

80002472

LE FONTI DEL DIRITTO ITALIANO

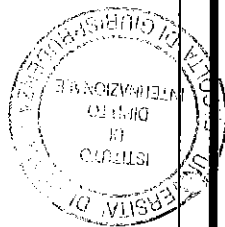
I testi fondamentali commentati con la dottrina
e annotati con la giurisprudenza

TRATTATI DELL'UNIONE EUROPEA E DELLA COMUNITÀ EUROPEA

a cura di
Antonio Tizzano



GIUFFRÈ EDITORE



la tutela degli interessi finanziari comunitari (comunic. della Comm. del 29 settembre 2000 relativa alla tutela degli interessi finanziari comunitari: un procuratore europeo, doc. COM (2000) 608 def.). La proposta teneva conto del lavoro preparatorio di un gruppo di esperti di giustizia penale che aveva portato alla presentazione di un complesso di norme definito « *Corpus juris* » (M. DELMAS-MARTY (ed.), *Corpus Juris recante norme penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*). Più di recente la creazione di una Procura europea era stata anche raccomandata da un Comitato di Esperti indipendenti e dal Comitato dei saggi creati in occasione della crisi della Commissione Santer nonché dal Comitato di vigilanza dell'OLAF istituito dal reg. CE n. 1073/1999 cit.

2. La proposta non ha avuto seguito. La Comm. ha perciò successivamente presentato un libro verde sulla tutela degli interessi finanziari comunitari e sulla creazione di una procura europea (doc. COM(2001) 715 def.) al fine di avviare una larga consultazione degli ambienti interessati volta a preparare il terreno per una rinnovata proposta da avanzare in occasione della nuova Conferenza intergovernativa che si aprirà nel 2003. Un nuovo importante impulso verso la realizzazione di tale progetto è stato offerto dalla Convenzione Europea all'interno del progetto di Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa adottato il 13 giugno 2003. Il testo del progetto (art. III-175) prevede infatti la possibilità di istituire « una Procura Europea a partire da Eurojust » attraverso una legge europea da approvare all'unanimità da parte del Consiglio dei Ministri previa approvazione del PE. La Procura europea sarà competente per individuare, perseguire e trarre in giudizio, eventualmente in collegamento con l'Europol, gli autori e i complici di reati gravi con ripercussioni in più Stati membri e di reati che ledono gli interessi finanziari dell'Unione; l'azione penale continuerà a venire esercitata dinanzi agli organi giurisdizionali competenti degli Stati membri. All'eventuale legge istitutiva rimane affidata la specificazione dei reati per i quali la Procura europea sarebbe competente, delle condizioni di esercizio delle sue funzioni, delle regole procedurali applicabili alle sue attività e all'ammissibilità delle prove e delle regole applicabili al controllo giurisdizionale degli atti procedurali. La proposta è stata rimessa alla nuova Conferenza intergovernativa che si è aperta in Roma il 4 ottobre 2003.

3. Si ricorda infine che, all'interno delle conclusioni del Cons. eur. di Laeken del 14 dicembre 2001, nel punto in cui viene affrontato il problema dell'accordo sulle sedi delle diverse agenzie europee, si afferma tra l'altro che « ...qualora venga istituito un procuratore europeo, la sua sede verrà stabilita conformemente alle disposizioni della decisione dell'8 aprile 1965 », vale a dire in Lussemburgo dove, ai sensi della citata decisione, dovrebbero trovare installazione tutti gli organismi giurisdizionali e quasi-giurisdizionali della Comunità.

PARTE SESTA

Disposizioni generali e finali

di norme internazionali generali; c) il potere di operare reclami internazionali e di adottare contromisure; d) la responsabilità internazionale della Comunità. — IV. Personalità della Comunità e personalità dell'Unione.

I Introduzione. 1. Il Tr. Amsterdam non ha modificato il testo della disposizione relativa alla personalità giuridica della Comunità, limitandosi a mutarne la numerazione. Il testo dell'art. 281 corrisponde così esattamente a quello dell'originario articolo 210.

2. A differenza dell'art. 6, secondo comma Tr. CECA, il quale si riferiva espressamente alla personalità di diritto internazionale della CECA, l'art. 281 TCE non indica espressamente se la **personalità giuridica della Comunità** sia intesa a valere solo sul piano dei rapporti giuridici interni o anche sul piano delle relazioni internazionali. Peraltro la norma è stata costantemente intesa nel senso più ampio dalla dottrina e dalla giurisprudenza. La disposizione non specifica tuttavia il contenuto dei poteri che spettano alla Comunità in quanto persona giuridica, né i rapporti con la personalità degli Stati membri (J.P. PUISOCHET, *L'affirmation de la personnalité internationale des Communautés européennes*, in *L'Europe et le droit. Mélanges en hommage à Jean Boulouis*, Paris, 1991, 437).

II Personalità e capacità giuridica della Comunità. 1. Il riconoscimento della personalità giuridica di una organizzazione internazionale, operato dai suoi Stati membri nel trattato istitutivo, non è, di per sé, un elemento che possa determinare univocamente il sorgere di un nuovo soggetto internazionale. Esso è tuttavia un indizio della volontà degli Stati membri di dotare il nuovo ente dei poteri necessari a consentirgli di operare autonomamente nella sfera delle relazioni internazionali. La personalità di un nuovo ente va quindi più propriamente desunta dagli strumenti di azione dei quali esso è effettivamente dotato, e dalla sua capacità di operare come ente distinto dai suoi Stati membri nell'ambito delle relazioni giuridiche della comunità internazionale.

2. L'identificazione più precisa dei criteri per l'attribuzione della **personalità di un'organizzazione internazionale** è stata a lungo oggetto di attenzione da parte della dottrina. Una soluzione definitiva non sembra però ancora raggiunta. Secondo una tendenza dottrinale sarebbe decisiva al riguardo la volontà degli Stati membri, espressa nel trattato istitutivo o implicita nel conferimento di determinati poteri di azione. Una diversa tendenza considera invece determinante l'atteggiarsi della prassi internazionale dalla quale desumere l'effettiva capacità del nuovo ente di affermarsi come centro autonomo di imputazione di rapporti soggettivi. A favore dell'una o dell'altra tesi non mancano argomenti logici, peraltro non decisivi. I pochi precedenti giurisprudenziali contengono elementi che si prestano ad essere inquadrati nell'una o nell'altra prospettiva (cfr., sul punto, J. KLABBERS, *Presumptive Personality: the European Union in International Law*, in M. KOSKENNIEMI (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague, 1998, 231 ss.). # Non vi è dubbio che l'incertezza nella quale si dibatte la dottrina sia stata causata anche dalla scarsità di istituzioni internazionali capaci di operare nell'ambito delle relazioni internazionali come enti distinti dagli Stati membri, nonché dalla relativa scarsità di relazioni giuridiche nelle quali tali enti possano far valere la propria personalità. # Tuttavia la paralizzante dicotomia fra criteri di ordine soggettivo e criteri di ordine obiettivo non sembra del tutto giustificata. Ancorché nessuna di queste prospettive appaia persuasiva, nella sua interezza, ambedue sembrano cogliere taluni aspetti della realtà. Non vi è dubbio, infatti, che il processo di acquisizione della **personalità giuridica internazionale** sia un processo di tipo dinamico, al quale contribuisce la ricostruzione dei poteri espressamente o implicitamente conferiti dagli Stati membri al nuovo ente, come pure la considerazione dei poteri che l'ordinamento internazionale stabilisce implicitamente in capo ad esso, in virtù della sua capacità effettiva di operare come soggetto delle relazioni internazionali.

3. Emerge così l'opportunità di considerare non tanto la personalità di un determinato ente, come capacità astratta di fungere da centro di imputazione di relazioni soggettive, quanto piuttosto la capacità concreta, data dal complesso di posizioni soggettive che si stabiliscono in capo ad essa in relazione ai poteri dei quali essa concretamente dispone. In altri termini, quel che conta, al fine di vedere se un ente sia in grado di far valere un indirizzo politico autonomo dagli Stati membri nell'ambito delle relazioni internazionali è la ricostruzione della **capacità giuridica** di essa, data dal complesso di posizioni soggettive delle quali è titolare (cfr. E. CANNIZZARO, *The Scope of the EU Foreign Power. Is the EC Competent to Conclude Agreements with Third States Including Human Rights Clauses?*, in E. CANNIZZARO (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague, 2002, 297 ss.). # Questo percorso metodologico appare particolarmente opportuno in relazione al trasferimento di poteri a favore della Comunità europea, che ha comportato un significativo ridimensionamento dei poteri rimasti in capo agli Stati membri. Mentre quindi ciascuno di questi enti possiede personalità giuridica autonoma, nessuno di essi, isolatamente considerato, dispone del complesso dei poteri normalmente a disposizione di altri soggetti statali. La determinazione della capacità giuridica di ciascun ente, in rapporto ai poteri dei quali dispone, appare allora l'elemento essenziale per ricostruire il complesso di posizioni soggettive che fanno capo rispettivamente a ciascuno di essi.

III Il contenuto della personalità della Comunità. 1. **a) Il potere di concludere accordi.** Fra gli elementi maggiormente considerati al fine di accertare la personalità giuridica di un nuovo ente vi è certamente il potere di stipulare accordi internazionali. # Nel TCE il potere di concludere accordi è espressamente conferito alla Comunità solo in pochi casi. L'applicazione del particolare metodo interpretativo dei poteri impliciti ha tuttavia consentito la Corte di giustizia di ricostruire tale potere in termini generali (v. commento *sub* art. 300). Nella celebre sentenza AETS (CGCE 31 marzo 1971, 22/70, *Commissione c. Consiglio*, *Racc.*, 263) la Corte ha desunto dall'art. 281 (allora art. 210) la volontà degli Stati membri di consentire alla Comunità di entrare in rapporti giuridici con soggetti terzi per tutto il campo di competenza comunitaria. La Corte non ha peraltro ricostruito solo su questa fragile base l'esistenza di un potere di conclusione, che è stato piuttosto fondato sull'esistenza di una normativa comune interna, e sulla concomitante esigenza di non consentire agli Stati di assumere obblighi che vi potessero interferire. La più recente giurisprudenza ha chiarito le ipotesi nelle quali l'esigenza di non interferire con l'esistenza di norme comunitarie comporta l'attribuzione alla Comunità del potere di concludere accordi non incompatibili con tali norme (v. le conclusioni dell'Avv. gen. Tizzano relative ai casi degli accordi *open sky*, sostanzialmente accolte dalla Corte. V. per tutte, CGCE 5 novembre 2002, C-467/98, *Commissione c. Danimarca*, *Racc.*, I-9519). # Ulteriori interventi giurisprudenziali e normativi hanno ancor più ampliato la competenza della Comunità a concludere accordi. In talune ipotesi, il potere di conclusione di accordi della Comunità concorre con quello degli Stati membri, in particolare, in presenza di una competenza non esercitata, a condizione che una regolamentazione convenzionale sia necessaria per i fini della Comunità (CGCE 26 aprile 1977, parere 1/76, *Racc.*, 741; 15 novembre 1994, parere 1/94, *Racc.*, I-5267).

2. In relazione alla competenza comunitaria a concludere accordi, si è indubbiamente verificata una restrizione della competenza degli Stati. Questi potrebbero concludere accordi solo in presenza di una competenza concorrente. Peraltro, il concetto di competenza concorrente nel campo delle relazioni esterne non è univoco. In taluni casi, la competenza sussiste fino all'esercizio della competenza comunitaria, che avrebbe quindi l'effetto di attrarre definitivamente la materia disciplinata dall'accordo nella propria sfera di competenza esclusiva. In altre ipotesi, la presenza di accordi conclusi dalla Comunità non esclude il potere di conclusione ad opera degli Stati, i quali incontrano solo il limite del rispetto degli accordi dalla Comunità (v., ad esempio, l'art. 133, par. 5, quarto comma).

3. La conclusione di accordi da parte di Stati membri in settori riservati alla competenza comunitaria costituisce un inadempimento di obblighi che discendono dal Trattato. Nelle menzionate sentenze relative al caso degli accordi *open sky* la Corte di giustizia ha accertato che taluni Stati membri hanno commesso un inadempimento rispetto agli obblighi derivanti dal Trattato CE per aver concluso accordi rispetto ai quali la competenza spetta alla Comunità. # Meno chiare sono le conseguenze derivanti da tali comportamenti sul piano del diritto internazionale. Se si guarda al trattato istitutivo della Comunità come una semplice fonte di rapporti obbligatori fra Stati membri, se ne dovrebbe trarre la conseguenza che accordi con Stati terzi in materie di competenza comunitaria sarebbero validi ed efficaci, ancorché la loro conclusione rappresenti di per sé un illecito internazionale nei confronti della Comunità. In una diversa prospettiva, si potrebbe valorizzare la circostanza che, avendo trasferito alla Comunità la competenza a concludere determinati accordi, la loro conclusione da parte degli Stati membri violerebbe norme fondamentali sulla competenza a stipulare. Ne conseguirebbe che gli Stati membri sarebbero abilitati a far valere l'invalidità di tali accordi. Non è infine irragionevole prospettare, in una concezione obiettivista della distribuzione di competenze fra Stati membri e Comunità, che il trasferimento di poteri a favore della Comunità abbia comportato una perdita della capacità giuridica degli Stati.

4. La circostanza che l'ampiezza della competenza comunitaria a concludere accordi sia legata ad un criterio mutevole nel tempo, quale l'esercizio di competenze, o addirittura sia previsto dallo stesso trattato come concorrente con il potere degli Stati membri, può peraltro creare incertezze giuridiche in capo a Stati terzi, i quali non sono certo tenuti a desumere la capacità giuridica della Comunità attraverso una difficile attività interpretativa del trattato e un accertamento dello stato della legislazione comunitaria. # Per altro verso, il carattere incerto e mutevole della linea di demarcazione della competenza fra Stati e Comunità può incidere sulla capacità di tali enti nei rapporti internazionali e far sì che un ente il quale possieda la competenza a assumere un determinato obbligo, tale competenza perda in un momento successivo e risulti sprovvisto del potere di adempiervi. A proposito, il trattato non disciplina che il caso di accordi stipulati da Stati prima della loro adesione alla Comunità (v. art. 307). In taluni casi concernenti accordi stipulati da tutti gli Stati membri prima del trasferimento della competenza alla Comunità, ovvero prima che questa, attraverso l'esercizio di poteri interni ne abbia acquisito la competenza sul piano esterno, la Corte di giustizia ha prospettato una acquisizione di obblighi e diritti attraverso un fenomeno di successione (v. soprattutto CGCE 12 dicembre 1972, 21-24/72, *International Fruit Company*, *Racc.*, 1219). Non è chiaro peraltro se la Corte intendesse alludere all'esistenza di un vincolo solo interno al rispetto di tali accordi, ovvero intendesse indicare che la Comunità acquisisca un vero e proprio *status* di parte sul piano internazionale. Ciò potrebbe verificarsi attraverso una forma di acquiescenza delle altre parti dell'accordo, salvo il caso che l'acquisizione della qualità di parte ad opera della Comunità non sia preclusa in virtù di limiti alla sua partecipazione ad opera dello stesso accordo.

5. La circostanza che la competenza a concludere accordi derivi da una competenza materiale posseduta dalla Comunità ha indotto la Corte ad escludere che la Comunità abbia il potere di assumere obblighi che incidano solo indirettamente sul modo con il quale le competenze comunitarie sono esercitate. Questa tendenza emerge in particolare dal parere 2/94 (CGCE 28 marzo 1996, *Racc.*, I-1759) nel quale la Corte ha escluso che la Comunità abbia la competenza ad aderire alla **Convenzione europea dei diritti dell'uomo** in relazione all'assenza di competenza ad adottare norme in tale materia. Non appare peraltro irragionevole pensare che la Comunità abbia il potere di assumere obblighi che costituiscano un limite all'esercizio delle competenze trasferite (G. GAJA, nota a CGCE parere 2/94, *CMLR*, 1996, 973 ss.). Una diversa conclusione avrebbe l'effetto di considerare che la competenza spetti ancora agli Stati membri, i quali potrebbero in qualsiasi momento assumere

obblighi che incidano sul modo di esercizio delle competenze comunitarie restringendone il contenuto.

6. La capacità della Comunità di concludere un accordo potrebbe risultare limitata in forza di una disposizione dello stesso accordo, che limita la possibilità di essere parti ai soli enti di natura statale. D'altra parte, gli Stati membri della Comunità non potrebbero concludere in nome proprio tali accordi, dato che essi incontrano il vincolo del trasferimento di competenze a favore della Comunità. Nella prassi, la Comunità adotta un atto di autorizzazione con il quale consente a che gli Stati membri concludano l'accordo, per conto di essa (v. soprattutto CGCE 19 marzo 1993, parere 2/91, *Racc.*, I-1601).

7. In relazione al potere comunitario di concludere accordi, è pacifico che la Comunità possieda i poteri derivanti dal diritto internazionale dei trattati. Avvalendosi di tali poteri, la Comunità ha apposto riserve ed effettuato dichiarazioni interpretative, ha acconsentito all'applicazione provvisoria, ha denunciato, sospeso o estinto rapporti convenzionali, e così via. # In quanto la capacità giuridica della Comunità è, in via di principio, limitata ai poteri espressamente o implicitamente conferiti dagli Stati membri, la Comunità non possiede invece la capacità di concludere accordi che esorbitano da tale sfera. Accordi che contengono disposizioni relative alla competenza della Comunità ed altre relative alla competenza degli Stati membri vanno quindi conclusi in forma mista. La conclusione di un **accordo in forma mista** non è di per sé significativa del tipo di relazione giuridica che si stabilisce fra la Comunità e gli Stati terzi. In assenza peraltro di una delimitazione di competenze resa nota alle altre parti, o che emerga chiaramente dalla natura e dal contenuto dell'accordo, potrebbe operare una sorta di imputazione solidale degli obblighi discendenti dall'accordo in capo alla Comunità e agli Stati membri, ciò che potrebbe talvolta giustificare delle forme di interferenza nella sfera delle rispettive competenze possedute sul piano interno (cfr., in generale, J. HELSKOSKI, *Mixed Agreements as a Technique for Organizing the International Relations of the European Community and its Member States*, The Hague, 2001).

8. Pur in presenza di una imputazione individuale degli obblighi contenuti in un accordo misto, è difficile separare il complesso normativo di un accordo misto in sottosistemi convenzionali distinti facenti capo rispettivamente alla Comunità e agli Stati membri. Anzi, l'esercizio di taluni poteri derivanti dal **diritto dei trattati** i quali presuppongano la capacità piena di ciascuna parte dell'accordo rispetto a tutte le disposizioni in esso contenute, quali ad esempio, il potere di sospensione o estinzione, il potere di apporre riserve o obiezioni, e così via, sembrerebbe comportare una gestione congiunta dei diritti e degli obblighi che derivano da esso da parte degli Stati membri e della Comunità.

9. Gli **accordi internazionali** conclusi dalla Comunità sono in via di principio vincolanti solo per essa sul piano internazionale. L'indicazione di un vincolo a carico degli Stati membri, contenuta nell'art. 300, par. 7, va propriamente intesa in riferimento all'ordinamento comunitario, nel quale effettivamente gli Stati membri sono obbligati a fare quanto necessario per consentire l'adempimento dei propri obblighi da parte della Comunità. Una assenza di vincolo internazionale potrebbe prospettarsi per accordi conclusi chiaramente al di fuori del campo di competenza comunitaria, per il quale quindi emerga chiaramente l'incapacità della Comunità sul piano internazionale.

10. **b) La Comunità come destinataria di norme internazionali generali.** In relazione alle competenze che possiede sul piano interno, la Comunità è destinataria delle norme internazionali generali che, variamente, incidono sul loro esercizio. Difatti la Comunità ha in varie occasioni affermato un limite alla propria azione consistente nel rispetto del diritto internazionale generale, ed ha esercitato diritti ed obblighi derivanti da esse.

11. Fra i casi più noti, si possono ricordare quelli attinenti all'esercizio di **posizioni soggettive** relative a norme in materia economica, e quelle relative a norme sul diritto

to del mare. La Comunità ha reagito autonomamente all'adozione da parte degli Stati Uniti di **normative di carattere extraterritoriale**. Recentemente, in occasione dell'adozione della legge Helms-Burton, un atto comunitario (reg. CE n. 2271/96 del Cons. del 22 novembre 1996, G.U.C.E. L 309, 1), ha espressamente qualificato tale condotta come contraria al diritto comunitario ed ha adottato misure di reazione.

12. Nel campo del **diritto del mare**, la Comunità ha a diverse riprese affermato la propria qualità di destinataria di norme generali, in particolare in relazione alla propria competenza nel campo della conservazione e della protezione delle risorse biologiche del mare. Peraltro in questo ambito, la competenza della Comunità appare strettamente interconnessa con quella degli Stati membri, ai quali si dirigono le restanti norme generali relative alle attività da svolgere negli spazi marini. Ne deriva la necessità di uno stretto coordinamento delle rispettive attività (T. TREVES, *The European Community and the Law of the Sea: Recent Developments*, in *The European Union as an Actor in International Relations*, cit., 279).

13. c) **Il potere di operare reclami internazionali e di adottare contromisure**. In relazione alle posizioni soggettive delle quali è titolare, la Comunità possiede certamente il potere di operare in via strumentale, sia mediante reclami internazionali che attraverso contromisure (E. PAASIVIRTA, A. ROSAS, *Sanctions, Countermeasures and Related Actions in the External Relations of the European Union: a Search for Legal Frameworks*, in *The European Union as an Actor in International Relations*, cit., 207).

14. La Comunità ha più volte utilizzato il potere di fare reclami. Essa è stata più volte parte innanzi ai procedimenti giudiziari istituiti nell'ambito della **OMC**. La Comunità è parte in un procedimento recentemente portato innanzi al **Tribunale internazionale per il diritto del mare** concernente la compatibilità con il regime dell'alto mare di misure adottate dal Cile e destinate ad essere applicate oltre il limite della zona economica esclusiva. In vari altri casi, la Comunità ha agito attraverso mezzi diplomatici al fine di far valere l'illegittimità nei suoi confronti di comportamenti di Stati terzi [v. le numerose note di protesta adottate dalla Comunità, individualmente o insieme agli Stati membri, relativamente al caso del sequestro del battello spagnolo Estai da parte del Canada nel 1994, riprodotte in ICJ 4 dicembre 1998, *Fisheries jurisdiction case (Spain v. Canada)*].

15. La Comunità non ha peraltro la capacità di adire la **Corte internazionale di giustizia** in sede contenziosa, dato che, ai sensi dell'art. 34, par. 1, dello Statuto, la giurisdizione della Corte è aperta solo agli Stati. Peraltro non è certo che questi possano adire la Corte a tutela di posizioni soggettive della Comunità: Nella menzionata controversia fra Spagna e Comunità europea, da un lato, e Canada dall'altro, relativa al sequestro del battello spagnolo Estai da parte del Canada, la Spagna ha adito la Corte di giustizia al fine di far valere solo posizioni soggettive di carattere individuale.

La Comunità ha anche, a varie riprese operato contromisure. Peraltro tale potere appare limitato al campo di competenze materiali possedute. Vero è che le competenze assegnate alla Comunità vanno esercitate per fini tassativamente stabiliti. Non sono peraltro molte le disposizioni del trattato che indicano espressamente la possibilità di una utilizzazione strumentale delle competenze comunitarie, al fine di reagire ad **illeciti internazionali** ed assicurare l'attuazione di posizioni soggettive possedute dalla Comunità nell'ordinamento internazionale. Anzi, l'unica disposizione in questo senso è l'art. 133, par. 1, il quale menziona le misure di difesa commerciale fra quelle che rientrano nell'ambito della **politica commerciale**. Peraltro sembra ragionevole pensare che il potere di utilizzare le proprie competenze in via strumentale, al fine di garantire le posizioni soggettive che essa possiede sul piano dei rapporti internazionali, possa essere implicitamente contenuto nel conferimento alla Comunità della personalità giuridica. Sarebbe singolare pensare che gli Stati membri abbiano inteso, attraverso la posizione di un limite di carattere funzionale all'utilizzo delle competenze trasferite, negare alla Comunità la possibilità di agire a tutela di proprie posizioni soggettive sul piano dei rapporti internazionali. Ciò tanto più, in quanto gli stessi Sta-

ti membri, avendo operato il trasferimento di competenze, non potrebbero a propria volta agire a tutela della Comunità.

16. Certamente assai più problematico è vedere se la Comunità possa agire sul piano internazionale a tutela di posizioni soggettive degli Stati membri o di alcuni fra essi (P. PALCHETTI, *Reactions by the European Union to Breaches of Erga Omnes Obligations*, in *The European Union as an Actor in International Relations*, cit., 219). # Un elemento in senso negativo viene certamente dalla considerazione della personalità della Comunità, concepita tradizionalmente come l'esistenza di un centro di imputazione di rapporti soggettivi distinto dagli Stati membri. # Non mancano tuttavia elementi per prospettare una diversa soluzione. Innanzitutto la considerazione che altrimenti il processo di distribuzione di competenze materiali fra la Comunità e gli Stati membri avrebbe di fatto indebolito la posizione di ambedue gli enti sul piano internazionale, dato che il potere strumentale di agire in contromisura incontrerebbe per ambedue il limite delle competenze possedute dall'altro ente. # Un elemento di carattere sistematico viene poi dall'interpretazione dell'art. 301 TCE, il quale prevede che l'utilizzazione a fini sanzionatori di competenze comunitarie sia fondata anche su un atto di **politica estera e di sicurezza comune**. Ancorché formulata in termini generici, la disposizione sembrerebbe limitare la capacità internazionale della Comunità, e vincolarla ad un previo consenso espresso dagli Stati attraverso un atto di politica estera, solo nei casi in cui il potere sanzionatorio della Comunità sia teso a reagire ad un illecito nei confronti degli Stati membri. Altrimenti la disposizione avrebbe il paradossale effetto di limitare oltre misure il contenuto della personalità internazionale della Comunità, ponendo l'esigenza del previo consenso degli Stati membri per l'utilizzazione di competenze al fine di tutelare proprie posizioni soggettive nella sfera internazionale.

17. **d) La responsabilità internazionale della Comunità.** In relazione al complesso di posizioni soggettive possedute esclusivamente dalla Comunità, questa è, in linea di principio, responsabile per illeciti conseguenti al mancato adempimento, pur se sono mancati tentativi di far valere in capo agli Stati membri la responsabilità per condotte imputabili alla Comunità. Questo orientamento può anche talvolta rispondere alla volontà di distinguere i comportamenti degli Stati membri in seno al processo decisionale comunitario, sì da colpire selettivamente taluni Stati ritenuti i veri responsabili della condotta comunitaria (C. TOMUSCHAT, *The International Responsibility of the European Union*, in *The European Union as an Actor in International Relations*, cit., 177 ss.).

18. In caso di obblighi incombenti egualmente sugli Stati e sulla Comunità, l'identificazione di una responsabilità comunitaria è resa più complessa dalla circostanza che la Comunità è, in linea generale, sprovvista di apparato coercitivo, e l'adempimento delle sue norme è di regola affidato alle autorità amministrative e di governo degli Stati membri. Se si accogliesse la concezione che individua il momento qualificante dell'illecito internazionale non nel comando legislativo ma nella esecuzione coercitiva di esso, la Comunità risulterebbe difficilmente responsabile, anche qualora gli enti statali agissero in attuazione di norme comunitarie che non lascino alcun margine di discrezionalità all'agente, ma impongano comportamenti direttamente lesivi di norme internazionali. Ciò anche in quanto gli organi statali non sono posti a disposizione esclusiva della Comunità, ma svolgono funzioni per conto di ambedue, e sono comunque incardinati nell'ambito della struttura burocratica statale. Si potrebbe quindi pensare che gli Stati membri debbano rispondere in proprio della violazione delle norme internazionali compiute in adempimento di comandi normativi provenienti dall'ordinamento comunitario in quanto essi ben potrebbero agire, attraverso propri organi, in conformità con gli obblighi internazionali dello Stato. Ciò potrebbe anche giustificare una tendenza ad identificare comunque negli Stati membri i titolari di posizioni soggettive derivanti dal diritto internazionale generale nel campo di competenze della Comunità. # La tesi riferita non sembra tuttavia tener sufficientemente conto dell'effettività con la quale il diritto comunitario si è imposto nei con-

fronti degli Stati membri, nonché della circostanza che, in relazione al trasferimento di competenze, è difficile continuare a pensare agli Stati come titolari esclusivi del potere di governo sul proprio territorio. # Pur in questa prospettiva, tuttavia, vi è comunque la difficoltà di isolare, nei comportamenti di organi statali, quelli imputabili direttamente alla Comunità da quelli imputabili agli Stati membri. Ciò accade in particolare allorché tali organi agiscano nel quadro sia di norme comunitarie che di norme internazionali che si dirigono allo Stato. Si pensi, per fare un esempio, a navi di Stati membri che utilizzino la forza al fine di attuare coercitivamente misure comunitarie relative alla protezione dell'ambiente marino in determinate zone marine. È ragionevole pensare che qualora la normativa comunitaria imponga ad organi statali comportamenti che costituiscano di per sé una violazione di norme internazionali l'azione sia imputabile a tale ente, il quale sopporterà la responsabilità in caso di illecito. Ciò accadrà, ad esempio, qualora norme comunitarie sottopongano determinate zone marine ad una disciplina contrastante con quella internazionale. Qualora invece la normativa comunitaria non imponga un comportamento di per sé in violazione con il diritto internazionale, ma tale comportamento sia adottato autonomamente dallo Stato nel margine di discrezionalità ad esso lasciato dalle norme comunitarie, esso andrà imputato allo Stato, il quale ne sopporterà le conseguenze giuridiche derivanti dalla responsabilità internazionale. Ciò accadrà, riprendendo l'esempio svolto sopra, allorché la nave statale utilizzi la forza in maniera non conforme agli *standards* internazionali.

IV Personalità della Comunità e personalità dell'Unione. 1. L'attribuzione alla Comunità di personalità internazionale, e la contestuale assenza di una analoga previsione nel TUE fa sorgere la questione del rapporto fra Comunità e Unione nell'ambito del diritto delle relazioni internazionali. A proposito, sono state sostenute una serie quanto mai varia di posizioni. Quella più restrittiva vede la sola Comunità come soggetto autonomo di diritto internazionale, e ricostruisce le attività dell'Unione come forme di coordinamento di attività imputabili agli Stati membri (M.R. EATON, *Common Foreign and Security Policy*, in D. O'KEEFFE, P.M. TWOMEY (ed.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, 224). D'altra parte non mancano tesi tendenti a vedere nella Comunità e nell'Unione due distinti enti dotati di soggettività internazionale. Su un diverso piano ricostruttivo si colloca invece la tesi che individua nella Comunità e nell'Unione un unico soggetto di diritto, al quale farebbe capo il complesso delle posizioni soggettive internazionali che sorgono nel campo di attività dell'Unione e della Comunità (A. TIZZANO, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, DUE, 1998, 396 ss.).

2. Pur senza affrontare la questione della **personalità internazionale dell'Unione**, che fuoriesce dai limiti del presente commento (v. commento *sub* art. 24 TUE) conviene tuttavia segnalare alcuni nodi che si pongono nella prospettiva di una concezione unitaria della personalità dell'Unione, che inglobi quella della Comunità. E questa, infatti, la direzione nella quale sembrano decisamente orientarsi i lavori che produrranno verosimilmente una riforma in senso costituzionale del sistema giuridico dell'Unione. In tale ambito, un posto di rilievo sembrerebbe assicurato al riconoscimento di una unica personalità giuridica, capace di operare con gradi diversi di autonomia, a seconda delle competenze ad esso attribuite, nell'ambito delle relazioni internazionali.

3. Il riconoscimento dell'Unione come soggetto politico unitario, che persegue interessi di tipo politico sul piano internazionale e dispone di pronunciate competenze sul piano interno, potrebbe produrre una saldatura fra questi due momenti, e consentire così il superamento di talune aporie prodotte dalla artificiale separazione fra essi. Un esempio di questo tipo potrebbe essere quello dell'adesione dell'UE alla Conv. Eur. Dir. Uomo, rispetto alla quale, come è noto, la Corte di giustizia ha negato l'esistenza di una base di competenza nell'ambito del TCE. I trattati sui diritti umani costituiscono indubbiamente un esempio di azioni motivate politicamente sul piano internazionale, ma tese a produrre effetti sul piano delle competenze interne della Comunità.

D'altro lato, il riconoscimento di una personalità unitaria dell'Unione permetterebbe di utilizzare più agevolmente le competenze comunitarie in via strumentale rispetto all'azione di politica estera dell'Unione ed assicurare quindi l'utilizzazione a fini politici del potere economico e commerciale della Comunità

4. Sul piano interno si pone tuttavia il problema di vedere se, e secondo quali meccanismi giuridici le competenze delle quali dispone oggi la Comunità potrebbero essere utilizzate in via strumentale per assicurare la realizzazione di posizioni soggettive detenute dall'Unione sul piano dei rapporti internazionali. Dato il carattere politico delle finalità dell'Unione, e di conseguenze delle posizioni soggettive delle quali essa è potenzialmente destinataria, l'unificazione della personalità giuridica potrebbe precludere ad un significativo ampliamento delle interferenze fra azione politica dell'Unione e competenze comunitarie. # Si pone quindi, da un lato, il problema di evitare una eccessiva ingerenza di meccanismi di tipo intergovernativo nell'esercizio di competenze oggi esercitate dalla Comunità, dall'altro, quello di mantenere, per l'esercizio di poteri di tipo politico, procedimenti decisionali distinti da quelli che caratterizzano oggi l'azione comunitaria. Una possibile soluzione potrebbe consistere nell'istituzione in via generale di un meccanismo di raccordo fra politica estera e politiche materiali della Comunità sul piano esterno, analogo a quello che è previsto oggi, limitatamente a talune ipotesi, dall'art. 301 TCE.

282

In ciascuno degli Stati membri, la Comunità 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 tal fine, essa è rappresentata dalla Commissione.

SOMMARIO: I. Generalità. — II. Il concetto di personalità giuridica dell'organizzazione nell'ordinamento interno. — III. La responsabilità solidale degli Stati membri rispetto alle obbligazioni assunte dalla CE. — IV. Il potere di rappresentanza della CE.

I] Generalità. 1. L'art. 282 regola un profilo ricorrente nei trattati istitutivi di organizzazioni internazionali: **la personalità giuridica di diritto privato negli ordinamenti degli Stati membri.** Diversa è la questione della personalità giuridica di diritto internazionale dell'organizzazione, nella specie della CE (v. art. 281). Un legame tra i due profili fu peraltro ravvisato dalla Corte internazionale di giustizia nel parere dell'11 aprile 1949 (*Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations*, ICJ Reports, 1949, 174): invero, per stabilire la personalità internazionale dell'ONU, la Corte considerò *inter alia* la circostanza (certo, non decisiva) che gli Stati avessero attribuito all'organizzazione la « legal capacity » di diritto interno (179).

2. La norma prescrive agli Stati membri di riconoscere alla CE l'idoneità ad essere soggetto di diritto nei rispettivi ordinamenti nazionali, di considerarla un centro di imputazione giuridica autonomo e distinto dai membri stessi. Il problema della soggettività della CE è dunque risolto nel senso che gli atti di diritto privato sono imputati direttamente all'ente, unitariamente inteso, e non alla somma degli Stati membri singolarmente e simultaneamente considerati. L'imposizione di tale obbligo, nell'ambito del Trattato istitutivo, ha determinato l'acquisto della personalità giuridica di diritto privato da parte della CE per effetto dell'adattamento del diritto interno al Trattato medesimo. La norma è destinata a prevalere sulla disciplina interna (anche internazionalprivatistica) eventualmente difforme in tema di capacità delle persone giuridiche. La norma non concerne invece (né potrebbe farlo) lo status della CE nei paesi terzi. Peraltro, in questi ultimi la capacità di diritto dell'ente potrebbe derivare da un accordo internazionale *ad hoc* ovvero dai rispettivi regimi di diritto internazionale privato.