

CONV 170/02

WG III 5

**NOTA**

---

del:	Segretariato
al:	Gruppo di lavoro "Personalità giuridica"
Oggetto:	Sintesi della riunione del 26 giugno 2002

---

**Adozione del calendario riveduto**

1. Il Gruppo ha fissato il seguente **calendario delle riunioni**<sup>1</sup>:
  - 10 luglio (mercoledì) : 9.00 - 12.30 (Parlamento europeo - Sala ASP 1H1);
  - 18 luglio (giovedì) : 10.00 - 13.15 (Justus Lipsius);
  - 11 settembre (mercoledì) : 10.00-13.15 (Justus Lipsius);
  - 19 settembre (giovedì) : 14.30-18.00 (Justus Lipsius);
  - 26 settembre (giovedì) : 10.00-13.15 (Justus Lipsius);
  - 2 ottobre (mercoledì) : 10.00-13.15 (Justus Lipsius);
  - 17 ottobre (giovedì) : 14.30-18.00 (Justus Lipsius).

**Prosecuzione dello scambio generale di opinioni**

2. Il Gruppo ha proseguito lo scambio generale di opinioni avviato in occasione della prima riunione del 18 giugno. È stato indicato che i lavori del Gruppo potrebbero vertere su due insiemi di questioni: da un lato, le conseguenze dell'attribuzione della personalità giuridica e dell'eventuale fusione dei trattati per le relazioni esterne (ruolo del Consiglio/Commissione, procedura di negoziazione dei trattati, modalità di rappresentanza internazionale dell'Unione presso organizzazioni internazionali), d'altro lato, le conseguenze quanto alla struttura a pilastri (sostituzione o fusione?) e la semplificazione dei trattati.

---

<sup>1</sup> Il calendario riveduto è stato trasmesso a tutti i membri della Convenzione (doc. 103/1/02).

3. È stato proposto di individuare in un primo tempo i problemi derivanti dalla situazione esistente e di valutare gli effetti pratici dell'attribuzione all'Unione della personalità giuridica.

#### **Consultazione degli esperti**

4. Il Gruppo ha poi sentito il sig. Jean-Claude PIRIS, giureconsulto del Consiglio, il sig. Pieter-Jan KUIJPER, direttore del Servizio giuridico della Commissione, e il sig. Gregorio GARZÓN CLARIANA, giureconsulto del Parlamento europeo.

#### **Relazione del sig. PIRIS**

5. Il sig. PIRIS (parlando a nome proprio) ha posto l'accento su quattro aspetti: a) l'Unione è già un attore riconosciuto sulla scena internazionale; b) quali sono i motivi per cui è opportuno tener conto di questa realtà e rendere esplicita la personalità giuridica, e quali le conseguenze (fusione della personalità giuridica dell'Unione con quella delle Comunità?); c) i timori da avere sono giustificati?; d) questioni politiche da esaminare.
6. a) Richiamandosi al parere della Corte internazionale di giustizia del 1949, ha ricordato che non è essenziale che il trattato istitutivo di un'organizzazione internazionale indichi che tale organizzazione è dotata della personalità internazionale perché questa ne disponga (p.es. l'ONU). Nel trattato sull'Unione vi sono elementi che inducono a pensare che l'Unione abbia un'esistenza distinta da quella degli Stati membri.
7. In particolare, il trattato UE conferisce all'Unione il potere di concludere accordi (articoli 24 e 38 del TUE), che ha esercitato a più riprese <sup>1</sup>. L'articolo 24 del TUE consente ad uno Stato membro di far valere norme costituzionali per sottoporre un accordo alle proprie autorità nazionali, ma questa possibilità non è mai stata utilizzata.
8. b) Considerato che l'Unione gode già di una personalità giuridica *de facto*, è auspicabile che questa sia esplicitamente riconosciuta per motivi di trasparenza e di visibilità, ma anche di certezza del diritto.

---

<sup>1</sup> Accordo a nome dell'UE con l'ex Jugoslavia del 9 aprile 2001; accordo a nome dell'Unione con l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia del 30 agosto 2001; scambio di lettere tra l'Unione e il Libano, firmato di recente a Lussemburgo; accordo con l'Islanda e la Norvegia sull'attuazione di Schengen (la base giuridica non è l'articolo 24 o 38 del TUE ma impegna simultaneamente la Comunità e l'Unione). Sono previsti altri accordi: accordo tra l'UE/CE e la Svizzera (mandato di negoziato adottato dal Consiglio del 17 giugno 2002), mandato di negoziato in vista della conclusione di un accordo tra l'UE e l'Albania, un altro con gli USA sulla cooperazione in materia penale e infine un accordo tra l'UE e la NATO. Tali accordi saranno conclusi a nome dell'Unione.

9. c) Personalità giuridica unica o giustapposta a quella delle CE? Piuttosto una fusione, per i seguenti motivi:
- l'Unione ingloba la CE (articolo 1 del TUE) e sarebbe curioso, dal punto di vista giuridico, che la CE potesse impegnarsi in modo separato sul piano internazionale;
  - l'unicità della rappresentanza esterna della CE e degli Stati membri; l'Unione potrebbe costituire uno strumento per assicurare tale unicità;
  - la pluralità di personalità giuridiche dell'UE e della CE porrebbe un problema di coerenza e di visibilità e osterebbe ad uno degli obiettivi del trattato, che consiste nell'affermare l'identità dell'Unione sulla scena internazionale.
10. d) Alcuni argomenti speciosi in merito al riconoscimento esplicito dell'Unione:
- rischierebbe di pregiudicare le competenze della CE o degli Stati membri;
  - comprometterebbe la struttura "a pilastri";
  - comprometterebbe il "metodo comunitario";
  - complicherebbe il sistema di rappresentanza esterna della CE e degli Stati membri.

A parere del sig. PIRIS, questi argomenti non sono fondati in quanto poggiano su premesse errate. In particolare, la questione della delimitazione delle competenze è **distinta** dalla questione della personalità giuridica dell'Unione. Quand'anche si fondessero le personalità giuridiche dell'Unione e della Comunità, la ripartizione interna delle competenze, dei poteri istituzionali e delle procedure non risulterebbe necessariamente compromessa. Sul piano giuridico, si potrebbe mantenere invariata la ripartizione delle competenze e delle procedure senza che ciò comportasse per la CE una qualsivoglia perdita di competenze.

11. Peraltro, in materia di rappresentanza esterna, non vi è nel trattato alcuna disposizione che preveda che la Commissione rappresenti sempre la CE all'esterno. Le delegazioni della Commissione all'esterno non rappresentano la CE. La rappresentanza esterna dell'UE è prevista dal trattato UE: è assicurata dalla Presidenza del Consiglio, coadiuvata dall'Alto Rappresentante per la PESC e assistita dalla Commissione.
12. L'attribuzione all'Unione di una personalità giuridica esplicita può tuttavia dare adito ad interrogativi **d'ordine politico**: Chi negozia? Chi rappresenta all'esterno? Chi decide e secondo quale procedura? Come viene controllata l'azione?

13. La personalità giuridica dell'Unione non avrebbe alcuna incidenza sulla procedura di negoziazione e di conclusione degli accordi internazionali. Il contenuto delle disposizioni dei titoli V e VI, in particolare gli articoli 24 e 38 del TUE, potrebbe rimanere invariato, nonostante l'attribuzione esplicita della personalità giuridica all'Unione. La Convenzione e la CIG potrebbero beninteso modificare tali disposizioni, prevedendo, ad esempio, che la Commissione negozi gli accordi del titolo VI, ma non quelli del titolo V. La rappresentanza esterna è anche una questione politica che merita una risposta distinta dalla questione dell'attribuzione della personalità giuridica all'Unione. Lo stesso dicasi per lo status giuridico dell'UE in seno ad organizzazioni internazionali e la sua eventuale conciliazione con le rappresentanze degli Stati membri. Lo stesso dicasi infine per i poteri decisionali delle istituzioni (possono rimanere invariati) o il controllo politico o giurisdizionale. Tutto dipende da come è formulato l'articolo che attribuisce la personalità giuridica all'Unione nel limitare o meno i suoi poteri d'azione in relazione alla politica estera o al titolo VI del TUE.

**Relazione del sig. KUIJPER**

14. Il sig. KUIJPER ha esordito rilevando le difficoltà cui deve far fronte l'Unione a motivo delle personalità giuridiche distinte delle tre Comunità, difficoltà che arrecano pregiudizio all'obiettivo dell'Unione di "affermare la sua identità sulla scena internazionale" (articolo 2 del TUE). Al riguardo ha fatto riferimento all'accordo anzidetto con la Svizzera relativo alla partecipazione di questo paese all'acquis di Schengen. I negoziati in corso sono condotti dalla Commissione (in consultazione con un comitato del Consiglio), che rappresenta la Comunità limitatamente alla parte comunitaria dell'accordo, e dalla Presidenza del Consiglio per quanto attiene alla parte dell'accordo relativa al titolo VI del TUE. Si tratterà tuttavia di **un unico accordo** che sarà concluso dall'UE, verosimilmente in base agli articoli 24 e 38 del TUE e agli articoli 62 e 63 del TCE. Stante la complessità giuridica di questa situazione, in cui si assiste ad una mescolanza di competenze relative a più pilastri ("cross-pillar mixity"), la Commissione e il Consiglio hanno formulato delle dichiarazioni.
15. Ha citato un altro esempio attuale relativo a negoziati con l'Iran in vista della conclusione di due accordi internazionali: l'uno commerciale (articolo 133 del TCE), l'altro concernente materie contemplate dai titoli V e VI del TUE. Si tratta di sapere in questo caso se si possa creare un nesso politico tra i due accordi attraverso una dichiarazione. Alcuni temono che, così facendo, si possa compromettere la sorte di un accordo commerciale (recante procedure di diritto comunitario) assoggettandolo a meccanismi contemplati dai titoli V e VI che, ad

esempio, lo sospendano o lo abrogano a motivo del fatto che l'altra parte non ha rispettato la clausola relativa al dialogo politico o quella relativa alla lotta al terrorismo. Ciò potrebbe porre problemi in relazione all'articolo 47 del TUE, ai sensi del quale le procedure contemplate dai titoli V e VI lasciano impregiudicate le procedure di diritto comunitario.

16. Quanto alla questione di un'eventuale incidenza dell'attribuzione esplicita della personalità giuridica all'UE sulla struttura attuale dei trattati, il sig. KUIJPER ha rilevato che tale struttura è piuttosto il frutto dei diversi trattati. Qualora si istituisse **un unico trattato**, esso potrebbe stabilire una sola organizzazione - ossia l'Unione - con un'unica personalità giuridica, di diritto internazionale o di diritto interno. Ciò potrebbe avvenire peraltro senza modificare le procedure attualmente previste dai titoli V e VI del TUE. I precedenti trattati/pilastri diverrebbero così delle sottosezioni del trattato unificato. Se tale è l'intenzione, l'Unione potrebbe agire in ambito esterno secondo procedure differenziate a seconda dei settori di competenza e avvalendosi di rappresentanze esterne diverse. Ciò non dovrebbe in linea di massima porre alcun problema, considerato che attualmente la Comunità agisce già secondo procedure differenziate nel settore esterno (p.es. accordi commerciali, accordi d'associazione). La questione è sapere quale sarebbe la sorte dell'articolo 47 del TUE. Il problema si porrebbe in particolare al momento di determinare la procedura applicabile in caso di accordo che abbracci, ad un tempo, il diritto comunitario e i titoli V e VI. Come verrebbe applicato l'articolo 24 del TUE? Quale sarebbe la procedura di negoziazione? Quid dell'applicazione provvisoria dell'accordo da parte di alcuni Stati membri, quando altri dovrebbero ricorrere alla procedura di ratifica nazionale? In questi casi il ruolo tutelare dell'articolo 47 dovrebbe essere mantenuto, a meno che l'articolo 24 del TUE sia allineato alle disposizioni dell'articolo 300 del TCE, quanto alla negoziazione e alla conclusione.
17. Quanto alla competenza della Corte di giustizia, essa dipende dalla struttura a pilastri: competenza piena nel primo pilastro, limitata nel terzo (articolo 35 del TUE) e inesistente nel secondo (articolo 41 del TUE). L'attribuzione all'Unione della personalità giuridica non ha come conseguenza quella di modificare questa situazione, la quale in teoria potrebbe quindi rimanere invariata. L'articolo 6 del TUE precisa tuttavia che l'Unione rispetta i diritti fondamentali ed è lecito chiedersi se tale obbligo sia compatibile con l'inesistenza di un controllo giurisdizionale riguardo agli atti adottati nel quadro del secondo pilastro. Una revisione dell'articolo 41 del TUE sembra necessaria.

18. Del pari, l'attribuzione della personalità giuridica all'Unione non potrebbe incidere *ipso facto* sulla delimitazione delle competenze fra l'Unione/Comunità e gli Stati membri. Qualora la competenza spettasse tanto all'Unione/Comunità quanto agli Stati membri, si continuerebbe a concludere accordi misti.
19. Quanto alle conseguenze sul piano delle relazioni esterne dell'attribuzione della personalità giuridica all'Unione, è opportuno assicurarsi che, nei riguardi dei paesi terzi, il nuovo soggetto di diritto internazionale - ossia l'Unione - subentri alla Comunità per quanto attiene a tutti gli obblighi internazionali assunti da quest'ultima (cfr. a titolo d'esempio la proposta della Commissione volta a trasferire alla CE tutti gli obblighi internazionali assunti in virtù del trattato CECA; cfr. anche, più in generale, la transizione del GATT verso l'OMC).

**Relazione del sig. Garzón Clariana**

20. Richiamandosi alla risoluzione del Parlamento europeo del 14 marzo 2002 sulla personalità internazionale dell'Unione, ha indicato che il Parlamento europeo ha proposto una **fusione** delle personalità giuridiche esistenti al fine di conferire "coerenza, visibilità ed efficienza" all'azione sul piano internazionale.
21. Quanto alla delimitazione delle competenze fra l'Unione e gli Stati membri, il riconoscimento esplicito della personalità giuridica all'Unione non si tradurrebbe in un trasferimento di competenze. Ne derivano due conseguenze: in primo luogo, vi sarebbero sempre "accordi misti", nella misura in cui la competenza per negoziarli e concluderli spetterebbe sempre in parte all'UE (erede della CE) e in parte agli Stati membri<sup>1</sup>; in secondo luogo, la tutela dei cittadini di cui all'articolo 20 del TCE sarebbe sempre di competenza delle autorità degli Stati membri, e non dell'UE.

---

<sup>1</sup> La partecipazione dell'UE all'accordo sarebbe possibile soltanto attraverso un'azione comune con gli Stati membri, cfr. Corte di giustizia delle Comunità europee, parere 1/78 e sentenza Kramer.

22. Quanto alle procedure per la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali, il sig. Garzón Clariana rinvia alla succitata risoluzione del PE secondo cui le procedure possono essere diverse a livello interno a seconda del settore d'intervento. In altri termini, l'attribuzione della personalità giuridica all'Unione lascerebbe invariati i conflitti "inter-procedurali", con le difficoltà inerenti alla partecipazione di ciascuna istituzione secondo la procedura applicabile.
23. Quanto alla rappresentanza internazionale, sono state formulate tre osservazioni:
- la personalità dell'UE non implica la stessa capacità giuridica in seno alle varie organizzazioni internazionali o conferenze internazionali, in quanto la capacità dipende dal trattato che istituisce l'organizzazione o dal regolamento interno della conferenza (p.es. organizzazioni internazionali aperte solo a Stati, come l'OIL);
  - anche qualora l'Unione fosse ammessa in quanto tale e vi fosse una rappresentanza unica per le istituzioni europee, l'Unione potrebbe agire soltanto nei limiti delle sue competenze. Se la materia è in parte di competenza dell'Unione e in parte degli Stati membri, questa situazione di competenze miste implicherebbe la rappresentanza sia dell'Unione che degli Stati membri (ciò vuol dire che gli Stati membri manterrebbero i loro seggi e i loro voti);
  - rimane la questione del chi rappresenterebbe l'Unione nelle riunioni in cui la sua competenza è riconosciuta: la Commissione o il Consiglio? Tale questione dipende dalle nuove disposizioni del trattato, ma un sistema complesso che coinvolga più di un rappresentante nelle negoziazioni internazionali potrebbe nuocere all'efficacia dell'azione dell'Unione, nella misura in cui una siffatta situazione favorirebbe le incomprensioni e anche le resistenze da parte dei nostri partner.
24. Quanto alle conseguenze sulla struttura a pilastri, il sig. Garzón Clariana ha precisato che la personalità giuridica unica non avrebbe conseguenze dirette sulle competenze delle istituzioni e l'equilibrio istituzionale. Ha suggerito che questo potrebbe tradursi in un ravvicinamento delle disposizioni degli articoli 24 e 38 del TUE e dell'articolo 300 CE.

### *Sintesi dello scambio di opinioni con gli esperti*

25. Dallo scambio di opinioni svoltosi emerge in particolare che:

- i) la situazione attuale è ambigua e può nuocere all'efficacia dell'azione dell'Unione a livello internazionale: l'attribuzione di una personalità giuridica **unica** semplificherebbe le relazioni con i partner dell'Unione e aumenterebbe l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione; essa agevolerebbe anche la semplificazione dei trattati;
- ii) l'attribuzione all'Unione di una personalità giuridica esplicita non ha di per sé la conseguenza giuridica di incidere sull'attuale sistema di delimitazione delle competenze tra l'Unione e la CE o tra l'Unione/CE e gli Stati membri, né sulla struttura a pilastri, né sulle procedure esistenti per la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali, né sulle rispettive attribuzioni delle istituzioni previste nei trattati;
- iii) la rappresentanza esterna dell'Unione nelle sedi internazionali potrebbe rimanere invariata ma la molteplicità dei rappresentanti delle istituzioni (in particolare nella fase di negoziazione) è ritenuta un ostacolo all'efficacia dell'azione dell'Unione;
- iv) la questione delle delegazioni dell'Unione all'estero (uffici esterni) potrebbe rimanere invariata o essere riesaminata;
- v) il conferimento della personalità giuridica all'Unione non incide sulla questione degli accordi misti che associano sia l'Unione /CE che gli Stati membri;
- vi) le procedure per la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali che comportano competenze interne diverse (diritto comunitario e Titoli V e/o VI) (mescolanza di competenze relative a più pilastri) potrebbero rimanere invariate, ma vari membri hanno menzionato la necessità di semplificare le procedure di cui agli articoli 300 del TCE e 24 e 38 del TUE;
- vii) il controllo giurisdizionale da parte della Corte di giustizia per quanto riguarda gli accordi internazionali relativi alla politica estera dovrebbe essere riesaminato;
- viii) la sorte dell'articolo 47 del TUE dovrebbe ugualmente essere approfondita in caso di personalità giuridica dell'Unione e di un trattato unico;
- ix) in caso di successione della CE da parte dell'Unione, sarebbe necessario che l'UE assumesse chiaramente nei confronti dei paesi terzi tutti gli obblighi internazionali già assunti dalla CE.