

SULLA COMPETENZA DELLA COMMISSIONE C.E.E. A CONCLUDERE ACCORDI INTERNAZIONALI

SOMMARIO: 1. L'accordo fra C.e.e. e Stati Uniti del 23 settembre 1991. — 2. La ripartizione di competenze in materia di relazioni esterne contenuta nel Trattato C.e.e. — 3. La competenza della Commissione a concludere accordi internazionali in relazione al loro carattere non vincolante. — 4. *Segue*. La competenza della Commissione in relazione all'esercizio della funzione esecutiva. — 5. La competenza a concludere accordi come articolazione della funzione normativa interna; considerazioni generali. — 6. Competenza normativa e competenza a concludere accordi nel sistema giuridico comunitario. — 7. Le soluzioni prospettate nel Trattato sull'Unione europea. — 8. La competenza della Commissione a concludere accordi in relazione alle proprie competenze normative.

1. Il 23 settembre 1991 la Commissione delle Comunità europee ha stipulato un accordo con il governo degli Stati Uniti d'America concernente l'applicazione della rispettiva disciplina sulla concorrenza ⁽¹⁾. L'accordo enuncia una serie di obblighi di notificazione, scambio di informazioni e cooperazione circa le attività di controllo ed esecuzione della normativa diretta a tutelare la libertà di concorrenza. Scopo dichiarato dell'accordo è quello di migliorare il coordinamento dell'intervento degli enti preposti alla vigilanza nell'ambito dei rispettivi ordinamenti, contribuendo ad evitare, quindi, interferenze nell'ambito di applicazione territoriale dell'altra parte. L'accordo non contiene invero obblighi stringenti nel senso di un coordinamento della applicazione della disciplina sulla libertà di concorrenza: né nel senso di un obbligo a non far valere la propria normativa in via extraterritoriale, né nel senso di applicare le proprie disposizioni a fattispecie realizzatesi sul proprio territorio ma suscettibili di spiegare effetti limitativi della concorrenza nel territorio dell'altra parte.

Il contenuto degli obblighi non appare quindi tale da condizionare né in senso positivo né in quello negativo l'applicazione della disciplina relativa alla concorrenza. Gli obblighi convenzionali vanno piuttosto nel senso di attuare una costante consultazione fra gli organi esecutivi incaricati di avviare le procedure di controllo e sembrano piuttosto preludere ad una prassi amministrativa di coordinamento. L'accordo si

Scritto destinato alla raccolta di studi in onore di Alberto Predieri.

⁽¹⁾ Il testo dell'accordo è riprodotto *infra*, p. 849 ss.

Rivista di diritto internazionale - 3/1992

pone certamente nella direzione di un appianamento delle difficoltà che possono insorgere dall'esistenza di più meccanismi normativi diretti a tutelare la libertà di concorrenza in diversi ordinamenti, rappresentando quindi un contributo alla soluzione di problemi relativi alla applicazione extraterritoriale della disciplina interna sulla concorrenza, problemi che hanno notevoli implicazioni pratiche (2).

L'accordo in questione pone una questione quanto alla procedura seguita dalla Comunità in occasione della sua stipulazione. L'accordo è stato infatti concluso fra il governo degli Stati Uniti e la Commissione delle Comunità europee. Ancorché appaia certo che esso sia teso a produrre vincoli per la Comunità europea nel suo insieme, qualche dubbio si può invece porre quanto alla competenza della Commissione di impegnare validamente la Comunità sul piano internazionale (3).

2. Il Trattato C.e.e. non contiene alcuna norma che espressamente conferisca alla Commissione il potere di concludere accordi. L'art. 228, par. 1, del Trattato anzi sembra individuare in via generale nel Consiglio l'unico organo responsabile della conclusione di accordi internazionali, affidando piuttosto alla Commissione la responsabilità nella fase della negoziazione (4). Una limitata competenza della Commissione a concludere accordi sussiste nel sistema del Trattato C.e.e. in alcuni casi espressamente indicati, vale a dire nel caso dell'art. 7 del Protocollo sui privilegi e sulle immunità delle Comunità europee, il quale prevede la competenza della Commissione a concludere accordi con Stati terzi per far riconoscere sul territorio di questi i lasciapassare rilasciati dalle Comunità e dell'art. 229, il quale prevede la competenza della Commissione ad assicurare i collegamenti necessari con altre organizzazioni internazionali.

Di fatto tuttavia la Commissione ha concluso accordi anche in altre occasioni. Accordi sono stati stipulati dalla Commissione con Stati terzi soprattutto in tema di privilegi ed immunità di missioni diplomatiche,

(2) Sul problema dell'applicazione extraterritoriale del diritto comunitario sulla concorrenza, cfr. recentemente PICONE, *L'applicazione extraterritoriale delle regole sulla concorrenza e il diritto internazionale*, in *Il fenomeno della concentrazione di imprese nel diritto interno e internazionale*, Padova, 1989, p. 81 ss.

(3) Il 16 dicembre 1991 la Francia ha presentato un ricorso alla Corte di giustizia chiedendo l'annullamento dell'accordo ai sensi dell'art. 173 del Trattato C.e.e. Il ricorso è stato registrato come causa C 327/91. I motivi del ricorso possono essere letti in *G.U.C.E.*, 5 febbraio 1992 C 28, p. 4.

(4) Per una recente analisi del procedimento stabilito nell'art. 228 del Trattato C.e.e. cfr. STEIN, *External Relations of the European Community: Structure and Process*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1990, I, 1, p. 115 ss., spec. p. 142 ss.

di cooperazione in determinati settori tecnici, scientifici e tecnologici, nonché in tema di relazioni economiche con Paesi membri del G.A.T.T.

Nella prassi, tuttavia, il problema di individuare un fondamento per l'esercizio di questo potere della Commissione non era emerso finora. Il Consiglio e gli Stati membri sembrano piuttosto avere tollerato un limitato esercizio di competenza della Commissione in questo campo, soprattutto per quanto concerne la stipulazione di accordi rispetto alle relazioni diplomatiche o simili ⁽⁵⁾ o per accordi in materie tecniche, che si inseriscono cioè nel quadro di una normativa già esistente che deriva da altri accordi o anche da atti interni emanati dagli organi competenti della Comunità.

L'accordo in esame fuoriesce da questo schema in quanto prevede obblighi tesi a regolare un fenomeno di particolare rilevanza anche sul piano politico, quali sono le modalità di applicazione della disciplina posta a tutela della libertà di concorrenza. Pur se il contenuto dell'accordo si esaurisce, come si è visto, nello stabilire obblighi di informazione e consultazione, l'accordo nel suo complesso sembra espressione di un indirizzo di politica estera incompatibile con l'esistenza di una generale competenza del Consiglio in tema di relazioni esterne della Comunità.

3. La competenza della Commissione a concludere accordi può essere sostenuta con ricorso ad alcune figure, mutate in buona parte dall'esperienza giuridica di alcuni ordinamenti statali contemporanei, i quali riconoscono una certa competenza dell'esecutivo o di singole branche dell'amministrazione a stipulare accordi internazionali.

Va considerata per prima l'ipotesi che una limitata competenza della Commissione sussista in relazione al contenuto di eventuali accordi. Si potrebbe cioè sostenere che, ferma restando la competenza in via generale del Consiglio ad impegnare la Comunità sul piano internazionale, la Commissione sarebbe competente a concludere accordi dai quali non deriverebbero obblighi specifici a carico della Comunità.

Accordi di questo tipo sono tutt'altro che infrequenti nella prassi di relazioni internazionali. Essi sono messi in essere certamente allo scopo di orientare i comportamenti delle parti, ma si vuole escludere che un comportamento in ipotesi da essi difforme possa comportare un illecito.

⁽⁵⁾ Cfr. SAUVIGNON, *Les Communautés européennes et le droit de légation actif*, in *Revue du Marché commun*, 1978, p. 176 ss.

Il significato politico di siffatte forme convenzionali è quanto mai vario. Si può verificare che le parti intendano stipulare un accordo dal contenuto assai rilevante, senza tuttavia assumere vincoli giuridici per la loro osservanza (6). Può invece verificarsi che l'assenza di vincolo derivi dal carattere particolarmente tenue delle regole emanate, ciò che fa supporre l'assenza di vincoli reali per le parti (7).

Lo scarso rilievo politico degli accordi, in questo caso, unitamente alla considerazione della opportunità di non impegnare gli organi centrali dello Stato, consente di comprendere l'esistenza di una certa tolleranza circa la prassi di stipulazione di accordi di questo tipo da parte di organi privi della competenza di assumere impegni sul piano internazionale. È constatazione comune a numerosi ordinamenti contemporanei l'esistenza di una nutrita prassi di accordi non contenenti obblighi specifici posti in essere da singole unità amministrative al fine di istituire delle forme di collaborazione con organi di Stati esteri aventi funzioni analoghe (8). Soprattutto allorché assumano questa forma, gli accordi non vincolanti dovrebbero consistere esclusivamente nell'indicazione di un organo, o di una parte dell'amministrazione, di voler operare all'interno della propria sfera di discrezionalità amministrativa in maniera tale da rispettare i termini dell'accordo.

(6) Addirittura la prassi recente conosce dei casi di accordi non vincolanti assistiti da un meccanismo di controllo internazionale quanto alla loro osservanza, con l'evidente intento di preconstituire una prassi di comportamenti favorevoli al loro adempimento. È questo il caso, ad esempio, degli accordi sulla cooperazione e sicurezza in Europa che emergono dall'Atto finale della Conferenza intergovernativa di Helsinki del 1975. È evidente che forme convenzionali di questo tipo hanno un alto valore politico, ciò che dovrebbe escludere la possibilità di derogare alle norme interne che disciplinano la competenza a stipulare. Forme convenzionali non vincolanti sono state utilizzate tuttavia anche in altri campi, fra i quali proprio quello concernente l'applicazione della rispettiva legislazione sulla concorrenza. Cfr. ad esempio l'accordo fra Stati Uniti e Canada del 9 marzo 1984 (parzialmente riprodotto in *American Journal of Int. Law*, 1984, p. 659 ss.). Al fine di concludere nel senso dell'assenza di valore vincolante è tuttavia necessario ricostruire una inequivoca volontà delle parti in questo senso.

(7) Sulla distinzione fra le due ipotesi, cfr. MÜNCH, *Non-Binding Agreements*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, 1969, p. 1 ss.; SCHACHTER, *The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements*, in *American Journal of Int. Law*, 1977, p. 296 ss. REUTER, *Introduction to the Law of Treaties*, London-New York, 1989, tende ad escludere l'esistenza di accordi non vincolanti quanto al loro contenuto, osservando piuttosto che ogni accordo produce un contenuto normativo pur se, a volte, particolarmente tenue. Non produrrebbero obblighi per le parti accordi che espressamente escludono la produzione di effetti giuridici ovvero che impegnino solo la responsabilità personale dei soggetti che li concludono.

(8) Cfr. le considerazioni espresse nel rapporto provvisorio di VIRALLY, *La distinction entre textes internationaux de portée juridique et textes internationaux dépourvus de portée juridique*, riprodotto in *Annuaire de l'Institut de droit international, Session de Cambridge*, vol. 60-1, 1983, p. 166 ss., spec., p. 212 ss.

Così intesi, gli accordi vincolanti finiscono tuttavia con il perdere ogni utilità ai nostri fini. Più che di accordi internazionali in senso proprio, si tratterebbe, per così dire, di pratiche concertate da parte di organi amministrativi; pratiche comunque destinate a venire meno allorché mutino le condizioni della legislazione che ne ha consentito l'adozione ⁽⁹⁾. Non appaiono invece riconducibili a questa figura accordi — come quello in esame — i quali, pur non contenendo obblighi particolarmente stringenti, e prevedendo anzi dei comportamenti che si esauriscono nell'ambito della discrezionalità dell'amministrazione, esprimono tuttavia un indirizzo di politica estera in una determinata materia.

Dalla figura degli accordi non vincolanti va distinta una figura diversa, che fa piuttosto riferimento alla assenza di responsabilità internazionale susseguente alla stipulazione dell'accordo ⁽¹⁰⁾. Si potrebbe sostenere, infatti, che la Commissione, quale organo amministrativo, avrebbe la competenza a stipulare un qualunque accordo formulato in maniera tale che la violazione delle sue norme dia luogo solo alla possibilità dell'altra parte di estinguere l'accordo stesso, in tutto o in parte. Si tratterebbe, in questo caso, di una forma di esclusione dell'applicazione delle norme sulla responsabilità.

Un fenomeno di questo tipo può essere concertato fra le parti e risultare testualmente dall'accordo. In tal caso va tuttavia escluso che si tratti di una forma convenzionale retta dal diritto internazionale. Si potrebbe pensare tuttavia che un fenomeno simile si verifichi anche in assenza di concertazione fra le parti, in virtù del contenuto dell'accordo, qualora questo contenga cioè un'identità di obblighi reciprocamente assunti dalle parti. Si tratterebbe quindi di un fenomeno di accordo a reciprocità speculare ⁽¹¹⁾. In questi casi appare di fatto assai improbabile che una violazione dell'accordo ad opera di una parte possa indurre l'altra parte a far valere sul piano internazionale la responsabilità dell'autore della violazione. Piuttosto è da attendersi che l'altra parte ponga in essere una analoga violazione dell'accordo o delle norme non osservate, provocando così una estinzione o una corrispondente modifica del contenuto del rapporto convenzionale fra le parti. L'accordo creerebbe così

⁽⁹⁾ Ovviamente la conclusione dovrebbe essere diversa allorché sia espressamente previsto che l'autonomia amministrativa comprenda anche la possibilità di assumere impegni internazionali in una data materia: impegni che, in questo caso, non potranno che vincolare lo Stato nel suo complesso. Cfr. su questo punto, Blix, *Treaty-Making Power*, London-New York, 1960, p. 20 s.

⁽¹⁰⁾ Per un'analisi di questi concetti, cfr. PICONE, *L'applicazione in via provvisoria degli accordi internazionali*, Napoli, 1973, p. 112 ss.

⁽¹¹⁾ Per considerazioni su questo fenomeno, cfr. SCHACHTER, *The Twilight Existence of Nonbinding International Agreements*, cit., p. 303 s.

un regime giuridico « chiuso » nel senso che le reazioni dell'altra parte alla violazione dell'accordo sarebbero destinate ad esaurirsi nell'ambito del sistema giuridico creato dall'accordo stesso.

Sarebbe tuttavia poco corretto far dipendere da un elemento di questo tipo la competenza a stipulare accordi internazionali di un organo altrimenti incompetente.

Innanzitutto, la chiusura del sistema giuridico creato dall'accordo potrebbe essere solo apparente. Accanto ad una reciprocità formale, che si esaurisce negli obblighi contenuti nell'accordo, vi potrebbe infatti essere una reciprocità sostanziale che va al di là di esso. In secondo luogo, anche in assenza di questo elemento, appare singolare l'idea che, nel sistema comunitario, la competenza della Commissione a concludere accordi derivi dalla possibilità di poter violare di fatto i termini dell'accordo senza sollevare apprezzabili reazioni. Ciò sarebbe possibile, infatti, solo a patto di ritenere giuridicamente indifferente, all'interno dell'ordinamento comunitario, l'esigenza di osservare norme internazionali vincolanti per la Comunità.

4. Una diversa ipotesi consiste nel vedere se la competenza a concludere alcuni tipi di accordi non sia implicitamente presente nell'ambito della funzione esecutiva. Secondo questa linea argomentativa, la competenza della Commissione deriverebbe dalla individuazione di questo organo come l'organo esecutivo delle Comunità.

L'idea che la funzione esecutiva comprenda implicitamente anche la competenza a concludere accordi internazionali è stata sostenuta, con qualche successo, presso diversi ordinamenti contemporanei ⁽¹²⁾. In alcuni casi è stata elaborata addirittura una apposita figura giuridica, quella degli accordi amministrativi la cui stipulazione potrebbe essere validamente compiuta dall'esecutivo in tutti i casi in cui non sia previsto un previo assenso alla stipulazione da parte degli organi rappresentativi. Con questa formula si indica generalmente una categoria di accordi che si inseriscono nel quadro normativo predisposto da altri accordi, o comunque la cui esecuzione non comporta modifiche della sfera legislativa ⁽¹³⁾.

⁽¹²⁾ Cfr. LEISNER, *La funzione governativa di politica estera e la separazione dei poteri*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 1960, p. 342 ss. Per un'analisi di diritto comparato cfr. BLIX, *Treaty-Making Power*, cit., p. 195 ss., il quale dedica tuttavia la propria analisi in prevalenza alla ricostruzione della normativa internazionale in materia. WILDHABER, *Treaty-Making Power and Constitution*, Basel-Stuttgart, 1971, sostiene che il potere di concludere trattati rileva, nei moderni ordinamenti democratici, a un tempo della funzione esecutiva e di quella legislativa.

⁽¹³⁾ La Legge fondamentale della Repubblica federale di Germania disciplina espressamente la figura degli accordi amministrativi. L'art. 59, 2° comma, dopo aver

L'idea che la funzione esecutiva comprenda la funzione di conclusione di trattati, eventualmente nel rispetto delle competenze riconosciute ad altri organi per alcune categorie di accordi, ha origini antiche. Essa deriva dall'esistenza, presso gli ordinamenti statali precostituzionali, di una funzione tipica di stipulazione dei trattati, il cui esercizio era prerogativa sovrana. Le successive disposizioni costituzionali avrebbero limitato tale funzione, mediante un intervento degli organi parlamentari, senza tuttavia elidere il principio di fondo secondo il quale la funzione di conclusione dei trattati spetterebbe all'esecutivo in quanto organo titolare dell'indirizzo di politica estera ⁽¹⁴⁾.

Anche qualora si accogliesse questa teoria ⁽¹⁵⁾, si potrebbe tuttavia con fondamento dubitare che essa possa trovare applicazione in seno all'ordinamento comunitario. A tacer d'altro, è assai dubbio che si possa ricostruire, nell'assetto delle funzioni dell'ordinamento comunitario, una autonoma funzione esecutiva, il cui esercizio sarebbe affidato alla Commissione. Vero è piuttosto, come correntemente si ammette, che il Consiglio somma sia funzioni normative che funzioni esecutive, mentre alla Commissione spettano delle funzioni esattamente individuate dal Trattato istitutivo sia in seno ai procedimenti di produzione normativa che in quelli di esecuzione.

Questa conclusione, pacifica alla luce dell'originario assetto delle competenze determinato dal Trattato C.e.e., non può essere modificata neanche in relazione al nuovo assetto di competenze determinatosi in seguito all'entrata in vigore dell'Atto unico europeo. La nuova formulazione dell'art. 145, par. 3, indica invero nella Commissione l'organo normalmente abilitato ad eseguire le norme comunitarie, al quale il Consiglio attribuirà, volta a volta, le necessarie competenze. Non vi è dubbio che la norma in parola costituisca un elemento innovativo che consente di individuare una linea di tendenza nel senso di attribuire alla Commissione funzioni esecutive via via più ampie e determinare così un principio di distribuzione più congrua di funzioni e competenze

previsto la necessità di un previo intervento parlamentare espresso con legge per la conclusione di trattati che regolano i rapporti politici della federazione o che si riferiscono a materie regolate con legge, aggiunge: « für Verwaltungsabkommen gelten die Vorschriften über die Bundesverwaltung entsprechend ». Su questa disposizione, recentemente, cfr. FASTENRATH, *Kompetenzverteilung im Bereich der auswärtigen Gewalt*, München, 1986, spec. p. 202 ss.

⁽¹⁴⁾ Cfr. sul punto GREWE, *Die auswärtige Gewalt der Bundesrepublik*, in *Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer*, vol. 12, 1954, p. 129 ss.

⁽¹⁵⁾ Per una ricostruzione tendente piuttosto ad individuare il potere di conclusione dei trattati in relazione alle norme che definiscono la funzione normativa interna, cfr. CANNIZZARO, *Trattato internazionale (adattamento al)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XLIV, Milano 1992, p. 1394 ss.

all'interno delle Comunità ⁽¹⁶⁾. Non va infatti dimenticato che, allo stato, la fonte delle competenze della Commissione non va individuata direttamente nel Trattato istitutivo, bensì nel meccanismo di delega istituito dall'art. 145, par. 3. Ancorché il meccanismo previsto configuri un vero e proprio dovere a carico del Consiglio di trasferire alla Commissione competenze esecutive, riservando a sé l'esercizio solo in casi specifici, è comunque in capo al Consiglio che va imputata, in principio, la competenza esecutiva, mentre la Commissione eserciterà competenze in questo campo solo nella misura individuata dall'atto attributivo del Consiglio.

5. Rimane da verificare l'ipotesi che la competenza della Commissione a concludere accordi trovi fondamento nelle competenze normative riconosciute a questo organo internamente. Si potrebbe sostenere a proposito che i poteri della Commissione a concludere accordi derivino dalla circostanza che questo organo sia competente ad operare internamente nella materia prevista dall'accordo. Secondo un'ipotesi di questo tipo, la competenza a concludere accordi del tipo di quello in esame troverebbe un implicito fondamento nelle norme del Trattato che conferiscono alla Commissione un potere di vigilanza sull'applicazione della disciplina in materia di concorrenza che si esprime mediante l'esercizio di un proprio potere di decisione. Le procedure di collaborazione istituite a livello internazionale sarebbero allora funzionali all'esercizio del potere di vigilanza della Commissione. La conclusione di trattati sarebbe in sostanza un'articolazione della competenza normativa della Commissione conferita a questo organo direttamente dal Trattato.

La verifica di questa ipotesi ci porta in un campo assai diverso da quelli esaminati finora. Essa pone infatti il problema di verificare preliminarmente se, nell'ordinamento comunitario, la competenza a concludere accordi sia correlata alla competenza a determinare internamente le condizioni giuridiche della loro osservanza; se, in altri termini, la competenza a concludere accordi sia nulla più che un corollario della competenza a produrre nell'ordinamento interno gli effetti che derivano dall'osservanza dell'accordo.

Quest'ipotesi implica tuttavia una rinuncia ad individuare nelle previsioni dell'art. 228, par. 1, del Trattato C.e.e. una autonoma funzione di stipulazione di trattati. In presenza di una norma di questo

⁽¹⁶⁾ Su questo punto cfr., per tutti, BLUMANN, *Le pouvoir exécutif de la Commission à la lumière de l'Acte unique européen*, in *Rev. trim. de droit européen*, 1988, p. 23 ss.

tipo, infatti, un problema del genere non avrebbe senso, soprattutto in un ordinamento quale quello comunitario che riconosce immediatamente effetti interni agli accordi regolarmente conclusi (17). L'indagine acquista quindi un significato più generale, in relazione alla necessità di individuare il criterio adottato nell'ordinamento comunitario al fine di attribuire la competenza a vincolare la Comunità sul piano internazionale.

L'individuazione nell'art. 228, par. 1, di una norma che attribuisce al Consiglio in via generale la competenza a concludere accordi non appare, a ben guardare, esente da dubbi. La norma dell'art. 228, par. 1, del Trattato sembra infatti funzionale ad un sistema a competenze esterne enumerate, quale originariamente accolto dal Trattato C.e.e. Si riteneva infatti che esso sussistesse per i soli accordi la cui stipulazione fosse espressamente prevista dal Trattato.

Nell'originario sistema di competenze esterne fissato dal Trattato, la competenza esclusiva del Consiglio a concludere accordi era giustificata da due ordini di considerazioni. Innanzitutto il Consiglio era anche l'unico organo titolare del potere normativo interno in relazione alle materie per le quali esisteva una competenza esterna. L'attribuzione al Consiglio di competenze esterne non modificava, ma anzi confermava l'ordine di competenze fissate internamente. In secondo luogo, l'istituzione di un meccanismo di stipulazione *ad hoc* e l'assegnazione delle relative competenze in via esclusiva al Consiglio rispondeva all'esigenza di mantenere un controllo degli Stati sulla gestione delle relazioni esterne in relazione al trasferimento limitato di competenze operato in questo settore. La tendenza a concentrare in una fase iniziale le competenze esterne in un organo composto in maniera da rispecchiare gli interessi statali, piuttosto che in organi maggiormente propensi a rappresentare gli interessi dell'ente federale nel suo insieme può essere colto in numerosi ordinamenti a base federale. Questo sistema caratterizza tuttavia la prima fase di vita degli enti federali e tende ad indebolirsi allorché si tenda a far valere anche nel campo delle relazioni esterne i medesimi equilibri di poteri che valgono internamente (18).

(17) Qualora ciò non fosse, si potrebbe infatti porre un problema analogo a quello posto nell'ordinamento statutario italiano del 1848; se cioè, ferma restando la competenza di un determinato organo rispetto alla stipulazione, non occorresse poi attivare gli organi interni titolari della funzione normativa al fine di dare esecuzione agli obblighi convenzionali.

(18) Sintomatica di questa tendenza è la prassi dei c.d. *Congressional Executive Agreements*, che si è affermata nell'ordinamento degli Stati Uniti in difformità con la norma costituzionale dell'art. II, sez. 2, par. 2, che riserva il potere di concludere

In relazione alle singole norme del Trattato che conferivano il potere di concludere accordi al Consiglio, specificandone altresì le modalità, la norma dell'art. 228, par. 1, aveva quindi una funzione di completamento, specificando i poteri della Commissione nel procedimento di stipulazione nonché la possibilità di ricorrere, in determinate condizioni, alla Corte di giustizia per accertare la compatibilità dell'accordo con il Trattato istitutivo. In un'interpretazione di questo tipo, l'art. 228, par. 1, servirebbe ad attribuire alla Commissione delle competenze maggiori di quelle conferitele in virtù degli artt. 113 e 238 del Trattato.

Questa interpretazione è confermata dall'assenza di una indicazione nell'art. 228, par. 1, della maggioranza necessaria in seno al Consiglio per deliberare la conclusione di accordi. Questo elemento si spiega proprio con il fatto che, per quanto concerne i poteri del Consiglio, l'art. 228, par. 1, nulla aggiunge a quanto previsto in particolari ipotesi dalle altre norme del Trattato.

6. È noto, tuttavia, come nell'ordinamento comunitario, la competenza a concludere accordi sia uscita dallo stadio delle competenze attribuite, per divenire una competenza parallela ed implicita nella attribuzione più vasta alla Comunità di competenze materiali. In altre parole, a seguito della nota sentenza della Corte di giustizia relativa al caso *A.E.T.S.* (19), si è passati da un sistema nel quale la possibilità di stipulare accordi era ristretta alle ipotesi tassativamente indicate nel Trattato, ad un sistema nel quale la conclusione di accordi costituisce un'articolazione dell'esercizio di competenze posseduta dalla Comunità in una determinata materia.

In assenza di una norma espressa che ripartisca la competenza a concludere accordi non espressamente indicati nel Trattato stesso, si è pensato di ricorrere all'art. 228, par. 1. In questa interpretazione, l'art. 228, par. 1, sarebbe quindi una norma residua, che indicherebbe la procedura per la conclusione di tutti gli accordi non espressamente previsti in altra parte del Trattato. In relazione ad esso, quindi, la competenza a concludere accordi spetterebbe in tutti i casi al Consiglio. Farebbero eccezione solo i casi espressamente demandati dal Trattato

trattati al Presidente previo assenso del Senato espresso a maggioranza di due terzi. È noto come l'attribuzione al Senato di competenze in tema di *treaty-making power* sia stata giustificata inizialmente proprio con l'esigenza di accentuare il carattere federale dell'Unione nel campo delle relazioni esterne. Su questi problemi cfr. la recente opera di DEHOUSSE, *Fédéralisme et relations internationales*, Bruxelles, 1991, p. 122 ss.

(19) Sentenza 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione c. Consiglio*, in *Raccolta*, 1971, p. 263 ss.

alla competenza della Commissione, in particolare l'art. 7 del Protocollo sulle immunità e privilegi delle Comunità europee e l'art. 229 del Trattato.

Senonché questa interpretazione porta a risultati non sempre concludenti. Basti pensare che, in assenza di indicazioni nell'art. 228, par. 1, circa la maggioranza necessaria per deliberare, questa andrebbe ricavata dall'art. 148, par. 1, che indica la maggioranza assoluta dei membri⁽²⁰⁾. L'irrazionalità di questa soluzione si coglie sol che si pensi che essa varrebbe anche qualora l'accordo verta in materie la cui regolamentazione interna richieda una maggioranza diversa⁽²¹⁾ ed addirittura anche qualora il procedimento richiesto implichi il coinvolgimento del Parlamento europeo⁽²²⁾. Attraverso un'interpretazione di

(20) Cfr. KRÜCK, *Völkerrechtlichein Verträge im Recht der Europäischen Gemeinschaften*, Berlin-Heidelberg-New York, 1977, p. 154 ss. Hanno piuttosto sostenuto l'applicabilità delle medesime regole di maggioranza stabilite in relazione all'esercizio di competenze sul piano interno, peraltro in un momento antecedente all'entrata in vigore dell'Atto unico ed all'istituzione della procedura di cooperazione, WOHLFAHRT, *Art. 228*, in *Die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft, Kommentar zum Vertrag*, (a cura di Wohlfahrt, Everling, Glaesner e Sprung), Berlin-Frankfurt a. M., 1960, p. 589 ss., spec. p. 597; GIARDINA, *Art. 228*, in *Trattato istitutivo della Comunità economica europea, Commentario* (a cura di Quadri, Monaco e Trabucchi), vol. III, Milano, 1965, p. 1662 ss., spec., p. 1665 s.; VEDDER, *Art. 228*, in *Kommentar zum EWG-Vertrag* (a cura di Grabitz), Berlin, 1986, spec. p. 15 s. Una diversa soluzione, fondata sulla collaborazione fra Consiglio e Commissione ai sensi dell'art. 162 era stata prospettata da RAUX, *Les relations extérieures de la Communauté économique européenne*, Paris, s.d. ma 1966, p. 12 ss. Indica la necessità di operare con le maggioranze prescritte dal Trattato, ivi comprese il rispetto delle competenze del Parlamento europeo dopo l'entrata in vigore dell'Atto unico, TOMUSCHAT, *Art. 228*, in Groeben, Thiesing e Ehlermann, *Kommentar zum EWG-Vertrag*, vol. 4, Baden-Baden, 1991, p. 5653 ss., spec. p. 5661 ss.

(21) Il mancato raccordo fra esercizio di competenze esterne ed esercizio di competenze interne nell'ordinamento comunitario si avverte anche in altre occasioni nel sistema del Trattato C.e.e. Si pensi all'incongruenza fra la norma dell'art. 113, par. 4, del Trattato, che consente la conclusione di accordi commerciali a maggioranza qualificata, e la norma originariamente prevista dall'art. 28 del Trattato — ora abrogato dall'art. 16 dell'Atto unico — il quale imponeva in talune ipotesi l'unanimità per regolamentazioni di carattere interno.

(22) Difficoltà interpretative di rilievo sono prospettate dagli articoli 130 N, par. 2, e 130 R, par. 5, inseriti nel Trattato C.e.e. ad opera dell'Atto unico, i quali prevedono una competenza della Comunità a concludere accordi in materia di ricerca e sviluppo tecnologico ed in materia di ambiente, peraltro concorrente, in quest'ultimo caso, con la competenza degli Stati membri. Ambedue le disposizioni indicano l'applicabilità a proposito delle procedure previste dall'art. 228. Tuttavia l'art. 130 Q, par. 2, comprende espressamente le deliberazioni previste dall'art. 130 N fra quelle che vanno adottate a maggioranza qualificata ed in cooperazione con il Parlamento europeo. Analogamente, l'art. 130 S indica in via generale la competenza del Consiglio che delibera all'unanimità e previa consultazione del Parlamento, per tutte le deliberazioni che devono essere adottate dalla Comunità in tema di ambiente. L'incongruenza apparente che emerge dall'esame di queste disposizioni può essere risolta proprio ipotizzando che il meccanismo dell'art. 228 vada completato di volta in volta con le

questo tipo, dunque, l'esercizio del potere di stipulazione varrebbe a sconvolgere l'ordine dei procedimenti normativi così accuratamente stabilito dal Trattato, in particolare per quanto concerne le competenze parlamentari (23).

7. La conferma di questa linea interpretativa che esclude che l'art. 228, par. 1, nella sua formulazione attuale, definisca una autonoma funzione di stipulazione degli accordi viene dall'analisi delle modifiche contenute nel Trattato sull'Unione europea (24). La formulazione del nuovo testo dell'art. 228 tiene conto almeno in parte delle incongruenze segnalate e tende a ricostruire una generale funzione di stipulazione di trattati in maniera da rispettare maggiormente il principio del parallelismo fra competenze normative interne e competenze esterne. Si prevede infatti che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata tranne che per i settori nei quali è richiesta l'unanimità sul piano interno, nel qual caso l'assunzione di obblighi internazionali dovrà avvenire con la medesima modalità.

Il parallelismo fra competenze interne ed esterne non è tuttavia completo. Il par. 3 del nuovo testo dell'art. 228 prevede infatti la competenza del Consiglio a concludere accordi previa consultazione del Parlamento anche nei casi in cui sul piano interno è richiesta la procedura stabilita dall'art. 189 B ovvero dall'art. 189 C. Un parere conforme del Parlamento è richiesto solo per gli accordi di associazione e per quelli che creano un quadro istituzionale specifico, che abbiano ripercussioni finanziarie considerevoli ovvero che comportino modifiche di un atto adottato secondo la procedura prevista dall'art. 189 B.

Nonostante i vantaggi pratici della disposizione, che tende a semplificare la complessità delle procedure interne di produzione normativa, essa non appare esente da critiche. Appare in particolare criticabile la scelta di inserire l'assenso parlamentare nel procedimento di

disposizioni del Trattato che indicano i procedimenti normativi per l'esercizio della competenza interna. Sul punto cfr. TOMUSCHAT, *Art. 228*, cit., p. 5666 ss.

(23) Cfr. a proposito la risoluzione del Parlamento europeo del 17 giugno 1988 (in *G.U.C.E.*, 18 luglio 1988 C 187) nella quale si rivendicano maggiori poteri nella procedura di conclusione di accordi. Cfr. PERRAKIS, *Les relations extérieures de la Communauté européenne après l'acte unique européen*, in *Revue du Marché commun*, 1989, p. 488 ss. Sul problema del coinvolgimento del Parlamento nella procedura di conclusione di accordi cfr., per tutta l'ampia letteratura, RENGELING, *Zu den Befugnissen des Europäischen Parlaments beim Abschluß völkerrechtlicher Verträge im Rahmen der Gemeinschaftsordnung*, in *Staatsrecht — Völkerrecht — Europarecht. Festschrift für Hans-Jürgen Schlochbauer zum 75. Geburtstag*, Berlin-New York, 1981, p. 876 ss.; recentemente cfr. FLAESCH-MOUGIN, *Les accords externes de la C.E.E.*, in *Rev. trim. de droit européen*, 1990, p. 85 ss., spec. p. 93 ss.

(24) Il testo è riprodotto *supra*, p. 419 ss.

conclusione di accordi solo in presenza di un atto adottato secondo il procedimento previsto dall'art. 189 B. La formulazione della disposizione, che riecheggia analoghe formulazioni costituzionali degli Stati membri, non tiene infatti in debito conto la circostanza che i procedimenti comunitari di produzione normativa, a differenza di quanto accada in genere presso gli ordinamenti statali, operano per settori materiali « riservati ». Sul procedimento idoneo per la conclusione di accordi non dovrebbe quindi influire la presenza in concreto di un atto, quanto l'indicazione del procedimento da seguire per regolamentare internamente un determinato settore. Criticabile appare inoltre la scelta di indicare la competenza del Consiglio a concludere accordi a maggioranza qualificata, previo semplice parere del Parlamento europeo, anche qualora l'accordo concerna un settore per il quale è indicato sul piano interno il procedimento previsto dall'art. 189 C.

Sarebbe stata in definitiva più opportuna e coerente sul piano logico la scelta di rinunciare a definire nell'art. 228 un procedimento generale di conclusione di accordi, ed indicare piuttosto la necessità del concorso degli organi preposti alla regolamentazione interna di un determinato settore. È prevedibile quindi che si riproponga in futuro il problema di assicurare nel procedimento di conclusione di accordi un coinvolgimento del Parlamento paragonabile a quello assicurato nei procedimenti normativi interni.

Ci si potrà semmai chiedere se il procedimento così definito sia anche esclusivo, se cioè esso vada adottato in ogni caso ovvero se, ferma restando la possibilità di farvi ricorso, la conclusione di accordi non possa essere effettuata in alternativa mediante utilizzazione dei procedimenti normativi interni ⁽²⁵⁾.

8. Nell'attuale sistema comunitario, in assenza di una norma che disciplini in via generale la funzione di stipulazione dei trattati, l'unica soluzione prospettabile sembra comunque quella che delinea il potere

⁽²⁵⁾ Almeno per quanto concerne l'adozione dei procedimenti previsti dagli articoli 189 B e 189 C, questa soluzione sembra fondata sul fatto che questi procedimenti costituiscono un aggravamento della procedura prevista per la conclusione di accordi in una determinata materia. Non dovrebbe esservi di conseguenza alcun ostacolo logico, considerato che il concorso di più organi rafforzerebbe la volontà delle Comunità di vincolarsi sul piano internazionale. Va considerato comunque che il ricorso a questi procedimenti andrebbe di volta in volta richiesto dal Parlamento al fine di non veder vanificata la propria competenza normativa sul piano interno. Si tratterebbe in ogni caso di una esigenza da far valere sul piano politico. Maggiori difficoltà esistono invece allorché le procedure normative interne risultino in qualche maniera semplificate rispetto alle procedure previste nell'art. 228. Ciò si verifica, ad esempio, per quanto concerne i campi nei quali sussiste, come meglio si vedrà nel par. successivo, una competenza normativa autonoma della Commissione sul piano interno.

di concludere accordi come una articolazione del potere normativo interno ⁽²⁶⁾. La competenza ad assumere vincoli sul piano internazionale spetterebbe così ai medesimi organi che hanno la competenza ad esercitare le competenze normative comunitarie sul piano interno. Significativamente, l'ordinamento comunitario verrebbe ad accostarsi così, per questo aspetto, alla maggior parte degli ordinamenti statali contemporanei a democrazia classica.

La prospettiva indicata sembra accordarsi inoltre con la prassi di inserire l'atto di conclusione di accordi in un atto normativo interno. Sembra ragionevole ritenere, cioè, che l'atto normativo vada adottato dai medesimi organi e con modalità analoghe utilizzate in occasione dell'esercizio di attività normative sul piano interno della medesima materia.

Nell'ambito della prospettiva indicata può quindi trovare ragionevole soluzione il problema di partenza, consistente nel determinare il fondamento ed i limiti della competenza della Commissione a concludere accordi. Inutilmente si traccerebbe a proposito un parallelo con le competenze esterne dell'esecutivo negli ordinamenti degli Stati membri. A differenza di questi, infatti, la Commissione non dispone di un potere normativo generale, ancorché subordinato alla sfera normativa primaria. Il potere normativo della Commissione deriva infatti o direttamente dal Trattato per ipotesi tassativamente indicate, o da un atto di delega del Consiglio, rimanendo per questo aspetto vincolato al rispetto di quanto stabilito con l'atto di delega. Mentre in quest'ultimo caso si potrà porre il problema di vedere se la delega alla regolamentazione di un determinato settore comprenda implicitamente l'esercizio di competenze sul piano esterno, una competenza autonoma della Commissione a concludere accordi si prospetta nei settori in cui alla Commissione sono attribuite competenze normative proprie.

ENZO CANNIZZARO

⁽²⁶⁾ In questo quadro, si comprende come la norma dell'art. 228, par. 1, nell'affermare la competenza del Consiglio a concludere accordi internazionali nei casi previsti dal Trattato, faccia espressa riserva delle competenze attribuite in questo campo alla Commissione; competenze che, nel sistema originario previsto nel Trattato, andavano riferite alle specifiche previsioni di una competenza esterna della Commissione. La riserva delle competenze della Commissione — che figura peraltro anche nel nuovo testo dell'art. 228 previsto dal Trattato sull'Unione europea — potrebbe peraltro essere valorizzata, nell'interpretazione accolta nel testo, proprio nel senso di prospettare l'esercizio di competenze esterne da parte della Commissione in tutti i casi in cui questo organo esercita competenze normative sul piano interno. Cfr. a proposito TOMUSCHAT, *Art. 228*, cit., p. 5660 s.