

CONV 305/02

WG III 16

RELAZIONE

del:	Presidente del Gruppo III "Personalità giuridica"
al:	Membri della convenzione
Oggetto:	Relazione finale del Gruppo III "Personalità giuridica"

Progetto di relazione finale

I. INTRODUZIONE

1. Conformemente al mandato conferitogli dal Praesidium della Convenzione, il Gruppo doveva esaminare i problemi seguenti:
 - conseguenze di un riconoscimento esplicito della personalità giuridica dell'Unione;
 - conseguenze della fusione di tale personalità giuridica con quella della Comunità;
 - incidenze sulla semplificazione dei trattati.
2. Il Gruppo ha esaminato questi problemi in modo approfondito e ha ascoltato a tal fine alcuni esperti particolarmente qualificati¹. Dai lavori è emerso un consenso molto ampio (è stato espresso un parere contrario), secondo cui l'Unione dovrebbe ormai disporre in modo esplicito della personalità giuridica. Essa deve essere unica e sostituire le personalità esistenti.

¹ Cfr. elenco nell'allegato.

3. Il Gruppo ha in seguito proceduto a una riflessione sulle conseguenze della fusione delle personalità giuridiche sulla fusione dei trattati, concludendo che l'Unione dovrebbe disporre di un testo costituzionale unico (costituito da due parti, la prima delle quali contenente disposizioni di natura costituzionale). Il Gruppo ha inoltre considerato che, in seguito alla fusione delle personalità giuridiche e, eventualmente, dei trattati, sarebbe anacronistico mantenere l'attuale struttura basata sui pilastri. Ha pertanto ritenuto che la soppressione di tale struttura "a pilastri" contribuirebbe a semplificare notevolmente l'architettura dell'Unione.
4. Il Gruppo ha anche esaminato le conseguenze della personalità giuridica unica dell'Unione per le procedure di negoziato di accordi, ritenendo che occorra prevedere un articolo unico nel nuovo trattato, che sarebbe basata sull'attuale articolo 300 del TCE , con l'aggiunta degli articoli 24/38 del TUE. Sono state proposte alcune modifiche dell'articolo 24 del TUE per tener conto della personalità giuridica unica dell'Unione. Un problema fondamentale è consistito nell'individuare procedure più semplici ed efficaci per la negoziazione degli accordi, in particolare per quelli che rientrano contemporaneamente in più "pilastri". È stata altresì esaminata la rappresentanza esterna dell'Unione.
5. Sono stati studiati altri aspetti riguardo ai quali è stato raggiunto un ampio accordo, ossia la necessità di attuare in questo settore un controllo giurisdizionale e di prevedere la consultazione sistematica del Parlamento europeo. Su alcuni punti il lavoro sarà senza dubbio proseguito dal Gruppo "Azione esterna".
6. Pur avendo talvolta presentato proposte che si basano sui testi attuali, il Gruppo ha sottolineato che alcune delle sue raccomandazioni potrebbero essere rivedute o completate in funzione degli orientamenti futuri della Convenzione, in particolare in materia di ripartizione delle competenze, di struttura basata sui pilastri, di procedure e di poteri delle istituzioni.
7. In considerazione dei risultati dei lavori, il Gruppo ha deciso di presentare raccomandazioni generali e altre di ordine più tecnico.

II. ATTRIBUZIONE ESPLICITA DELLA PERSONALITÀ GIURIDICA ALL'UNIONE

8. Il Gruppo ha deciso mediante un ampio consenso (un membro si pronunciato contro) di raccomandare il riconoscimento esplicito della personalità giuridica dell'Unione. Si è constatato che la situazione attuale è per vari aspetti ambigua e tale da nuocere all'affermazione dell'identità dell'Unione sulla scena internazionale e alla certezza del diritto, indispensabili nelle relazioni internazionali con Stati terzi e organizzazioni internazionali.
9. Il Gruppo ha preso in considerazione due possibili opzioni: conferire all'Unione una personalità giuridica giustapposta a quella della Comunità e dell'Euratom, oppure attribuire esplicitamente all'Unione una personalità giuridica **unica** che sostituisca le personalità giuridiche esistenti.
10. In seno al Gruppo si è registrato un ampio consenso (un membro si è opposto) a favore di quest'ultima opzione. Si ritiene infatti che l'attribuzione della personalità giuridica all'Unione, che verrebbe ad aggiungersi a quelle esistenti, non contribuirebbe in modo sufficiente alla chiarificazione e semplificazione necessarie nelle relazioni esterne dell'Unione. In particolare è stato sostenuto che qualora l'Unione dovesse concludere accordi internazionali misti che interessino più di uno degli attuali pilastri ("cross-pillar mixed agreements", che rientrano contemporaneamente nelle competenze delle Comunità e dell'Unione nell'ambito dei titoli V e VI del TUE), la situazione sarebbe troppo complessa, in quanto questi accordi dovrebbero essere conclusi sia dall'Unione che dalla Comunità. Con una personalità giuridica unica, il soggetto di diritto internazionale sarà l'Unione, che sostituirà a tale effetto la Comunità².

² Secondo la maggioranza del Gruppo la personalità giuridica dell'Unione sostituirebbe quella della Comunità e dell'Euratom, anche se taluni membri del Gruppo ritengono che non sia assolutamente indispensabile includere l'Euratom, in considerazione della specificità di tale trattato. Va notato tuttavia che nell'ambito del trattato EURATOM, in materia di conclusione di accordi internazionali, la Commissione è competente non solo per negoziare, ma anche per concludere, previa approvazione del Consiglio a maggioranza qualificata (art. 101 CEEA)). Quanto al trattato CECA, ha cessato di esistere.

11. Al riguardo il Gruppo ha preso atto in particolare delle posizioni espresse dai Servizi giuridici del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, i quali hanno tutti sottolineato con fermezza che il riconoscimento esplicito della personalità giuridica unica dell'Unione si giustifica pienamente per motivi di efficacia e di certezza del diritto, ma anche di trasparenza e di migliore visibilità dell'Unione non solo nei confronti degli Stati terzi, ma anche dei cittadini europei. Questi ultimi saranno pertanto indotti a identificarsi maggiormente con l'Unione, che deve rispettare i loro diritti fondamentali e quelli che derivano dalla cittadinanza europea, conformemente agli articoli 6 del TUE e 17 e seguenti del TCE.
12. Uguale consenso è stato raggiunto a favore dell'idea che la personalità giuridica unica dell'Unione apre la strada a una fusione dei trattati, nonché a una maggiore coerenza della struttura costituzionale dell'Unione.

III. INCIDENZA DELLA PERSONALITA' GIURIDICA UNICA DELL'UNIONE SULLA SEMPLIFICAZIONE DEI TRATTATI E SULLA STRUTTURA IN PILASTRI

13. Di fatto nel mandato del Gruppo si chiede di appurare se il riconoscimento esplicito di una personalità giuridica dell'Unione possa contribuire alla semplificazione dei trattati. A tale riguardo occorrerebbe determinare le incidenze di una personalità giuridica unica riconosciuta all'Unione, che assorbirebbe la personalità giuridica della Comunità, sulla dualità attuale dei due trattati principali di cui trattasi, ossia il TUE e il TCE.
14. Benché sia ipotizzabile fondere le personalità giuridiche senza fondere detti trattati³, il Gruppo ha concluso su questo aspetto che la fusione dei due trattati costituirebbe il seguito logico della fusione della personalità giuridica dell'Unione e della Comunità e contribuirebbe in tal modo a semplificare i trattati. È stato rilevato, a questo proposito, che se la Comunità non possedesse più una propria personalità giuridica, la distinzione tra il TUE e il TCE non avrebbe più ragion d'essere e costituirebbe una fonte di complessità inutile.

³ Una nuova clausola preciserebbe semplicemente che l'Unione si sostituisce e succede alla Comunità europea, senza modificare le disposizioni del TCE.

15. La logica che sottende la fusione del trattato EURATOM è la stessa che sottende la fusione del TCE. Una tale fusione consentirebbe inoltre di sopprimere numerose disposizioni EURATOM identiche o simili al TCE. Tuttavia, tenuto conto di taluni problemi specifici legati al trattato EURATOM, il Gruppo ritiene che occorra ancora approfondire ulteriormente le eventuali implicazioni della fusione di tale trattato.
16. Dopo essersi pronunciato a favore della fusione dei trattati, il Gruppo ha espresso inoltre una netta preferenza per l'opzione consistente nel riordino del nuovo trattato unico in due parti ⁴:
- una parte fondamentale composta di disposizioni di natura costituzionale, nuove o provenienti dai trattati attuali;
 - una seconda parte che codificherebbe e ristrutturerebbe l'insieme delle disposizioni del TUE e del TCE la cui materia non fosse stata contemplata dalla parte fondamentale ⁵.

Il nuovo trattato sostituirebbe il TUE e il TCE (e, eventualmente, il trattato EURATOM).

17. A tale riguardo il Gruppo ha tenuto conto dei rischi che rappresenterebbe, segnatamente sotto il profilo della certezza del diritto, l'altra opzione consistente nel porre in essere un nuovo trattato fondamentale che si sovrapponesse ai trattati attuali, non fusi. Naturalmente la Convenzione provvederà a esaminare altri aspetti della semplificazione dei trattati che non sono direttamente connessi con la personalità giuridica dell'Unione ⁶. Si tratta di questioni che riguardano principalmente l'architettura e il contenuto della parte fondamentale, la forma e la struttura della seconda parte, così come un'eventuale differenziazione delle procedure di revisione dei trattati.

⁴ Gruppo III - WD 06: opzione 1, lettera b).

⁵ A titolo esemplificativo, questa seconda parte potrebbe comporsi di statuti (per le istituzioni) o di protocolli speciali (per settori di politiche: mercato interno, UEM, GAI, PESC, politiche comuni, ecc.).

⁶ Cfr. a tale riguardo il documento CONV 250.

18. Il Gruppo ha altresì esaminato la questione della struttura attuale dell'Unione in "pilastri". Esso ha concluso su questo aspetto che né la fusione delle personalità giuridiche, né quella dei trattati, comporta di per sé un'incidenza su tale struttura. Tuttavia, il modo in cui quest'ultima è presentata nell'attuale TUE apparirebbe anacronistico, se non obsoleto, in un nuovo trattato unico ⁷. Tale struttura costituirebbe inoltre una fonte di complessità inutile visto che tutte le caratteristiche istituzionali e procedurali proprie ai due pilastri cosiddetti "intergovernativi" (PESC e cooperazione in materia penale), che la Convenzione considerasse opportuno mantenere, potrebbero essere salvaguardate nel nuovo trattato costituzionale.

IV. CONSEGUENZE DEL CONFERIMENTO DELLA PERSONALITÀ GIURIDICA UNICA SULLE RELAZIONI ESTERNE DELL'UNIONE

19. L'attribuzione esplicita della personalità giuridica all'Unione rafforza la visibilità di questa nel mondo . L'Unione diventa in tal modo un *soggetto di diritto internazionale* - parallelamente agli Stati membri e senza pregiudicare la loro qualità di soggetti di diritto internazionale – ossia essa potrà avvalersi dell'insieme dei mezzi di azione internazionale (diritto di concludere trattati, diritto di legazione, diritto di presentare un reclamo o di agire davanti a una giurisdizione internazionale, diritto di divenire membro di un'organizzazione internazionale o di aderire a una convenzione internazionale – p. es. la CEDU - diritto di beneficiare di immunità) e impegnare la sua responsabilità internazionale.
20. L'attribuzione esplicita della personalità giuridica unica all'Unione non comporta *di per sé* alcuna modifica della ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, né della ripartizione delle competenze, tra l'Unione e la Comunità attuali, né tanto meno delle procedure e dei rispettivi poteri delle istituzioni segnatamente in materia di apertura, negoziazione e conclusione di accordi internazionali.

⁷ Cfr. segnatamente gli articoli 1, 28, 41 e 47 del TUE.

21. Il Gruppo ha comunque ritenuto opportuno proporre alcune modifiche di talune disposizioni dei trattati, al fine di accrescere l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione e semplificare le procedure esistenti, sulle quali richiama in particolare l'attenzione dei membri del Gruppo "Azione esterna". A tale proposito una parte del Gruppo ha precisato che queste modifiche potranno essere rivedute e completate in funzione degli orientamenti che la Convenzione definirà in materia di ripartizione delle competenze, di procedure e poteri delle istituzioni, e singolarmente per quanto riguarda il funzionamento dell'azione esterna nonché dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

A. La procedura di negoziazione e conclusione di accordi: il caso degli «accordi misti» (classici e “interpilastri”)

22. Per quanto riguarda la procedura di negoziazione e conclusione di accordi internazionali (potere di concludere trattati) il Gruppo è partito dal presupposto di mantenere l'attuale ripartizione delle competenze tra gli Stati membri e l'Unione, nonché le rispettive attribuzioni delle istituzioni. Esso ritiene tuttavia che occorrerebbe indicare chiaramente in un unico articolo del trattato ⁸ chi negozia e chi conclude gli accordi internazionali. Il consolidamento delle varie procedure applicabili in una sola disposizione è facilitato dal fatto che, indipendentemente dal settore considerato, è sempre il Consiglio ⁹ che:
- autorizza l'apertura dei negoziati e impartisce le direttive di negoziato e
 - conclude gli accordi negoziati.
23. Questo consolidamento in un articolo unico potrebbe non comportare necessariamente modifiche della specificità delle procedure a seconda della materia. Così, se l'accordo in questione rientra in modo esclusivo nel campo di applicazione del diritto comunitario, si applica l'articolo 300 del TCE attuale; nel caso di un accordo che rientra esclusivamente nel titolo V o nel titolo VI, sono applicabili gli articoli 24/38 del TUE; nel caso invece, di un accordo che rientra contemporaneamente nel settore comunitario e nei titoli V e/o VI del TUE ("cross-pillar-mixity"), la procedura negoziale sarebbe determinata dal Consiglio in funzione delle materie oggetto dell'accordo, nel rispetto dell'equilibrio istituzionale vigente; qualora l'oggetto principale dell'accordo rientri in una materia determinata, si applicherebbe una sola base giuridica (e quindi una sola procedura).

⁸ Non si propone di inserire in tale disposizione unica anche le disposizioni concernenti la conclusione di accordi nel settore dell'UEM, data la specificità di queste ultime (cfr. articolo 111 del TCE).

⁹ Ad esclusione del trattato EURATOM.

24. In questo contesto la maggioranza del Gruppo rileva che la coesione della posizione dell'Unione sarebbe rafforzata se quest'ultima fosse rappresentata da una sola voce nei negoziati. Il Gruppo ha tuttavia ammesso che in determinati casi eccezionali riguardanti accordi misti che rientrano in più pilastri, potrebbe essere giustificato prevedere che la delegazione dell'Unione fosse duplice (Presidenza del Consiglio o Alto Rappresentante, Commissione).
25. Secondo la maggioranza del Gruppo occorrerebbe inoltre precisare che qualora il Consiglio (e gli Stati membri, nel caso di accordi misti classici) decida di incaricare la Commissione di negoziare, a nome dell'Unione (o degli Stati membri), tutti gli aspetti di un accordo, potrà naturalmente farlo. Quanto sopra si verifica in pratica già in ampia misura, il che consente all'Unione di negoziare accordi esprimendosi ad una sola voce.
26. Per quanto riguarda l'iniziativa dei negoziati, nell'ambito del primo pilastro, i contatti informali sono stabiliti dalla Commissione, spesso su richiesta degli Stati terzi; la Commissione provvede a informare il Consiglio. In base a tali contatti informali, la Commissione raccomanda al Consiglio l'apertura dei negoziati e quest'ultimo adotta la decisione intesa a autorizzare la Commissione a negoziare (articoli 133, paragrafo 3 e 300, paragrafo 1 del TCE). La maggioranza del Gruppo ritiene che l'iniziativa dei negoziati per quanto riguarda gli accordi concernenti materie contemplate dai titoli V e VI del TUE potrebbe spettare alla Presidenza del Consiglio (eventualmente in futuro estesa all'Alto Rappresentante). Per quanto riguarda gli accordi misti che rientrano contemporaneamente in più pilastri, l'iniziativa dipenderebbe dalle materie oggetto dell'accordo.
27. A tale riguardo il Gruppo rileva che le sue proposte sono formulate in base all'attuale ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri o tra le istituzioni interessate dall'iniziativa, dalla negoziazione e dalla conclusione di accordi internazionali, vale a dire a "diritto costante". Tuttavia se la Convenzione decidesse – in seguito ai lavori del Gruppo "Azione esterna" – di fondere le funzioni dell'Alto Rappresentante e del Commissario responsabile per le relazioni esterne, questa nuova figura dovrebbe svolgere un ruolo nell'apertura e la condotta dei negoziati. La maggioranza dei membri del Gruppo ritiene che una siffatta fusione contribuirebbe alla coerenza dell'insieme dell'azione esterna dell'Unione (ai sensi dell'articolo 3 del TUE), ma non dovrebbe tradursi in una modifica sostanziale dell'equilibrio istituzionale esistente.

28. Una maggioranza in seno al Gruppo propone inoltre il principio di una riorganizzazione del personale volta a creare una sola struttura che renda più coerente la conduzione dell'azione esterna dell'Unione evitando sovrapposizione delle amministrazioni. Altri membri del Gruppo hanno rilevato, senza contestare tale principio che una siffatta riorganizzazione creerebbe problemi tecnici e amministrativi e hanno proposto una soluzione consistente nella creazione di sinergie. Il problema dovrebbe indubbiamente essere approfondito dal Gruppo "Azione esterna".

B. La procedura di conclusione degli accordi riguardanti i Titoli V e VI : necessità di adattare il testo dell'articolo 24 del TUE

29. Attualmente l'articolo 24 del TUE – che si applica solo nelle materie che rientrano nel secondo e terzo pilastro - prevede che *"nessun accordo è vincolante per uno Stato membro il cui rappresentante in sede di Consiglio dichiara che esso deve conformarsi alle prescrizioni della propria procedura costituzionale; gli altri membri del Consiglio possono convenire che l'accordo si applichi a titolo provvisorio nei loro confronti"*.
30. Questa clausola può essere interpretata nel senso che uno Stato può avviare una procedura nazionale di ratifica di un accordo internazionale da parte del suo parlamento nazionale (o, se del caso, mediante referendum), prima che l'Unione sia vincolata da tale accordo. É vero che se la materia di un accordo internazionale rientra in parte nella competenza esclusiva dell'Unione e in parte nella competenza degli Stati membri ("accordi misti" classici)¹⁰, gli Stati membri devono approvare la parte dell'accordo che rientra nella loro competenza nazionale, conformemente alle loro rispettive norme costituzionali. Tuttavia, qualora l'articolo 24 del TUE riguardi accordi che rientrano nella competenza dell'Unione e a partire dal momento in cui quest'ultima ha personalità giuridica e li conclude, le procedure nazionali di ratifica non sono giustificate.

¹⁰ Cfr. per esempio l'articolo 174, paragrafo 4, del TCE.

31. Questa esigenza giuridica non deve essere confusa con la possibilità di ciascun parlamento nazionale di esaminare la posizione del suo governo sulla procedura di adozione della decisione in seno al Consiglio in vista della conclusione di un accordo internazionale. Rimane inteso che ciascun parlamento nazionale ha il diritto di controllare politicamente il suo governo, anche con la procedura di "riserva parlamentare", *prima* che il Consiglio decida di concludere l'accordo internazionale in questione. Potrebbe persino obbligare il suo governo a opporsi alla conclusione dell'accordo per "*specificati e importanti motivi di politica nazionale*" (cfr. articolo 23, paragrafo 2, del TUE), ma ciò riguarda sempre la procedura interna di decisione in seno al Consiglio. Una volta che quest'ultimo ha deciso di concludere l'accordo, l'Unione ha espresso il suo assenso a essere vincolata dall'accordo conformemente alle norme del diritto internazionale.
32. D'altro canto il testo attuale dell'articolo 24 del TUE comporta una precarietà giuridica degli accordi la cui applicazione provvisoria in virtù di questa disposizione dovrebbe normalmente concludersi se, in seguito a procedure costituzionali interne, uno Stato membro dovesse dichiarare la sua intenzione di non associarsi all'accordo. Orbene, questo meccanismo, pur non essendo mai stato utilizzato, sembra essere in contraddizione con la personalità giuridica dell'Unione e rischierebbe di nuocere seriamente alla coerenza della politica esterna dell'Unione.
33. Pertanto la maggioranza del Gruppo propone la soppressione delle frasi succitate dell'articolo 24 del TUE. A tal riguardo il Gruppo di lavoro si riferisce alle posizioni espresse dai Servizi giuridici del Parlamento, del Consiglio e della Commissione, nessuno dei quali ha ravvisato ostacoli alla soppressione del riferimento alle "norme costituzionali" che figura all'articolo 24 del TUE.
34. Alcuni membri hanno dichiarato che, pur non opponendosi a questa soppressione, avrebbero voluto che l'articolo 24 del TUE facesse riferimento al fatto che uno Stato membro potrebbe avvalersi dell'articolo 23, paragrafo 1 e ricorrere all'astensione costruttiva.

C. La rappresentanza esterna dell'Unione

35. Il Gruppo ha insistito sull'idea che l'azione politica esterna dell'Unione sarà più efficace e credibile se quest'ultima riesce ad esprimersi, per quanto possibile, ad una **sola voce**. Dovranno essere trovate modalità atte ad assicurare che l'Unione esprima una "posizione comune" sia nell'ambito della sua rappresentanza presso organizzazioni internazionali, sia nella rappresentanza presso Stati terzi ¹¹.
36. Per quanto riguarda la rappresentanza internazionale dell'Unione nelle varie organizzazioni e conferenze internazionali ¹² l'articolo 18, paragrafo 1, del TUE prevede che *"la Presidenza rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune"* ¹³. L'articolo 19, paragrafo 1, del TUE prevede che *"gli Stati membri coordinano le proprie posizioni nell'ambito delle organizzazioni internazionali e durante le conferenze internazionali. In queste sedi essi difendono le posizioni comuni"*. Infine, secondo l'articolo 302 del TCE *"la Commissione assicura ogni utile collegamento con gli organi delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati delle Nazioni Unite. La Commissione assicura inoltre i collegamenti che ritiene opportuni con qualsiasi organizzazione internazionale"*. Infine, secondo l'articolo 302 del TCE *"la Commissione assicura ogni utile collegamento con gli organi delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati delle Nazioni Unite. La Commissione assicura inoltre i collegamenti che ritiene opportuni con qualsiasi organizzazione internazionale"*.
37. Le attuali disposizioni dei trattati prevedono pertanto una rappresentanza differente per l'Unione e per la Comunità. Occorre osservare che un sistema complesso, che preveda segnatamente più rappresentanti nei negoziati internazionali, può compromettere l'efficacia dell'azione dell'Unione, nella misura in cui esso sarebbe causa di incomprensioni o anche resistenze dei suoi partner nelle relazioni internazionali. Occorrerebbe pertanto prevedere nel trattato meccanismi intesi ad assicurare che l'Unione esprima, per quanto possibile, una **posizione unica**, o addirittura la rappresentanza dell'Unione da parte di un'unica delegazione. Dal punto di vista giuridico, l'Unione può ovviamente agire solo entro i limiti delle proprie competenze. Se la materia rientra in parte nella competenza dell'Unione e in parte in quella degli Stati membri, il carattere "misto" della situazione implicherebbe che, in linea di principio, ai negoziati partecipino rappresentanti sia dell'Unione che di ciascuno degli Stati membri.

¹¹ Quest'ultimo aspetto sarà sviluppato nell'ambito dei lavori del Gruppo "Azione esterna".

¹² Tale rappresentanza dipende ovviamente dal trattato costitutivo dell'organizzazione internazionale o dal regolamento interno della conferenza internazionale in questione. Taluni organismi internazionali sono aperti solo agli Stati (ad es. l'OIL), mentre altri prevedono l'adesione di organizzazioni internazionali (ad es. la FAO).

¹³ Cfr. inoltre articolo 37 del TUE riguardante il titolo VI.

Tuttavia, anche in questi casi, sarebbe indubbiamente più efficace cercare una posizione unica o una delegazione unica dell'Unione ¹⁴.

38. Considerato quanto precede il Gruppo raccomanda che in materia di rappresentanza internazionale dell'Unione nelle varie organizzazioni internazionali il trattato contenga meccanismi intesi ad assicurare che l'Unione possa esprimersi con una posizione unica, o possa essere rappresentata da una delegazione unica, almeno in determinati settori e in seno ad organizzazioni internazionali da definire caso per caso. Tale raccomandazione dovrebbe ancora essere approfondita dal Gruppo "Azione esterna".

D. Necessità di un controllo da parte della Corte di giustizia degli accordi conclusi dall'Unione

39. Conformemente alla giurisprudenza della Corte di giustizia, la Comunità è una comunità di diritto nel senso che né gli Stati che ne fanno parte, né le sue istituzioni sono sottratti al controllo della conformità dei loro atti alla Carta costituzionale di base costituita dal trattato ¹⁵.
40. Inoltre, l'articolo 6 del TUE stabilisce esplicitamente che l'Unione si fonda sui principi dello stato di diritto e che rispetta i diritti fondamentali in quanto principi generali del diritto comunitario.
41. In generale, il controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia può avvenire a titolo preventivo (esame della compatibilità di un accordo previsto con il trattato, a norma dell'articolo 300, paragrafo 6, del TCE) oppure *a posteriori*, dopo la conclusione dell'accordo da parte dell'Unione (controllo di legittimità a norma dell'articolo 230 del TCE e controllo sulla validità a norma dell'articolo 234 del TCE).
42. A questo proposito è importante osservare che, secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia ¹⁶, l'oggetto di un ricorso per annullamento non è l'accordo stesso, bensì l'atto con il

¹⁴ Già nel 1991 la Corte di giustizia aveva sottolineato, in relazione ad un accordo rientrante in parte nella competenza della Comunità e in parte in quella degli Stati membri (accordo misto classico) che *"l'esigenza di unità nella rappresentanza internazionale della Comunità impone di garantire una stretta collaborazione tra questi ultimi e le istituzioni comunitarie tanto nel processo di negoziazione e di stipulazione quanto nell'adempimento degli impegni assunti"*. ((Parere 2/91 della Corte di giustizia del 19 marzo 1993, Racc. pag. I - 1061 e seguenti).

Non vi è dubbio che questa posizione della Corte di giustizia è applicabile alla situazione in cui l'Unione avesse una personalità giuridica che sostituisce quella della Comunità. D'altra parte, l'articolo 11, paragrafo 2, del TUE prevede che gli Stati membri "si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali".

¹⁵ Sentenza del 23 aprile 1986, Parti écologiste "Les Verts contro Parlamento europeo", C-294/83, Racc. pag. 1339, punto 23.

¹⁶ Sentenza del 9 agosto 1984, Francia contro Commissione, C-327/91, Racc. pag. I-3641, in particolare i punti 14 e 15.

quale l'istituzione interessata conclude l'accordo. Ne consegue che, in caso di incompatibilità dell'accordo con il trattato o con i principi generali del diritto comunitario, sarà l'atto con il quale l'istituzione ha approvato la sua conclusione ad essere annullato o dichiarato invalido e non l'accordo stesso.

43. D'altro canto e in maniera generale, va constatato che l'Unione adotta sempre più atti che possono incidere direttamente o indirettamente su diritti dei privati cittadini ¹⁷. Questi ultimi dovrebbero pertanto avere la possibilità di difendere le proprie rivendicazioni dinanzi ad un organo giurisdizionale.
44. La maggioranza dei membri del Gruppo è favorevole a che la Corte di giustizia sia competente *ex ante* nel settore dei titoli V e VI (procedura di consultazione prevista dall'articolo 300, paragrafo 6) e *ex post* nell'ambito delle procedure in via pregiudiziale (articolo 234 del TCE), per annullamento (articolo 230 del TCE) e in materia di responsabilità (cfr. articoli 235 e 288, paragrafo 2 del TCE). Il Gruppo ritiene tuttavia che le modalità d'esercizio delle competenze della Corte di giustizia in questo settore debbano essere approfondite ulteriormente.

E. La necessità di consultare il Parlamento europeo

45. A livello politico, pur tenuto conto delle caratteristiche proprie degli accordi internazionali nel quadro della PESC, appare difficile giustificare l'esclusione di ogni consultazione del Parlamento europeo in relazione a tali accordi. Ciò vale anche per le materie comunitarie, per le quali è auspicabile mettere fine, nell'articolo 300 del TCE, alla mancanza di competenze del Parlamento europeo in relazione agli accordi commerciali. Un'ampia maggioranza in seno al Gruppo si è pronunciata a favore dell'estensione della procedura di consultazione del Parlamento europeo agli accordi internazionali conclusi sulla base degli articoli 38 e 46 del TUE e dell'articolo 133 del TCE.

¹⁷ Caso di un ufficiale che ha invocato la responsabilità dell'Unione per lesioni fisiche subite in Bosnia Erzegovina; caso di una società che ha invocato la responsabilità non contrattuale dell'Unione per danni subiti a seguito di sanzioni contro la FRY, caso di cittadini jugoslavi che hanno invocato la responsabilità dell'Unione a causa di danni subiti a seguito della mancata concessione di visti in base a un'azione comune del Consiglio.

F. Altre modifiche di carattere tecnico

46. Saranno probabilmente necessarie altre modifiche di carattere tecnico. Sebbene in questa fase non occorra stilare un elenco esauriente, è già possibile indicarne due:

- qualora all’Unione venisse conferita una personalità giuridica unica, la necessità di precisare che l’Unione si sostituisce alla CE e le succede (ed, eventualmente, a Euratom) e che di conseguenza essa si fa carico di tutti gli obblighi internazionali assunti da tali due organizzazioni;
- il fatto che l’Unione ha parimenti personalità giuridica interna e che in ciascuno degli Stati membri ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali ; essa può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili e stare in giudizio. A tale fine essa è rappresentata dalla Commissione (articolo 282 del TCE). A questo proposito si propone di estendere tali diritti a tutte le istituzioni.

V. RACCOMANDAZIONI

47. Alla luce di quanto precede, il Gruppo sottopone alla Convenzione alcune raccomandazioni di carattere generale e altre di carattere più tecnico; alcune di queste ultime potrebbero probabilmente essere approfondite dal Gruppo “Azione esterna”.

A. RACCOMANDAZIONI DI CARATTERE GENERALE

- 1) Il trattato costituzionale dovrebbe contenere una nuova disposizione all’inizio del testo che recita "L'Unione ha personalità giuridica". La personalità giuridica dell’Unione sostituisce le personalità giuridiche delle organizzazioni esistenti e l’Unione si fa carico di tutti gli obblighi assunti dalle stesse;

- 2) La personalità giuridica unica dell'Unione è pienamente giustificata da motivi di efficacia e di certezza del diritto, ma anche di trasparenza e di maggiore visibilità dell'Unione non solo nei confronti degli Stati terzi ma anche dei cittadini dell'Unione. Questi ultimi potranno identificarsi maggiormente con l'Unione, che si impegna a rispettare i loro diritti fondamentali e quelli derivanti dalla cittadinanza europea;
- 3) La fusione delle personalità giuridiche dell'Unione e della Comunità apre la strada a una fusione dei trattati in uno strumento unico, che contribuirebbe alla semplificazione dei trattati. Tale strumento unico potrebbe inoltre comporsi di due parti, la prima costituita dalla parte fondamentale che comprenderebbe le disposizioni di natura costituzionale. Il nuovo trattato sostituirebbe il TUE e il TCE (e, eventualmente, il trattato EURATOM) attuali.
- 4) Né la fusione delle personalità giuridiche né quella dei trattati implicano di per sé la fusione dei "pilastri", ma sarebbe anacronistico mantenere l'attuale struttura in "pilastri" in un trattato unico. La soppressione di tale struttura contribuirebbe invece a semplificare notevolmente l'architettura dell'Unione. Una siffatta soppressione non pregiudicherebbe ulteriori modifiche sostanziali che la Convenzione volesse apportare alle procedure e agli strumenti in vigore nell'ambito dei vari "pilastri";
- 5) L'attribuzione esplicita della personalità giuridica all'Unione non comporta di per sé alcuna modifica della ripartizione delle competenze tra l'Unione e gli Stati membri, né della ripartizione delle competenze tra l'Unione e la Comunità attuali, né tanto meno delle procedure e delle rispettive attribuzioni delle istituzioni segnatamente in materia di apertura, negoziazione e conclusione di accordi internazionali. Talune modifiche sembrano tuttavia auspicabili al fine di accrescere l'efficacia dell'azione esterna e di semplificare le procedure esistenti. Tali modifiche potranno tuttavia essere riesaminate e completate in funzione degli orientamenti successivamente delineati dalla Convenzione.

B. RACCOMANDAZIONI DI CARATTERE TECNICO

- 1) Qualora si optasse per una personalità giuridica unica dell'Unione (e, se del caso, per un trattato unico), sarebbe opportuno prevedere un unico articolo in materia di accordi internazionali;
- 2) Tale articolo unico potrebbe consolidare le procedure esistenti, partendo dall'idea di mantenere l'attuale ripartizione delle competenze tra Stati membri e Unione nonché delle competenze rispettive delle istituzioni. Il suo contenuto potrebbe tuttavia essere riesaminato o completato in funzione degli orientamenti che verranno delineati dalla Convenzione, in particolare in relazione alle procedure e alle competenze delle istituzioni;
- 3) L'articolo 300 del TCE (quale modificato dal trattato di Nizza) potrebbe fungere da base per questo nuovo articolo, al quale si aggiungerebbero le disposizioni degli articoli 24/38 del TUE, nella versione eventualmente modificata. A questo proposito è stato proposto che l'articolo 24 del TUE non preveda più la possibilità di una procedura costituzionale nazionale di approvazione per gli accordi conclusi dall'Unione in virtù delle sue competenze. La ratifica da parte dei parlamenti nazionali continua tuttavia ad essere richiesta nel caso di accordi misti classici (competenza cumulativa dell'Unione e degli Stati membri);
- 4) La procedura di negoziato e di conclusione di accordi applicabile sarebbe la procedura che rientra nel settore del diritto in causa (diritto comunitario e/o titoli V e VI del TUE). Nel caso di un accordo che rientra contemporaneamente in più settori ("cross-pillar mixity"), la procedura negoziale sarebbe determinata dal Consiglio in funzione delle materie oggetto dell'accordo, nel rispetto dell'equilibrio istituzionale vigente. Qualora l'oggetto principale dell'accordo rientri in una materia determinata, si applicherebbe una sola base giuridica (e quindi una sola procedura);

- 5) Il Gruppo sottolinea che la coesione della posizione dell'Unione sarebbe rafforzata se quest'ultima fosse rappresentata da una sola voce nei negoziati. La maggioranza dei membri del Gruppo ammette tuttavia che in determinati casi eccezionali riguardanti accordi misti che rientrano nei settori corrispondenti agli attuali pilastri, potrebbe essere giustificata una delegazione dell'Unione composta da più membri (Presidenza del Consiglio o Alto Rappresentante, Commissione), nel rispetto dell'equilibrio istituzionale previsto dai trattati;
- 6) La maggioranza dei membri del Gruppo ha ritenuto utile precisare che qualora il Consiglio (e gli Stati membri nel caso di accordi misti classici) desideri incaricare la Commissione della conduzione dei negoziati sull'insieme dell'accordo, avrebbe la possibilità di farlo (a questo proposito il Gruppo ha espresso l'auspicio che il Gruppo "Azione esterna" esamini la possibilità di eliminare inutili sovrapposizioni);
- 7) Per quanto riguarda la rappresentanza esterna dell'Unione, è stato sottolineato che l'Unione risulterebbe più efficace e credibile se potesse esprimersi ad una sola voce. Occorrerebbe pertanto prevedere nel trattato meccanismi atti a consentire all'Unione di esprimersi, per quanto possibile, attraverso una posizione unica, ed eventualmente di essere rappresentata da una delegazione unica, almeno in alcuni settori e organizzazioni internazionali da stabilire a seconda dei casi;
- 8) Il Gruppo è favorevole a che la Corte di giustizia sia competente *ex ante* nel settore dei titoli V e VI del TUE (articolo 300, paragrafo 6, del TCE), e *ex post* nell'ambito delle procedure in via pregiudiziale (articolo 234 del TCE), per annullamento (articolo 230 del TCE) e in materia di responsabilità (articolo 235 e articolo 288, paragrafo 2, del TCE). Il Gruppo ritiene tuttavia che le modalità d'esercizio delle competenze della Corte di giustizia in questo settore debbano essere approfondite ulteriormente;
- 9) Il Gruppo si è pronunciato a favore dell'estensione della procedura di consultazione del Parlamento europeo agli accordi internazionali conclusi dall'Unione sulla base degli articoli 38/46 del TUE e dell'articolo 133 del TCE.

Elenco degli esperti ascoltati dal Gruppo

Sulle conseguenze del conferimento esplicito della personalità giuridica all'Unione sono stati ascoltati:

- il sig. Alan Dashwood, docente dell'Università di Cambridge,
- il sig. Gregorio GARZON-CLARIANA, Giureconsulto del Parlamento europeo,
- il sig. Jean-Victor LOUIS, docente dell'Università libera di Bruxelles,
- il sig. Michel PETITE, Direttore generale del Servizio giuridico della Commissione
- il sig. Jean-Claude PIRIS, Giureconsulto del Consiglio
- il sig. Antonio TIZZANO, avvocato generale presso la Corte di giustizia delle Comunità,
- il sig. Carlos WESTENDORP y CABEZA, presidente della commissione per l'industria, il commercio estero, la ricerca e l'energia del Parlamento europeo.

Sulla fusione e semplificazione dei trattati sono stati ascoltati:

- il sig. Bruno De WITTE, docente dell'Istituto universitario europeo di Firenze,
- il sig. Peter-Christian MÜLLER-GRAFF, docente dell'Università di Heidelberg.