò significa che iTA produrrà importanti effetti in via provvisoria nonostante la persistente resistenza di alcuni gruppi europarlamentari, di cui sopra, nonché l'opposizione di una non trascurabile minoranza di Stati membri, tra cui il secondo più grande Stato membro dell'UE. Tale circostanza mette a dura prova l'istituto dell'applicazione provvisoria, testandone, in un certo senso, la stessa ragion d'essere: vale a dire la sua capacità di favorire il superamento di ostacoli attuali (in prevalenza politici) in vista della costruzione di un futuro consenso attorno ai benefici (in prevalenza economici) derivanti dall'accordo applicato provvisoriamente. Vedremo come andrà a finire, sebbene, al momento, l'*happy ending* appaia lo scenario meno probabile sul piano politico.

Inoltre, ci si potrebbe chiedere se la scelta relativa all'applicazione provvisoria sia pienamente rispettosa del principio di leale cooperazione interistituzionale sancito dall'art. 13, par. 2, TUE, avendo la Commissione dato corso a tale applicazione dopo la sospensione, da parte del PE, della procedura di approvazione. La censura, sebbene non del tutto priva di fondamento, appare tuttavia almeno attenuata dalla circostanza che l'applicazione provvisoria era già stata autorizzata dal Consiglio dell'Unione europea con la decisione (UE) 2026/183, del 9 gennaio 2026, vale a dire prima del rinvio parlamentare alla Corte di giustizia, sicché è ragionevole affermare che la Commissione si è limitata a dare esecuzione a un atto preesistente, adottato dall'istituzione a ciò preposta, ai sensi dell'art. 218, par. 5 TFUE.

5. L'elemento più caratteristico del pacchetto UE-Mercosur è un'assenza, non una presenza. Come detto, l'accordo in questione non include disposizioni in materia di protezione degli investimenti. Mentre nel negoziato UE-India, dove pure l'UE si trova a fronteggiare le storiche resistenze dello Stato partner nei confronti delle norme sulla tutela degli investimenti esteri, si profila all'orizzonte la possibilità di rimandare la questione a un futuro e distinto *investment protection agreement* (IPA), lasciando volutamente aperta, per ora,

la questione della sua configurazione (arbitrato classico, tribunale del tipo ICS, ecc.), nel caso del Mercosur essa è stata semplicemente accantonata.

La conseguenza pratica di ciò è che i numerosi trattati bilaterali di investimento di prima generazione, che vari Stati membri dell'UE hanno concluso con i Paesi del Mercosur (Brasile escluso), resteranno in vigore, rappresentando l'unico strumento di protezione disponibile. Si tratta, per lo più, di trattati che non tengono conto delle attuali sensibilità in materia (concernenti, ad esempio, l'accresciuta consapevolezza del dovere di tutelare il *regulatory power* degli Stati), semplicemente perché li precedono di un quarto di secolo o più. Inoltre, l'inclusione di un capitolo in materia di investimenti (o di un IPA separato) avrebbe finalmente consentito di porre rimedio all'assenza di qualsivoglia protezione internazionale nei rapporti con il Brasile, che ha notoriamente firmato alcuni BIT senza mai ratificarli. È superfluo sottolineare come tale Stato rappresenti la maggiore economia del blocco sudamericano, nonché il principale paese di destinazione degli investimenti europei in America Latina.

Sotto questo profilo, non si può non sottolineare un paradosso: mentre il PE si preoccupa (probabilmente in modo infondato) che una clausola di riequilibrio inclusa nel pilastro commerciale dell'accordo possa nuocere all'autonomia legislativa dell'Unione, l'assenza di un capitolo sugli investimenti lascia impregiudicato un regime di tutela degli investimenti considerevolmente meno protettivo nei confronti dei poteri legislativi rispetto a qualsiasi altro accordo che l'UE abbia negoziato a seguito del parere 2/15.

Si consideri, ad esempio, il caso dell'accordo recentemente firmato con il [Messico](#) (Commission, *EU and Mexico deepen long-term ties at a historic summit*, 22 May 2026). L'insistenza dell'Unione sull'inclusione di un meccanismo di tipo ICS ha forse ritardato i negoziati più del previsto, ma la resistenza messicana è stata alla fine superata, a dimostrazione del fatto che uno sforzo diplomatico da parte delle istituzioni unionali, anche nel contesto di un rapporto più complesso come lo è certamente quello con il Mercosur, avrebbe forse potuto condurre ad un esito diverso. Ciò rende l'accordo con il blocco sudamericano un episodio piuttosto isolato, che non può che essere qualificato come una spiacevole occasione mancata.

6. Il capitolo concernente il commercio e lo sviluppo sostenibile segue, in larga misura, il modello consueto: vi sono svariati riferimenti all'Accordo di Parigi e alle convenzioni fondamentali OIL; vi è una clausola di non regressione che obbliga entrambe le parti a non indebolire gli standard normativi allo scopo di attrarre scambi o investimenti; vi sono impegni in tema di deforestazione particolarmente importanti alla luce della situazione dell'Amazzonia brasiliana (per un approfondimento sulle recenti tendenze in materia di *TSD chapters* v. G. D'AGNONE, *Sviluppo sostenibile: una condizionalità ambientale... soft? Alcune brevi osservazioni sull'accordo commerciale negoziato tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda*, in questa *Rivista*, 11 settembre 2022). Tuttavia, tale capitolo è posto al di fuori del meccanismo generale di risoluzione delle controversie: eventuali controversie

in materia di sviluppo sostenibile sono invece sottoposte ad un sistema alternativo, basato su consultazioni intergovernative che possono precedere l'investitura di un *Panel of Experts* privo dei poteri vincolanti tipici del meccanismo generale (su tale tema, sia consentito il rinvio a L. PANTALEO, F. SEATZU, *One Step Forward, Two Steps Back?: The EU-MERCOSUR Dispute Settlement Mechanism in the Light of the EU's Experience with Free Trade Agreements (FTAs)*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2021, p. 125 ss.). Vero è che, nel caso UE-Corea del 2021, un meccanismo simile ha dimostrato che è possibile risolvere tali controversie anche in assenza di poteri coercitivi (v. L. BOISSON DE CHAZOURNES, J. LEE, *The European Union–Korea Free Trade Agreement Sustainable Development Proceeding: Reflections on a Ground-Breaking Dispute*, in *Journal of World Investment and Trade*, 2022, p. 329 ss.). Tuttavia, resta il fatto che i *Panel* di questo tipo, non potendo imporre sanzioni commerciali, sono dunque costretti a fare affidamento esclusivamente sulla buona volontà delle parti di dar seguito alle raccomandazioni da essi adottate (come ha in effetti fatto la Corea).

Se si considera, invece, che sono stati adottati strumenti molto efficaci per presidiare meglio gli aspetti commerciali del trattato, come, ad esempio, il regolamento (UE) 2026/687 dell'11 marzo 2026 (c.d. [regolamento sulle salvaguardie per i prodotti agricoli](#)), si capisce bene quale sia il fulcro dell'accordo: gli aspetti commerciali, appunto, al contrario della sostenibilità, che occupa invece una posizione marginale. Dopotutto, *ça va sans dire*, l'accordo resta pur sempre uno strumento principalmente commerciale: sotto questo profilo, la centralità delle norme relative a tali aspetti non deve sorprendere.

7. In conclusione, appare ragionevole affermare che l'accordo UE-Mercosur segue in larga misura uno schema costituzionalmente riconoscibile: si pensi, innanzitutto, alla scissione del pilastro commerciale dalla componente non strettamente commerciale; ma anche alla corsia preferenziale costituita dall'applicazione provvisoria di tale pilastro. Pur tuttavia, l'accordo si discosta da tale schema in altri modi: si pensi all'assenza di un capitolo sulla tutela degli investimenti (o di un accordo separato); oppure al fatto che, a regime, il pilastro commerciale di competenza esclusiva dell'UE sarà sostituito da un accordo globale più ampio, sottoposto all'approvazione sia dell'Unione che degli Stati membri.

Dal punto di vista politico, tuttavia, vi è anche una nota positiva. A ben vedere, le vicende dell'accordo in discorso dimostrano, infatti, anche la capacità dell'UE di adattarsi alle posizioni dei suoi diversi partner commerciali. Non avendo superato l'opposizione brasiliana alle norme sulla tutela degli investimenti esteri, tale questione è stata semplicemente accantonata. Con il Messico, l'UE ha insistito sull'inclusione dell'ICS; con l'India, sta valutando altre soluzioni, tra cui una combinazione di ISDS, ICS e rimedi interni. In un'epoca in cui le relazioni internazionali sono spesso segnate da iniziative unilaterali, peraltro accompagnate da posture rigide e muscolari, l'atteggiamento dell'Unione, pur restando, a parere di chi scrive,

un'occasione persa dal punto di vista della tutela degli investimenti, risulta in qualche misura persino rassicurante, in quanto ci ricorda che una caratteristica essenziale delle relazioni internazionali è, o dovrebbe essere, la capacità, per l'appunto, di raggiungere compromessi, o almeno la predisposizione teorica a farlo.

Resta da vedere, a questo punto, se la Corte riterrà fondate le obiezioni del Parlamento europeo, travolgendo in tal modo uno schema su cui si fonda gran parte della prassi pattizia post-parere 2/15, oppure riterrà la censura infondata, confermando espressamente la validità di una tecnica di redazione degli accordi che essa ha già tacitamente avallato in passato. Ad ogni modo, una cosa appare chiara fin d'ora: se non altro, il pacchetto UE-Mercosur conferma che, nel diritto delle relazioni esterne, il momento della firma segna sempre più spesso non la fine delle vicende giuridiche di un accordo, bensì il momento in cui tali vicende continuano in un'altra sede, politica o giurisdizionale che sia.

ABSTRACT (ITA)

Il contributo analizza i principali profili giuridici del pacchetto UE-Mercosur, costituito dall'Accordo di partenariato (EMPA) e dall'Accordo commerciale transitorio (iTA), alla luce del recente rinvio alla Corte di giustizia da parte del Parlamento europeo. Dopo aver esaminato le questioni relative alla biforcazione dell'accordo, al meccanismo di riequilibrio e al principio di precauzione, il contributo si sofferma sull'applicazione provvisoria dell'iTA, sull'assenza di disposizioni in materia di protezione degli investimenti e sul ruolo dello sviluppo sostenibile. Il contributo sostiene che il pacchetto costituisca un banco di prova significativo per la prassi pattizia dell'Unione successiva al parere 2/15.

ABSTRACT (ENG)

This contribution examines the main legal issues raised by the EU-Mercosur package, comprising the Partnership Agreement (EMPA) and the interim Trade Agreement (iTA), in light of the European Parliament's recent referral to the Court of Justice. It discusses the bifurcation of the agreement, the rebalancing mechanism and the precautionary principle, before considering the provisional application of the iTA, the absence of investment protection provisions, and the position accorded to sustainable development. The contribution argues that the EU-Mercosur package provides an important test case for the EU's treaty-making practice in the aftermath of Opinion 2/15.