

CONV 201/02

WG III 8

NOTA

del:	Segretariato
al:	Gruppo "Personalità giuridica"
Oggetto:	Resoconto sommario della riunione del 10 luglio 2002

1. Nella riunione del 10 luglio 2002, il Gruppo ha proceduto all'audizione di quattro esperti:
 - il sig. Jean-Victor Louis, docente dell'Università libera di Bruxelles,
 - il sig. Antonio Tizzano, avvocato generale presso la Corte di giustizia delle Comunità,
 - il sig. Alan Dashwood, docente dell'Università di Cambridge, e
 - il sig. Carlos Westendorp y Cabeza, presidente della commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia del Parlamento europeo.¹

AUDIZIONE DEL PROFESSOR J-V LOUIS

2. Il professor Louis ha ricordato che il riconoscimento esplicito della personalità giuridica all'Unione non ha effetto giuridico automatico, né sulle competenze ai sensi dei trattati né sulla divisione in pilastri. A suo parere, soltanto la personalità giuridica unica che sostituisce le personalità giuridiche delle Comunità risponde alle esigenze di semplificazione e di trasparenza che devono essere il filo conduttore della riforma. Tale semplificazione gioverebbe all'Unione e ai paesi terzi, nostri partner.

¹ Per i contributi scritti integrali si rinvia ai relativi testi distribuiti dal Segretariato nelle rispettive lingue originali.

3. Poiché la struttura in pilastri è stata considerata provvisoria dagli autori del trattato di Maastricht, egli ha raccomandato la generalizzazione del metodo comunitario nella riforma in corso, in quanto esso è più democratico, trasparente ed efficace.
4. Ha rilevato a questo proposito che la soluzione più adeguata sarebbe l'attribuzione di una personalità giuridica unica all'Unione che sostituisca quella della Comunità. Occorrerebbe inoltre migliorare la capacità di negoziato dell'Unione, l'efficienza delle sue procedure di conclusione e l'efficacia della sua rappresentanza sul piano internazionale.
5. Ha evidenziato la necessità di orientarsi in questo campo sul metodo comunitario e di evitare, in tale contesto, la possibilità di mantenere una riserva di procedura costituzionale (prevista all'articolo 24 del TUE). Ha in particolare richiamato l'attenzione sugli inconvenienti della generalizzazione degli accordi misti.
6. Ha inoltre richiamato l'attenzione sul deficit democratico connesso alla procedura di conclusione degli accordi prevista all'articolo 24 del TUE, nella misura in cui nessun parlamento è coinvolto nella procedura (tranne se uno degli Stati prende l'iniziativa di subordinare il suo consenso all'attuazione delle procedure costituzionali). La Convenzione dovrebbe colmare questa lacuna e prevedere la consultazione del Parlamento europeo.
7. L'Unione dovrebbe esprimersi con un'unica voce sul piano internazionale e al riguardo occorrerebbe prevedere che la sua rappresentanza sia assicurata da una delegazione unica, anche quando, sul piano interno, le competenze non sono totalmente comunitarizzate. Ad esempio l'Unione dovrebbe partecipare alle organizzazioni internazionali nel settore dell'unione economica e monetaria con una rappresentanza unica, comprendente il Consiglio, la Commissione e la BCE, anziché con una rappresentanza mista cui partecipano gli Stati per conto dell'Unione.

8. Infine, per quanto riguarda la semplificazione dei trattati, egli ha indicato due vie possibili: se le personalità giuridiche delle Comunità e dell'Unione sono fuse, o i trattati e le organizzazioni restano distinti e la struttura in pilastri è mantenuta (con lievi adattamenti) o si istituisce un'organizzazione unica. La sua preferenza va a quest'ultima soluzione, che implica una fusione dei trattati e delle organizzazioni. Occorrerebbe quindi procedere a una rifusione dei testi costitutivi del diritto primario in un trattato di base, che deve comunitarizzare e semplificare le procedure e gli strumenti.

AUDIZIONE DELL'AVVOCATO GENERALE TIZZANO

9. Il sig. Tizzano ha ricordato le circostanze in cui si sono svolti i negoziati sul trattato di Maastricht, nonché le tesi sostenute a favore o contro l'esistenza della personalità giuridica dell'Unione. Considera che già ora è possibile sostenere che l'Unione possiede la personalità giuridica unica. Ritiene inoltre che non sia possibile sostenere l'idea della "quarta personalità", che riconosce l'esistenza della personalità dell'Unione lasciando contemporaneamente permanere quella delle Comunità. Una siffatta concezione comporterebbe gravi difficoltà segnatamente per quanto riguarda la rappresentanza esterna dell'Unione e la conclusione di accordi internazionali.
10. Ha rilevato che detta personalità giuridica unica dell'Unione comporta il riconoscimento di un solo soggetto di diritto internazionale, vale a dire l'Unione. Tuttavia, all'interno di questa entità unica, ciascun pilastro ha una propria regolamentazione nei trattati in funzione delle sue caratteristiche particolari. Ne consegue che gli accordi internazionali sono conclusi ogni volta alle condizioni particolari del pilastro in cui rientra l'atto adottato.

AUDIZIONE DEL PROFESSOR DASHWOOD

11. Il professor Dashwood ha esaminato le conseguenze pratiche dell'attribuzione della personalità giuridica all'Unione, in particolare per quanto riguarda gli accordi misti "classici" (concernenti sia la Comunità che gli Stati membri), gli accordi misti "interpilastri" (concernenti la CE e l'UE) e gli accordi misti che combinano i due precedenti (concernenti l'UE, la CE e gli Stati membri).

12. Negli accordi misti "classici", la situazione non cambierebbe in quanto essi non riguardano l'Unione. Ma negli altri due casi, potrebbero esserci due soggetti di diritto internazionale, l'Unione e la Comunità, a cui si aggiungerebbero eventualmente gli Stati membri. L'attribuzione della personalità giuridica all'Unione costituirebbe già una semplificazione importante, nella misura in cui la personalità giuridica dell'Unione sostituisce quella della Comunità.
13. Egli ha quindi esaminato le conseguenze dell'attribuzione esplicita della personalità giuridica all'Unione sulle procedure di negoziato e di conclusione di accordi misti (concernenti la CE e gli Stati membri o l'UE, la CE e gli Stati membri). Per quanto riguarda il diritto di iniziativa per la procedura di negoziato e di conclusione, la Commissione può esercitare tale diritto anche per gli accordi che rientrano nel secondo e nel terzo pilastro, conformemente rispettivamente all'articolo 22 e all'articolo 34, paragrafo 2 del TUE. Quanto allo svolgimento dei negoziati, egli propone di modificare l'articolo 24 del TUE per dare esplicitamente al Consiglio la possibilità di autorizzare la Commissione a negoziare a suo nome le parti degli accordi misti che rientrano nel secondo e terzo pilastro. In questo tipo di accordo misto, le procedure di voto in seno al Consiglio sarebbero diverse, a seconda che si tratti del primo pilastro (ad esempio: maggioranza qualificata in caso di applicazione degli articoli 133 o 181 del TCE), del secondo o del terzo pilastro (maggioranza qualificata o unanimità secondo i casi previsti all'articolo 24 del TUE).
14. Ha proposto una modifica dell'articolo 24 del TUE per prevedere la consultazione del Parlamento europeo sugli accordi internazionali che rientrano nel secondo e terzo pilastro.
15. Infine, il controllo giurisdizionale relativo agli accordi misti sopraindicati varia a seconda che si tratti della parte che rientra nel diritto comunitario (controllo giurisdizionale pieno), nel secondo pilastro (nessun controllo) o nel terzo pilastro (controllo limitato conformemente alle condizioni previste all'articolo 35 del TUE).

AUDIZIONE DEL SIG. WESTENDORP Y CABEZA

16. Il sig. Westendorp y Cabeza, che ha presieduto un gruppo di riflessione per la preparazione dei lavori della CIG del 1996, ha ricordato i dettagli di tali negoziati. Ha menzionato in particolare le iniziative irlandese e olandese in occasione della CIG. A suo parere, già nel 1996 esisteva una forte maggioranza favorevole al riconoscimento esplicito della personalità giuridica dell'Unione. Egli ritiene inoltre che, nelle condizioni attuali, questo riconoscimento dovrebbe riguardare la personalità giuridica dell'Unione che sostituisce le personalità giuridiche esistenti.
17. Ha rilevato che, nel quadro degli articoli 24 e 38 del TUE e dell'articolo 133 del TCE, la consultazione del Parlamento europeo dovrebbe essere obbligatoria. L'attuale lacuna determina una situazione di deficit democratico nella procedura di conclusione di tali accordi internazionali e dovrebbe essere colmata dalla Convenzione.

*

* *

18. Dopo uno scambio di opinioni con gli esperti invitati, il gruppo ha deciso di discutere la questione nella prossima riunione del 18 luglio 2002, sulla base di un primo progetto preliminare di relazione che sarà presentato dal Presidente. La procedura da seguire per l'adozione di tale testo sarà decisa nella riunione del 18 luglio 2002.
