

INTRODUZIONE

Gli accordi misti costituiscono lo strumento giuridico del quale gli Stati membri e l'Unione europea – ciascuno nei limiti delle rispettive competenze – si avvalgono per negoziare, sottoscrivere e dare attuazione a obblighi assunti con Stati terzi. Gli accordi misti rilevano sotto il profilo del diritto internazionale poiché creano una obbligazione che è al tempo stesso degli Stati membri e dell'Unione, ma sono rilevanti anche sotto il profilo del diritto europeo in quanto s'inseriscono nell'ordine giuridico europeo.

Benché spesso ricompresi nelle modalità di conclusione degli accordi internazionali, gli accordi misti costituiscono in realtà una categoria giuridica autonoma, non scevra di profili di complessità sia sul piano teorico sia su quello applicativo¹. L'Unione (allora Comunità) vi ha fatto ampio ricorso, ben prima del Trattato di Lisbona che ha espressamente riconosciuto la soggettività internazionale e la capacità di agire sul piano delle relazioni esterne autonomamente rispetto ai propri Stati membri.

Un accordo misto è un trattato internazionale, a prescindere dalla nomenclatura utilizzata², ma non necessariamente un accordo internazionale è misto semplicemente perché concluso da soggetti con natura giuridica diversa³. La specificità degli accordi misti afferisce non tanto al loro profilo di accordi internazionali quanto alle ricadute che tali accordi determinano sul piano giuridico interno all'Unione.

La questione fondamentale è se gli accordi misti costituiscano un limi-

¹ N. NEUWAHL, *Mixed Agreements: Analysis of the Phenomenon and their Legal Significance*, European University Institute, Firenze, 1988.

² La Convenzione di Vienna del 1986 sul diritto dei trattati stipulati tra Stati e organizzazioni internazionali precisa che il termine “trattati” definisce tutti gli accordi internazionali, a prescindere dalla denominazione. Si veda H. SCHERMERS, N. BLOKKER, *International Institutional Law*, Kluwer Law International, The Hague, 3 ed., 1995, pp. 1093-1094.

³ J. COMBACAU, *Le droit des traités*, PUF, Paris, 1991, p. 15; P. DAILLER, A. PELLET, N. QUOC DIHN, *Droit International Public*, LGDJ, Paris, 2002, pp. 151-159.

te all'integrazione dell'Unione e debbano quindi essere il più possibile limitati, oppure la c.d. *mixité* sia indispensabile al fine di garantire l'equilibrio istituzionale nell'ambito dell'ordinamento giuridico europeo e debba pertanto essere preservata. Certamente la ripartizione di competenze tra Stati e Unione costituisce una delle caratteristiche essenziali della struttura costituzionale dell'Unione⁴.

Gli accordi misti costituiscono uno strumento di forte pressione politica a disposizione degli Stati membri per limitare la continua crescita delle competenze interne dell'Unione. Infatti, in virtù della dottrina di *pre-emption* nelle materie a competenza concorrente, l'adozione di un atto normativo da parte dell'Unione determina un effetto ostativo all'azione degli Stati che si vedono così sottrarre la propria parte di competenza in virtù della coerenza dell'azione esterna dell'Unione⁵. L'eterogeneità degli accordi internazionali stipulati dall'Unione, tra i quali per esempio quelli di associazione e quelli commerciali con la clausola del dialogo politico tra i firmatari, determina l'esigenza di operare una classificazione delle varie tipologie di accordi misti. Non può inoltre essere trascurato l'approfondimento della pratica applicativa di tali accordi perché, oltre alla complessità, le regole applicabili sono estremamente flessibili proprio per essere adattate alle circostanze del caso specifico.

Prima di dedicare attenzione al tema degli accordi misti il presente contributo inquadra il modello istituzionale europeo per quanto attiene al profilo delle relazioni esterne sia sotto l'angolo visuale meramente istituzionale sia per quanto concerne l'impatto politico internazionale. Tale premessa si reputa necessario al fine di contestualizzare la problematicità degli accordi misti nel più ampio quadro di riferimento.

Si analizza quindi la struttura istituzionale dell'Unione nel contesto delle relazioni internazionali poiché, in un mondo globalizzato e fortemente interconnesso, risulta fondamentale assicurare la coerenza dell'azione esterna dell'Unione al fine di garantire credibilità sul piano internazionale delle scelte operate dall'Unione per quanto attiene ai profili com-

⁴ D. O'KEEFFE, H. SCHERMERS, *Mixed Agreements*, Kluwer, Deventer, 1983.

⁵ G. BERMAN, *Regulatory Federalism: European Union and United States*, in *Recueil des Cours*, 1997, vol. 263, p. 9 ss.; E.D. CROSS, *Pre-emption of Member State Law in the European Economic Community: A Framework for Analysis*, in *CML Rev.*, 1992, p. 447 ss.; A.G. SOARES, *Pre-emption, Conflicts of Powers and Subsidiarity*, in *Eur. Law Rev.*, 1998, p. 132 ss.; R. SCHUTZE, *Supremacy Without Pre-emption? The Very Slow Emergent Doctrine of Community Pre-emption*, in *CML Rev.*, 2006, p. 1023 ss.

merciali ed economici. Evidenza del ruolo dell'Unione in qualità di interlocutore sul piano della politica estera emerge nelle conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles nel giugno 2007 laddove, nel primo paragrafo, si sottolinea come l'Unione europea sia “*determinata a contribuire al processo globale con le sue idee di un ordine economico e sociale sostenibile, efficiente e giusto*”⁶. Dopo circa due anni di incertezza sul processo di riforma, tale documento prevedeva la convocazione della conferenza intergovernativa conferendole mandato per la revisione dei trattati istitutivi.

Benché il ruolo dell'Unione sulla scena internazionale emergesse anche prima del Trattato di Lisbona, tuttavia quest'ultima revisione istituzionale ne conferma l'importanza, rimettendo quindi al centro dell'analisi la prassi degli accordi misti nelle relazioni esterne. Venendo meno la struttura a pilastri dell'Unione, gli accordi misti – prima definiti anche *cross-pillars* – si sviluppano oggi su tutte le materie di competenza dell'Unione, inclusa l'area della politica di sicurezza e difesa comune (PSDC).

Nella battaglia interna per la ripartizione delle competenze tra UE e Stati membri, questi ultimi intendono ribadire la propria sovranità nazionale attraverso lo strumento degli accordi misti. I significativi cambiamenti all'architettura istituzionale introdotti dal 1 dicembre 2009 con il Trattato di Lisbona, in particolare nel settore delle relazioni esterne, hanno determinato un notevole impatto sulla rappresentanza esterna dell'Unione ripartita ora tra la Commissione e l'Alto Rappresentante⁷.

In questo lavoro ci si propone, dopo aver analizzato l'accrescimento di competenze europee nel settore delle relazioni esterne e i principi generali che ne regolano il funzionamento, di individuare e approfondire le tipologie di accordi misti, le modalità di negoziazione e conclusione degli accordi misti, la partecipazione degli Stati al processo decisionale, la delimitazione di competenze, l'interpretazione e il controllo di tali accordi e, infine, la responsabilità per la loro eventuale violazione.

Inoltre, considerando che le disposizioni normative non contribuiscono a sufficienza a garantire coerenza all'azione esterna dell'Unione, è importante ricostruire anche la giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione che ha contribuito, attraverso il proprio attivismo giudiziario, a

⁶ Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Bruxelles del 21-22 giugno 2007, 11177/07, par. 1.

⁷ Art. 27, par. 2 TFUE.

rendere armonico non solo il sistema di principi, delineati nei trattati, come per esempio quello di leale cooperazione, ma anche i ruoli istituzionali dei soggetti coinvolti.

Sono analizzati in particolare alcuni accordi misti piuttosto recenti – i c.d. accordi di nuova generazione – come per esempio quello tra l'Unione e Singapore o tra l'Unione e il Canada. Sebbene la situazione politica non sia completamente definita si è scelto di riflettere anche sugli accordi conseguenti al recesso del Regno Unito (*Brexit*) poiché tali accordi, configurandosi come la prima applicazione dell'art. 50 TFUE, costituiscono una stipulazione di accordi misti con una procedura all'inverso, in quanto traggono origine da una situazione di piena partecipazione all'Unione in applicazione del metodo comunitario per giungere a una collaborazione internazionale in applicazione del metodo intergovernativo.

ABBREVIAZIONI

<i>CE</i>	Comunità europea
<i>CEE</i>	Comunità economica europea
<i>CML Rev.</i>	Common Market Law Review
<i>C. giust.</i>	Corte di giustizia
<i>Cuad. Der. Trans.</i>	Cuadernos de derecho transnacional
<i>Dir. com. int.</i>	Diritto commercio internazionale
<i>Dir. com. scambi int.</i>	Diritto comunitario e degli scambi internazionali
<i>Contr. impr. Eur.</i>	Contratto e impresa Europa
<i>Dir. pubbl. comp. eur.</i>	Diritto pubblico comparato ed europeo
<i>DUE</i>	Il Diritto dell'Unione Europea
<i>Eur. dir. priv.</i>	Europa e diritto privato
<i>Eur. Law Rev.</i>	European Law Review
<i>Eur. For. Aff. Rev.</i>	European Foreign Affairs Review
<i>Eur. Jour. Int. Law</i>	European Journal of International Law
<i>Eur. Public Law</i>	European Public Law
<i>GUCE</i>	Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee
<i>GUUE</i>	Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea
<i>Italian Yearb. Int. Law</i>	Italian Yearbook of International Law
<i>Journal dr. eur.</i>	Journal de Droit Européen
<i>Journal Eur. Publ. Pol.</i>	Journal of European Public Policy
<i>Neth. Yearb. Int. Law</i>	Netherland Yearbook of International Law
<i>Racc.</i>	Raccolta della Giurisprudenza della Corte di giustizia e del Tribunale
<i>Rev. Marché Commun Un. Eur.</i>	Revue du Marché Commun et de l'Union
<i>Rev. Trim. de Droit Européen</i>	Revue trimestrelle de Droit Européen
<i>Riv. dir. eur.</i>	Rivista di diritto europeo
<i>Riv. dir. int</i>	Rivista di diritto internazionale
<i>Riv. it. dir. pubbl. com.</i>	Rivista italiana di diritto pubblico comunitario
<i>Trib.</i>	Tribunale dell'Unione europea
<i>TFUE</i>	trattato sul funzionamento dell'Unione europea
<i>TUE</i>	trattato sull'Unione europea
<i>Yearbook Eur. Law</i>	Yearbook of European Law

CAPITOLO I

L'UNIONE EUROPEA E I RAPPORTI CON L'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE

SOMMARIO: 1. Valori, principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. – 2. La soggettività internazionale dell'Unione. – 3. Peculiarità della soggettività dell'Unione rispetto alle altre organizzazioni internazionali. – 4. I trattati stipulati tra le organizzazioni internazionali e gli Stati. – 5. La soggettività internazionale dell'Unione rispetto a quella degli Stati membri. – 6. L'evoluzione delle relazioni esterne dell'UE. – 7. La scelta di un modello federale per le relazioni esterne. – 8. L'equilibrio istituzionale nell'UE. – 9. Il ruolo accresciuto del Parlamento Europeo. – 10. L'unità dell'Unione nella rappresentanza esterna. – 11. L'autonomia dell'ordinamento giuridico europeo.

1. *Valori, principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione*

I valori comuni – il rispetto della dignità e dei diritti umani, della libertà, della democrazia, della *rule of law* e della solidarietà – posti dai padri fondatori alla base dell'Unione, sono oggi individuati all'art. 2 del trattato sull'Unione (TUE)¹. Tali valori sono applicabili tanto all'azione interna dell'Unione, quanto all'azione esterna. All'esterno sono volti a promuovere “*una economia sociale di mercato fortemente competitiva*” che mira al progresso sociale e a promuovere “*la coesione economica e sociale [...] e la solidarietà tra gli Stati membri*” (art. 3, par. 3 TUE). Questi valori, derivati dai trattati o importati nell'ordinamento giuridico dell'UE, possono assumere carattere fondativo o costituzionale e diventare così elemento costitutivo dell'identità dell'Unione e della sua capa-

¹ E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dall'Unione europea e l'azione esterna*, Giappichelli, Torino, 2016.

cità di imporsi come attore internazionale².

Nel quadro delle relazioni esterne l'Unione ha mandato di affermare e promuovere i suoi valori e interessi e di contribuire altresì alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile e alla eliminazione della povertà, alla solidarietà tra i popoli e al rispetto del diritto internazionale e dei principi della Carta delle Nazioni Unite (artt. 3, par. 5 e 21, par. 1 TUE). L'Unione europea dovrebbe, grazie all'impianto normativo dei trattati attualmente in vigore, essere un attore chiave nelle relazioni internazionali anche grazie alla capacità di diffondere e irradiare i propri valori democratici. Tra i valori che definiscono le caratteristiche costitutive dell'Unione si annoverano quelli appartenenti al rispetto del *rule of law*, quelli identificati dai criteri di *Copenaghen* per poter appartenere all'Unione e quelli inerenti il rispetto delle norme democratiche sancite a livello internazionale³.

Nella nozione di azione esterna si ricomprendono tutte quelle attività dell'Unione che, a prescindere dalla loro collocazione delle politiche settoriali, in ogni caso implicano delle azioni dell'Unione in ambito internazionale. Certamente la versione aggiornata dei trattati consente di garantire una solida connessione tra l'azione esterna dell'Unione e il quadro istituzionale del suo funzionamento. Tuttavia, sebbene l'approccio del Trattato di Lisbona sia ispirato all'unitarietà e alla coerenza dell'azione europea, anche attraverso la personalità giuridica espressamente attribuita e l'unitarietà della rappresentanza dell'Unione stessa, rimane ancora complesso il meccanismo di collegamento tra la parte generale della disciplina PESC e le peculiarità che emergono nei vari settori delle relazioni in-

²P. ALSTON, J.H.H. WEILER, *An "Ever Closer Union" in Need of a Human Rights Policy: The European Union and Human Rights*, in P. ALSTON (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1999; A. WILLIAMS, *EU Human Rights Policies: A Study in Irony*, Oxford University Press, Oxford, 2004; M. CREMONA, *Values in EU Foreign Policy*, in P. KOUTRAKOS, M. SHAW (eds.), *Beyond the established orders Policy interconnections between the EU and the rest of the world*, Hart Publishing, Oxford, 2011.

³L. AGGESTAM, *Introduction: Ethical Power Europe?*, in *International Affairs*, Vol. 1, 2008, p. 84; M. CREMONA, *The Union as a global actor: Roles, Models and Identity*, in *CML Rev.*, Vol. 41, 2004, p. 553 ss.; A. HURRELL, *On Global Order: Power, Values and the Constitution of International Society*, Oxford University Press, Oxford, 2007; P. LEINO, *Rights, Rules and Democracy in the EU Enlargement Process: Between Universalism and Identity*, in *Austrian Review of International and European Law*, Vol. 7, 2002, p. 53 ss.

ternazionali, quali per esempio la politica commerciale comune, la pesca e il sostegno allo sviluppo. Il Trattato sull'Unione individua i principi e i valori dell'azione esterna in relazione alle finalità che gli Stati membri hanno demandato all'Unione: la sicurezza, l'indipendenza e l'integrità dell'UE (art. 27, par. 2 TUE)⁴.

I valori europei vengono diffusi verso i Paesi terzi principalmente attraverso le seguenti modalità: il processo di allargamento, le intese bilaterali con Paesi terzi su negoziati specifici come, per esempio, in materia di clima, commercio e ambiente e, infine, attraverso il potere di *soft law* esercitato dall'Unione attraverso la diffusione di buone prassi e di *action plan* nel quadro della politica di vicinato⁵. Inoltre, l'Unione partecipando sempre più attivamente al processo di sviluppo di norme a livello internazionale, norme che poi integra nel proprio ordinamento e che promuove anche nei rapporti con i Paesi terzi, dissemina a livello internazionale i valori che costituiscono il suo fondamento originario⁶. I valori dell'Unione nella politica estera hanno quindi un ruolo sia costituivo della identità europea che strumentale circa l'operato nei confronti dei Paesi terzi⁷. Tra gli obiettivi strategici di politica estera dell'Unione si annovera infatti

⁴P. LEINO, *European Universalism? The EU and Human Rights Conditionality*, in *Yearbook Eur. Law*, 2005, p. 24.

⁵F. HOFFMEISTER, *The Contribution of EU Practice to International Law*, in M. CREMONA (ed.), *Developments in EU External Relations Law*, Oxford University Press, Oxford, 2008; I. MANNERS, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?*, in *Journal of Common Market Studies*, Vol. 40, 2002, p. 235 ss.; H. SJURSEN, *The EU as a "Normative" Power: How Can This Be?*, in *Journal of European Public Policy*, Vol. 13, 2006, p. 235 ss. Si veda inoltre Common Strategy of the EU on Ukraine, adottata dal Consiglio europeo di Helsinki, 11 dicembre 1999, par. 1; Common Strategy of the EU on Russia, adottata dal Consiglio europeo di Colonia, 4 giugno 1999.

⁶L. BARTELS, *Human Rights Conditionality in the EU's International Agreements*, Oxford University Press, Oxford, 2005; M. CREMONA, *Human Rights and Democracy Clauses in the EC's Trade Agreements*, in N. EMILIOU, D. O'KEEFE (eds.), *The European Union and World Trade Law after the GATT Uruguay Round*, Wiley, Chichester, 1996; E. FIERRO, *The EU's Approach to Human Rights Conditionality in Practice*, Martinus Nijhoff, The Hague, 2003; E. REIDEL, M. WILL, *Human Rights Clauses in External Agreements of the EC*, in P. ALSTON (ed.), *The EU and Human Rights*, Oxford University Press, Oxford, 1999; K. SMITH, *The Use of Political Conditionality in the EU's Relations with Third Countries: How Effective?*, in *Eur. For. Aff. Rev.*, Issue 3, 1998, p. 253.

⁷S. LUCARELLI, I. MANNERS (eds.), *Values and Principles in European Union Foreign Policy*, Routledge, London-New York, 2007; A. WILLIAMS, *EU Human Rights Policies: A Study in Irony*, Oxford University Press, Oxford, 2004.

la creazione di un ordine internazionale basato su un multilateralismo efficace⁸.

2. *La soggettività internazionale dell'Unione*

La previsione dell'art. 47 TUE attribuisce la soggettività internazionale all'Unione⁹. La dottrina è ora concorde, superando il precedente dibattito, nello stabilire che tale disposizione non abbia valore costitutivo, essendo da coordinarsi con l'art. 1 TUE, il quale stabilisce che l'UE si sostituisce e succede alla CE¹⁰. Infatti, il previgente art. 281 TCE affermava solo la personalità giuridica della CE mentre le disposizioni applicabili all'Unione non contenevano una disposizione parallela. Tale assenza aveva determinato contrasti interpretativi che risultano superati¹¹.

Il dibattito sulla personalità giuridica dell'Unione si era aperto con il

⁸ *The development of a stronger international society, well-functioning international institutions and a rule-based international order is our objective. We are committed to upholding and developing International Law*, European Security Strategy, pp. 9-10.

⁹ C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione. Fondamenti, limiti e funzioni*, Aracne, Roma, 2015.

¹⁰ D. THURNER, P.Y. MARRO, *The Union's Legal Personality: Ideas and Questions Lying Behind the Concepts*, in H.J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Springer, Heidelberg, 2012, p. 47 ss.; A. GIANELLI, *Unione europea e diritto consuetudinario*, Giappichelli, Torino, 2004.

¹¹ Sul dibattito dottrinale, tra i tanti, J.W. DE ZWAAN, *The Legal Personality of the European Communities and the European Union*, in *Neth. Yearb. Int. Law*, 1999, p. 99; N. NEUWAHL, *A partner with Troubled Personality: Eu Treaty Making in Matters of CFSP and JHA after Amsterdam*, in *Eur. For. Aff. Rev.*, 1998, p. 177 ss.; E. PAASIVIRTA, *The European Union: from an Aggregate of States to a Legal Person?*, in *Hofstra Law and Policy Symposium*, 1997, p. 37 ss.; A.D. PLIAKOS, *La Nature Juridique de l'Union Européenne*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1993, p. 187 ss. Tra gli autori che negavano la personalità giuridica dell'Unione si veda B. DE WITTE, *The Pillar Structure and the Nature of the European Union: Greek Temple or French Gothic Cathedral?*, in T. HEUKELS, N.M. BLOKKER, M.M.T.A. BRUNS (eds.), *The European Union after Amsterdam, A legal Analysis*, Kluwer Law International, The Hague, Boston, New York, 1998, p. 58 ss.; U. EVERLING, *Reflections on the Structure of the European Union*, in *CML Rev.*, Vol. 29, 1992, p. 1061. Vi era anche chi aveva ipotizzato un rapporto di sovraordinazione si veda A. VON BOGDANDY, *The Legal Case for Unity: The European Union as a Single Organization with a Single Legal System*, in *CML Rev.*, Vol. 36, 1999, pp. 887-910.

Trattato di Maastricht ed era continuato durante i negoziati per il Trattato di Amsterdam. In entrambi i casi si è optato per la soluzione di non inserire nessuna norma specifica relativa alla personalità giuridica dell'UE, e questo dato fu interpretato, almeno inizialmente, come una negazione della sua personalità sul piano internazionale¹². Il Trattato di Lisbona, grazie all'espressa attribuzione di personalità giuridica all'UE e alla figura dell'Alto Rappresentante che conduce la politica estera e di sicurezza comune, avrebbe dovuto rendere la rappresentanza esterna dell'Unione più coerente e unificata¹³.

Si condivide quanto sottolineato da parte della dottrina come sia possibile individuare un'attività dell'Unione a prescindere dalle disposizioni normative mancanti fino al Trattato di Maastricht ed in particolare dell'assenza di *treaty making power*¹⁴. In tal senso infatti possono essere annoverate l'azione di cooperazione svolta dall'Unione nell'ambito della politica estera e di sicurezza nel quadro dell'Unione Europea Occidentale (UEO) e la partecipazione all'Accordo di Oslo II. Nel primo l'Unione ha agito sul piano internazionale vincolando l'Unione a una serie di accordi di collaborazione, incluse eventuali operazioni di *peacekeeping*¹⁵. Nel secondo, con decisione del Consiglio, l'Unione europea partecipa alla sorveglianza delle elezioni del Consiglio palestinese. L'Unione europea su tale base giuridica organizzava quindi il coordinamento della sorveglianza nel rispetto delle norme internazionali e ne assicurava il finanziamento¹⁶.

¹² P. ECKHOUT, *External Relations of the European Union – Legal and Constitutional Foundations*, Oxford University Press, Oxford, 2005.

¹³ C. KADDOUS, *Role and Position of the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy under the Treaty of Lisbon*, in S. GRILLER, J. ZILLER (eds.), *The Treaty of Lisbon: EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Springer Verlag, Wien, 2008, pp. 205-221.

¹⁴ S. AMEDEO, *Unione europea e treaty-making power*, Giuffrè, Milano, 2005; A. MIGNOLLI, *Sul treaty making power nel secondo e nel terzo pilastro dell'Unione europea*, in *Riv. dir. int.*, n. 2, 2001, p. 978; R.A. WESSEL, *Revisiting the International Legal Status of the EU*, in *Eur. For. Aff. Rev.*, n. 5, 2000, p. 507 ss.

¹⁵ L. DANIELE, *Il ruolo dell'Unione Europea Occidentale nel quadro della politica estera e sicurezza comune*, in *DUE*, 1998, p. 797 ss.

¹⁶ Decisione 95/403/PESC del 25 settembre 1995 che completa la decisione 94/276/PESC in merito a un'azione comune adottata dal Consiglio in base all'art. 3, lett. J del TUE, a sostegno del processo di pace nel Medio Oriente, relativa alla sorveglianza delle elezioni del Consiglio palestinese e al coordinamento dell'operazione internazionale di sorveglianza delle elezioni, in *GUCE* 6 ottobre 1995, L 328, p. 4.

Tralasciando di approfondire la prassi, prima modesta e poi più diffusa dell'Unione, della stipula di accordi internazionali anche prima dell'espresso riconoscimento da parte dei trattati di tale competenza, la soggettività dell'Unione ha assunto una rilevante dimensione nella conclusione degli accordi *inter-pilastro* cioè in quegli accordi che implicano l'esercizio di competenze appartenenti ai diversi pilastri della previgente struttura europea¹⁷. La conclusione di accordi internazionali, come per esempio quello con il Libano in materia di antiterrorismo, determinava l'imputazione in capo all'Unione di obbligazioni internazionali che venivano internamente rispecchiate in competenze concorrenti con la conseguente esigenza di trovare fondamento in basi giuridiche distinte che tenessero opportunamente conto dei meccanismi decisionali applicabili¹⁸. Già prima delle modifiche apportate dal Trattato di Lisbona, l'Unione utilizzava la motivazione della gestione unitaria dei rapporti internazionali per operare tale accentramento di competenze¹⁹.

La disposizione in esame necessita di una interpretazione in combinato disposto con l'art. 355 TFUE che stabilisce la personalità giuridica dell'UE negli Stati membri nel senso dell'impatto di tale personalità nei riguardi del diritto nazionale degli Stati. La lettura congiunta delle norme chiarisce quindi che la prima soggettività si riferisce alla soggettività internazionale dell'Unione²⁰. Nel quadro dell'ordinamento internazionale, nel quale l'Unione si inserisce, tale soggettività, cristallizzata nella norma già ampiamente diffusa nella prassi, coesiste con quella degli Stati

¹⁷C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione. Fondamento, limiti e funzioni*, Aracne, Roma, 2015, p. 40.

¹⁸I. BONAFÈ, *Il nuovo accordo interpilier concluso dall'Unione europea con il Libano*, in *DUE*, 2003, p. 406 ss.

¹⁹E. CANNIZZARO, *The Scope of 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*, Kluwer Law International, The Hague, London, New York, 2012, p. 311; J. MONAR, *The EU as an International Actor in the Domain of Justice and Home Affairs*, in *Eur. For. Aff. Rev.*, 2004, p. 400 ss.; D. THURNER, P.Y. MARRO, *The Union's Legal Personality: Ideas and Questions Behind the Concepts*, in H.J. BLAKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The European Union after Lisbon, Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Springer, Heidelberg, Dordrecht, London, New York, 2012, p. 47 ss.

²⁰E. CANNIZZARO, P. PALCHETTI, R.A. WESSEL (eds.), *International Law as the Law of the European Union*, Martinus Nijhoff, Leiden, Boston, 2011; A. TIZZANO, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *DUE*, 1998, p. 377 ss.

membri che la conservano pienamente²¹. La molteplicità di soggetti coinvolti, benché crei difficoltà a esprimere una voce unitaria sul piano internazionale, tuttavia ben riflette la veridicità della gestione delle relazioni internazionali da parte dell'Unione in applicazione del principio di attribuzione delle competenze²². Il processo costante di trasferimento delle competenze e, in parte, di erosione delle stesse grazie al ruolo propulsore della Corte di giustizia, ha determinato un progressivo trasferimento dagli Stati all'Unione generando una situazione in cui gli Stati non sono più interamente ed esclusivamente sovrani, ma al tempo stesso l'Unione non lo è ancora completamente²³. Tale situazione giuridica si riflette in una *governance* multilivello che è assolutamente innovativa per il diritto internazionale e per metodo di funzionamento delle organizzazioni internazionali²⁴.

In conclusione, quindi, dopo che le competenze nell'ambito delle relazioni esterne sono rimaste a lungo frammentate, con centri decisionali distinti, il riconoscimento di una personalità giuridica unica e unitaria attribuita all'Unione, che succede a quella della Comunità, consente finalmente di operare un ricongiungimento e una opportuna aggregazione di competenze. L'azione europea era, infatti, caratterizzata da una frammentarietà che contraddistingueva l'azione dell'Unione nei confronti degli Stati, quella dell'Unione nei confronti della Comunità, quella dei meccanismi di adozione delle decisioni ed infine quella della cooperazione rafforzata²⁵.

Storicamente l'unitarietà della personalità giuridica internazionale, del potere estero è riconducibile al potere statale, benché articolato su vari

²¹ G. VENTURINI, *Art. 47*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2014.

²² E. CANNIZZARO, *Fragmented Sovereignty? The European Union and its Member States in the International Arena*, in *Italian Yearb. Int. Law*, 2003, p. 41 ss.; D. CURTIN, *The Constitutional Structure of the Union: a Europe of Bits and Pieces*, in *CML Rev.*, 1993, p. 27 ss.; C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2005; T. TILKAINEN, *To be or Not To Be?: an Analysis of the Legal and Political Elements of Statehood in the EU's External Identity*, in *Eur. For. Aff. Rev.*, 2001, p. 231 ss.

²³ S.M. CARBONE, *Principio di effettività e diritto comunitario*, Ed. Scientifica, Napoli, 2009.

²⁴ J. KLABBERS, A. WALLEND AHL (eds.), *Research Handbook on the Law of International Organizations*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham, 2011.

²⁵ E. CANNIZZARO, *Differenziazione e unitarietà nell'azione esterna dell'Unione europea*, in *DUE*, 2003, pp. 763-770.

livelli di governo, tuttavia sempre ricompreso nei poteri dello Stato²⁶. Solo così era possibile immaginare d'impegnare a livello internazionale la persona giuridica statale che, sebbene articolata in una pluralità di organi e livelli, poteva comunque conciliarsi concettualmente con il presupposto dell'unitarietà statale²⁷. Lo Stato moderno è necessariamente uno Stato unitario sul piano delle relazioni internazionali, del sistema punitivo e del conio della moneta. Il modello proposto con l'integrazione europea scardina invece questo dogma. Dapprima il ribaltamento del modello avviene attraverso l'erosione continua delle competenze che le sono originariamente attribuite dai trattati, successivamente attraverso il conferimento espresso della personalità giuridica internazionale all'Unione. Si sottolinea però che lo scardinamento del modello è caratterizzato dal fatto che l'attribuzione della personalità giuridica internazionale alla Comunità prima e all'Unione poi non determina in alcun momento il venir meno della soggettività dei singoli Stati²⁸.

La frammentazione di soggetti giuridici internazionali tra Comunità e Unione causava asimmetria nelle relazioni esterne: l'Unione godeva delle competenze in materia di PESC e in materia di cooperazione giudiziaria penale (GAI) solo in funzione del perseguimento degli obiettivi fissati dall'art. 11 TUE, mentre la Comunità godeva di una competenza esterna ben più ampia in quanto attribuita nell'ambito delle politiche materiali poggianti sul primo pilastro, quello retto dal metodo comunitario. Infatti, *“il Tribunale considera che la coesistenza dell'Unione e della Comunità come ordinamenti giuridici integrati ma distinti, nonché l'architettura costituzionale dei pilastri, voluti dagli autori dei trattati attualmente in vigore, non autorizzano né le istituzioni né gli Stati membri a fondarsi sulla 'clausola di flessibilità' costituita dall'art. 308 CE per ovviare alla mancanza di una competenza della Comunità necessaria alla realizzazione di un obiettivo dell'Unione”*²⁹. Le competenze in materia di PESC,

²⁶ C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione. Fondamento, limiti e funzioni*, Aracne, Roma, 2015, pp. 43-48.

²⁷ E. CANNIZZARO, *Il pluralismo dell'ordinamento giuridico europeo e la questione della sovranità*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, n. 31, 2003, p. 155 ss.

²⁸ C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione. Fondamento, limiti e funzioni*, Aracne, Roma, 2015, pp. 43-48.

²⁹ Sentenza del tribunale del 21 settembre 2005, causa T-306/01, *Ahmed Ali Yusuf e*

così come quelle in materia di GAI, sono attribuite all'Unione in virtù di un criterio finalistico, cioè essere ancillari al conseguimento degli obiettivi fissati dall'art. 11 TUE.

Questa frammentazione interna determinava una relazione di volta in volta distinta con il partner terzo dell'accordo che poteva trovarsi a negoziare alternativamente con la Comunità o con l'Unione in base al contenuto dell'accordo negoziale, come per esempio nel caso degli accordi di PNR³⁰. I dati PNR sono informazioni fornite dai passeggeri delle compagnie aeree e raccolte dai vettori aerei per consentire le prenotazioni³¹. È una categoria di dati espansiva che può includere, tra le altre cose, informazioni di pagamento, indirizzi e-mail, telefono di contatto, informazioni sul passaporto, informazioni sul bagaglio, itinerario di viaggio, informazioni frequenti sui volantini, requisiti sanitari speciali e preferenze pasto. Proprio quest'ultima categoria è considerata particolarmente sensibile a causa del suo potenziale uso come profilazione per etnia e credenze religiose³².

Non vi sono quindi dubbi, alla luce della giurisprudenza della Corte, che la trasmissione sistematica dei dati PNR alle autorità pubbliche di Paesi terzi – l'accesso, l'uso e la conservazione per un periodo di cinque

Al Barakaat International Foundation c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee, ECLI:EU:T:2005:331, punto 156.

³⁰M. MENDEZ, *Passenger Name Record Agreement*, in *European Constitutional Law Review*, Vol. 3, Issue 1, 2007, p. 127; V. PAPANIKOLAOU, P. DE HERT, *The PNR Agreement and Transatlantic Anti-Terrorism Cooperation: No Firm Human Rights Framework on Either Side of the Atlantic*, in *CML Rev.*, Vol. 46, Issue 3, 2009, p. 885 ss.; P.M. SCHWARTZ, *The EU-US Privacy Collision: A Turn to Institutions and Procedures*, in *Harvard Law Review*, Vol. 126, 2013, pp. 1973-1979.

³¹C. KUNER, *Data Protection, Data Transfers, and International Agreements: the CJEU's Opinion 1/15*, in *Verfassungsblog*, 26 July 2017; M. MENDEZ, *Opinion 1/15: The Court of Justice meets the PNR Data (Again!)*, in *European Papers*, Vol. 2, Issue 3, 2017, pp. 803-818; V. MITSILEGAS, *The Transformation of Privacy in an Era of Pre-emptive Surveillance*, in *Tilburg Law Review*, Vol. 20, Issue 1, 2015; L. WOODS, *Transferring Personal Data Outside the EU: Clarification from the ECJ?*, in *EU Law Analysis*, 4 August 2017, www.eulawanalysis.blogspot.co.uk [ultimo accesso 2 novembre 2018].

³²Decisione del Consiglio dell'UE 2012/472/EU del 26 aprile 2012 sulla conclusione dell'accordo tra Stati Uniti e Unione europea sull'uso e il trasferimento di dati passeggeri al Dipartimento di Stato americano; decisione del Consiglio dell'UE 2012/381/EU del 13 dicembre 2011 sulla conclusione dell'accordo tra UE e Australia per trasferimento dati PNR al servizio dogane e protezione confini australiano.

anni – costituiscano una ingerenza al diritto fondamentale al rispetto della vita privata e familiare garantito dall'art. 7 della Carta nonché a quello strettamente connesso, ma tuttavia distinto, relativo alla protezione dei dati di carattere personale garantito dall'art. 8 della Carta³³.

L'impianto disegnato dal Trattato di Lisbona mira quindi a colmare le lacune del sistema incidendo in maniera sostanziale sulla capacità giuridica dell'Unione di agire sul piano internazionale, sia grazie alla formulazione dell'art. 3, par. 2 TUE sia grazie agli espressi richiami che nelle singole politiche materiali dell'Unione viene fatta agli obiettivi di politica estera per garantire l'azione dell'Unione sul piano internazionale. Sebbene l'impianto normativo modificato conferisse, almeno sulla carta, degli importanti e innovativi strumenti all'Unione per agire in maniera incisiva e coerente, tuttavia gli accadimenti politici successivi all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona non paiono fino ad ora dimostrare l'assioma unitario.

3. Peculiarità della soggettività dell'Unione rispetto alle altre organizzazioni internazionali

La partecipazione dell'Unione alle organizzazioni internazionali è la logica conseguenza della ripartizione di competenze tra Stati membri e Unione. I trattati internazionali conclusi dall'Unione nei vari settori dell'azione esterna creano lo scheletro delle norme applicabili e giuridicamente vincolanti che realizzano nell'ordinamento internazionale gli obiettivi e le posizioni assunte dall'Unione sul piano internazionale³⁴. La negoziazione e la stipula di questi trattati può avvenire con diverse modalità che variano in funzione della competenze dell'Unione e del contesto internazionale in cui si sviluppa. La peculiarità della ripartizione di competenze nell'Unione, e in particolare, di quelle concorrenti con gli Stati membri, si riflette sulla natura stessa dell'Unione e sul *treaty making power* che la distingue rispetto a tutte le altre organizzazioni internazionali.

L'attuale art. 216 TFUE elenca i casi in cui l'Unione è autorizzata a

³³ M. MENDEZ, *The Legal Effects of EU Agreements: Maximalist Treaty Enforcement and Judicial Avoidance Techniques*, Oxford University Press, Oxford, 2013.

³⁴ C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione. Fondamento, limiti e funzioni*, Aracne, Roma, 2015.

concludere accordi internazionali stabilendo che ciò avvenga qualora i trattati lo prevedano espressamente. Tale formulazione costituisce la c.d. competenza esterna espressa poiché fa riferimento a disposizioni che attribuiscono all'Unione la diretta capacità di stipulare³⁵. Originariamente tali accordi con competenza espressa erano solo quelli tariffari e commerciali conformemente alle previsioni dell'art. 207 TFUE³⁶ e quelli di associazione *ex art.* 217 TFUE³⁷. Con le revisioni dei trattati, come già accennato, tali competenze espresse hanno risentito di un ampliamento includendo molteplici altri settori come per esempio la ricerca e sviluppo tecnologico, l'ambiente, la politica monetaria, la cooperazione allo sviluppo e la cooperazione economica con i Paesi terzi³⁸. Inoltre l'Unione può concludere accordi internazionali “*qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati*”³⁹. Tale formulazione cristallizza la teoria delle competenze parallele sviluppata a partire dalla sentenza *AETS*⁴⁰.

La Corte, nell'analizzare l'accordo internazionale per il trasporto su strada, stabilisce che la Comunità – oggi l'Unione – può stabilire dei rapporti contrattuali con gli Stati terzi per tutti gli scopi enunciati nel trattato. Benché tale competenza non sia espressamente prevista dai trattati, è tuttavia possibile desumerla dalla lettura complessiva del testo nonché da atti adottati dalle istituzioni. L'Unione, in virtù del parallelismo elaborato dalla giurisprudenza europea e poi cristallizzato nell'art. 216 TFUE, gode di una competenza esterna che si sviluppa parallelamente alle proprie competenze interne, conferite in virtù del principio di attribuzione delle competenze⁴¹. Tale principio costituisce una particolare declinazione sul pro-

³⁵ S. SANNA, *Art. 216 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2014.

³⁶ A. LANG, *Art. 207 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2014.

³⁷ S. SANNA, *Art. 216 TFUE*, in F. POCAR, M.C. BARUFFI, *Commentario breve ai Trattati dell'Unione Europea*, Cedam, Padova, 2014.

³⁸ M. POLLACK, *Creeping Competence: The Expanding Agenda of the European Community*, in *Journal of Public Policy*, Vol. 14, Issue 2, 1994, p. 95 ss.

³⁹ Art. 216 TFUE.

⁴⁰ Corte giust., 31 marzo 1971, causa 22/70, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, p. 263.

⁴¹ R. SCHUTZE, *Parallel External Powers in the European Community: From “Cub-*

filo esterno della dottrina dei poteri impliciti⁴². In particolare, tutte le volte in cui, per la realizzazione di una politica comune, la Comunità – oggi l'Unione – ha adottato delle disposizioni contenenti, sotto qualsiasi forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere, né individualmente né collettivamente, di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidono sugli accordi sottoscritti dall'Unione. In questo caso avremo l'applicazione di una competenza parallela successiva, mentre qualora l'Unione possa esercitare la competenza a prescindere dall'adozione degli atti delle istituzioni saremo in presenza della c.d. competenza parallela preventiva⁴³.

L'Unione è oggi parte di molteplici trattati internazionali, come per esempio, l'accordo di Cartagena, la Commissione per la pesca nel Mediterraneo, la Convenzione di Helsinki per la tutela dell'ambiente marino nel Mar Baltico⁴⁴. L'azione esterna dell'Unione risulta quindi caratterizzata da uno spiccato multilateralismo che ha portato negli anni ad ampliare la partecipazione dell'Unione in seno alle organizzazioni internazionali in qualità di membro o di osservatore⁴⁵. Il primo requisito per la parteci-

ist” *Perspectives Towards “Naturalist” Constitutional Principles?*, in *Yearb. Eur. Law*, 2004, Vol. 23, p. 225 ss.; E. STEIN, *External Relations of the European Community: Structure and Process*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, Martinus Nijhoff, The Hague, 1990, Vol. I-1, pp. 115-146.

⁴² L. FERRARI BRAVO, S. GIARDINIA, *Commento all'art. 235 (poteri impliciti)*, in *Commentario al Trattato CEE*, Giuffrè, Milano, 1965, p. 1072 ss.; A. GIARDINA, *The Rule of law and implied powers in the European Communities*, in *The Italian Yearbook of International Law*, 1975, p. 99 ss.; A. TIZZANO, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee*, in *Riv. dir. eur.*, 1981, p. 139 ss.; G. OLMI, *La place de l'Article 235 dans les système des attributions de compétences à la Communauté*, in *Mélanges Fernand Dehousse*, II, Paris-Bruxelles, 1979, p. 279 ss.; M. SCUDIERO (a cura di), *Il diritto costituzionale comune europeo. Principi e diritti fondamentali*, Jovene, Napoli, 2002, p. 329 ss.

⁴³ Si veda in tal senso parere della Corte giust. del 15 novembre 1994, 1/94 sulla competenza a stipulare accordi internazionali in materia di servizi e tutela della proprietà intellettuale e parere del 24 marzo 1995, 2/92 sulla competenza a partecipare alla decisione OCSE. In dottrina v. R. SCHUTZE, *The Morphology of Legislative Power in the European Community: Legal Instruments and the Federal Division of Powers*, in *Yearb. Eur. Law*, Vol. 25, 2006, p. 91 ss.

⁴⁴ Per una elencazione esaustiva e aggiornata v. <http://ec.europa.eu/world/agreements/searchByOrganization.do?id=4&letter=N>.

⁴⁵ R. FRID, *The relations between the EC and International Organizations*, Kluwer Law International, The Hague, 1995; F. HOFFMEISTER, *Outsider or Frontrunner? Recent Developments Under International and European Law on the Status of the European*

pazione è la soggettività giuridica internazionale. Oltre a questo ciascuna organizzazione internazionale potrà stabilire nel proprio statuto quali sono i requisiti necessari per la partecipazione.

La prima forma di acquisizione dello *status* di membro di un ente internazionale si realizza con la partecipazione del soggetto alla stipulazione dell'accordo istitutivo, attraverso il quale l'ente in questione diventa membro fondatore. Lo *status* di membro comporta la nascita di diritti (rappresentanza, partecipazione, voto) e obblighi (cooperazione, esecuzione, finanziamento)⁴⁶.

Nel caso dell'Unione, il ruolo di membro può essere esercitato per mezzo di una partecipazione esclusiva o alternata con gli Stati. La diversa tipologia di partecipazione discende direttamente dai poteri e dalle competenze possedute dall'Unione⁴⁷.

Pertanto solo alla Commissione europea spetta, in questi casi, il potere di rappresentanza, mentre gli Stati membri rimangono semplici osservatori, non godendo del diritto di voto. L'Unione partecipa ad alcune organizzazioni internazionali congiuntamente con gli Stati membri che la compongono sulla base del principio dell'esercizio alternato o congiunto dei diritti di *membership*. La partecipazione in forma mista avviene quando l'Unione possiede competenze esclusive in alcuni campi di attività dell'organizzazione internazionale ma condivide alcune delle competenze con gli Stati membri. La partecipazione alternata prevede che venga indicato, prima di ogni incontro, chi sia il soggetto competente in relazione alla specifica questione oggetto del dibattito – Unione o Stati membri – e in secondo luogo chi eserciterà il diritto di voto in relazione all'argomento trattato⁴⁸.

L'Unione partecipa frequentemente alle organizzazioni internazionali

Union in International Organizations and Treaty Bodies, in *CML Rev.*, 2007, p. 41; C. KADDOUS, *The European Union in International Organisations and Global Governance: Recent Developments*, in *Year. Eur. Law*, Vol. 35, Issue 1, 2016, pp. 727-731.

⁴⁶ M. PANEBIANCO, G. MARTINO, *Elementi di diritto dell'organizzazione internazionale*, Giuffrè, Milano, 1997, pp. 69-70.

⁴⁷ In dottrina si veda C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione. Fondamento, limiti e funzioni*, Aracne, Roma, 2015. La partecipazione come membro, con degli Stati membri, avviene, per esempio, nelle seguenti organizzazioni internazionali: Northwest Atlantic Fisheries Organisation (NAFO), North East Atlantic Fisheries Commission (NEAFC), North Atlantic Salmon Conservation Organisation (NASCO), International Baltic Sea Fisheries Commission (IBSFC).

⁴⁸ A. DASHWOOD, *The Limits of European Community Powers*, in *Eur. Law Rev.*, Vol. 21, 1996, p. 113 ss.

con lo *status* di osservatore che prevede la possibilità di prendere parte alle riunioni dell'ente internazionale; in alcuni casi ha il diritto di intervento, ma non gode dei pieni diritti spettanti ai membri, quali il diritto di voto, come per esempio nel caso della partecipazione al Fondo Monetario Internazionale e alla Banca Mondiale.

Tradizionalmente la partecipazione alle organizzazioni internazionali si basava sulla nozione di *Statehood*, nel senso che solo gli Stati, in quanto detentori di sovranità, potevano prendere parte alle attività delle organizzazioni internazionali⁴⁹. Negli anni '70, si è assistito ad un'evoluzione che ha permesso l'ingresso anche alle organizzazioni regionali, in particolare con riferimento alla CE⁵⁰.

L'Unione non è particolarmente integrata nel sistema delle Nazioni Unite e delle agenzie a esso afferenti in quanto storicamente incentrate sull'adesione degli Stati secondo un meccanismo classico di diritto internazionale⁵¹. Tuttavia, rispetto a tale schema si segnalano l'adesione dell'Unione alla FAO che ha adottato modifiche al proprio atto istitutivo per consentire alla Comunità di divenire parte contraente e aderire poi anche all'organo sussidiario incaricato di fissare gli standard di sicurezza alimentare⁵².

⁴⁹ Per una ricostruzione puntuale si veda C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione. Fondamento, limiti e funzioni*, Aracne, Roma, 2015.

⁵⁰ J. SACK, *The European Community's Membership of International Organisations*, in *CML Rev.*, Vol. 32, 1995, pp. 1227-1256.

⁵¹ M. CICCONE, *Aspetti istituzionali delle relazioni tra Unione europea e Nazioni Unite*, in P. MARIANI (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Giuffrè, Milano, 2005, p. 144 ss.; R. FRID, *The European Economic Community: a Member of a Specialized Agency of the United Nations*, in *Eur. J. Int. Law*, n. 2, 1993, p. 239 ss.; S. MARCHISIO, *Il diritto delle Nazioni Unite*, il Mulino, Bologna, 2012; L. MARMO, *Il diritto internazionale e la distinzione tra diritto pubblico e privato: spunti critici introduttivi alla studio delle organizzazioni internazionali*, Giuffrè, Milano, 1958; M.M. MARTIN MARTINEZ, *National Sovereignty and International Organizations*, Kluwer Law International, The Hague, 1996; R. MONACO, *Les principes régissant la structure et les fonctionnement des organisations internationales*, in *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de l'Aia*, Brill-Nijhoff, Leiden-Boston, 1977; W. RIPHAGEN, *The Second Round of Treaty Law*, in F. CAPOTORTI et al. (dirs.), *Du droit international au droit de l'intégration*, Nomos, Baden-Baden, 1987, p. 565 ss.

⁵² Decisione del Consiglio 2003/822 del 17 novembre 2003 relativa all'adesione della Comunità europea alla Commissione del *Codex alimentarius*, in *GUUE* 26 novembre 2003, L 309, p. 14 ss. In dottrina si veda S. MARCHISIO, *Lo status della CEE quale membro della FAO*, in *Riv. dir. int.*, n. 2, 1993, pp. 321-350.

Infine, per quanto attiene alla partecipazione in qualità di osservatore dell'Unione presso l'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, si segnala che fino all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il coordinamento era garantito attraverso tre figure: la delegazione della Commissione, il Liaison office del Consiglio istituito nel 1994 a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht e la delegazione dello Stato membro che ricopriva la presidenza semestrale del Consiglio. Benché l'Unione partecipasse in qualità di osservatore ha potuto beneficiare di prerogative per il tramite dello Stato membro che ricopriva la Presidenza semestrale del Consiglio.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è stato istituito il Servizio europeo per l'azione esterna. Conseguentemente, la nuova delegazione della Commissione ha assorbito anche il ruolo svolto in precedenza dalla delegazione della presidenza semestrale. In un sistema incentrato sugli Stati come quello delle Nazioni Unite era certamente più facile che fosse uno Stato – quello della Presidenza semestrale dell'Unione – a farsi portavoce delle posizioni comuni degli Stati membri in materia di politica estera e sicurezza comune⁵³.

4. I trattati stipulati tra le organizzazioni internazionali e gli Stati

Al fine di meglio comprendere l'inquadramento dell'Unione nel contesto della disciplina internazionale, si reputa necessario analizzare anche la Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali, sebbene tale trattato internazionale adottato e aperto alla firma nel marzo 1986 non sia entrato in vigore⁵⁴. Le organizzazioni in-

⁵³ M.B. RASCH, *The European Union at the United Nations: the Functioning and Coherence of EU External Representation in a State-Centric Environment*, in *European Law Journal*, Vol. 15, Issue 6, 2009, pp. 806-818.

⁵⁴ M.R. ALLEGRI, *Le organizzazioni internazionali; strategie e strumenti della comunità internazionale*, Cedam, Padova, 2002; C.F. AMERASINGHE, *Legal Rights and Capacity*, in R.J. DUPLY, *Manuel sur les Organisations Internationales*, Nijhoff Publishers, Dordrecht-Boston, 1988; C.F. AMERASINGHE, *Principles of the Institutional Law of International Organizations*, Cambridge University Press, Cambridge, 1996; J.E. ALVAREZ, *International Organization as a Law-makers*, Oxford University Press, Oxford, 2010; A. CAFFARENA, *Le organizzazioni internazionali*, il Mulino, Bologna, 2001; B. DE WITTE, *The European Union as an International Legal Experiment*, in G. DE BURCA,

ternazionali, operando nell'ambito della comunità internazionale, intrattengono rapporti con una serie di soggetti estranei al proprio ordinamento. L'ente diventa quindi rappresentante di più Stati e gestisce attraverso i suddetti rapporti le proprie relazioni esterne⁵⁵. La Convenzione, come si evince dallo stesso titolo, contiene le norme destinate a disciplinare la conclusione e l'applicazione dei trattati tra Stati e organizzazioni internazionali o tra più organizzazioni internazionali⁵⁶. Possono partecipare alla Convenzione tutti gli Stati e le organizzazioni internazionali⁵⁷. Attualmente la Convenzione non è entrata in vigore, in quanto mancano ancora 3 delle 35 ratifiche o adesioni di Stati necessarie in virtù dell'art. 85 del progetto di trattato predisposto dalla Commissione del diritto internazionale, organo permanente e sussidiario delle Nazioni Unite⁵⁸.

L'art. 6 disciplina la capacità di agire delle organizzazioni per quanto

J.H.H. WEILER (eds.), *The Worlds of European Constitutionalism*, Cambridge University Press, Cambridge, 2011, p. 19 ss.; U. DRAETTA, *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Giuffrè, Milano, 2006; U. DRAETTA, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA (a cura di), *Il diritto delle organizzazioni internazionali: parte speciale*, Giuffrè, Milano, 2011; J. KLABBERS, *The Changing image of international institutional law*, in J.M. COICAUD, V. HEISKANEN (eds.), *The Legitimacy of International Organizations*, United Nations University Press, New York, 2001, pp. 221-255; J. KLABBERS, *An Introduction to International Institutional Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002; P. SANDS, P. KLEIN, *Bowett's Law of International Institutional Law*, Sweet&Maxwell Ltd., London, 2009; C. ZANGHÌ, *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Giappichelli, Torino, 2013.

⁵⁵ S. DREYFUS, *Droit des relations internationales*, Synthèse, Paris, 1992.

⁵⁶ E. DENZA, *Diplomatic Law: a Commentary on the Vienna Convention on Diplomatic Relations*, Oxford University Press, Oxford, 1998; D. SAROOSHI, *International organisations and their exercise of sovereign powers*, Oxford University Press, Oxford, 2005; N. SYBESMA-KNOL, *The New Law of Treaties: The Codification of the Law of Treaties Concluded between States and International Organizations or between Two or More International Organizations*, in *Georgia Journal of International and Comparative Law*, Vol. 15, 1985, pp. 425-428.

⁵⁷ G. DELLA CANANEA, *Is European Constitutionalism Really "Multilevel"?*, in *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 70, 2010, p. 300 ss.; I. PERNICE, *Multilevel Constitutionalism and the Treaty of Amsterdam: European Constitution-Making Revisited*, in *CML Rev.*, Vol. 34, 1999, p. 707 ss.; I. PERNICE, *The Treaty of Lisbon: Multilevel Constitutionalism in Action*, in *The Columbian Journal of European Law*, Vol. 15, 2009, pp. 349-407.

⁵⁸ Istituita dall'Assemblea Generale con la risoluzione n. 174 (II) del 21 novembre 1947, che ne ha approvato lo statuto, la Commissione di diritto internazionale nasce per promuovere lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione.

attiene alla conclusione di trattati internazionali e richiede la conformità alla disciplina interna dell'organizzazione stessa⁵⁹. Applicando tale profilo all'Unione risulta evidente che l'accentramento delle funzioni di rappresentanza in materia PESC sulla rappresentanza esterna risulti quanto mai efficace⁶⁰. Tuttavia, la partecipazione dell'Unione ad un'organizzazione internazionale non dipende direttamente ed esclusivamente dal riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione stessa, essendo solo un presupposto per la sua adesione⁶¹. Infatti, dovrà essere poi lo statuto dell'organizzazione stessa a prevedere tale possibilità, sempre nel rispetto delle competenze esterne dell'Unione nel settore di appartenenza dell'organizzazione⁶². Come rilevato, il Preambolo della Convenzione vincola la capacità delle organizzazioni di essere parte in un trattato internazionale qualora possiedano la capacità giuridica per farlo e come tale sottoscrizione sia necessaria per l'esercizio delle loro funzioni e per il raggiungimento del loro scopo istituzionale⁶³.

⁵⁹D. DANIEL, *Le Statut de l'Union Européenne dans les Organisations Internationales*, in D. DANIEL (dir.), *L'Union Européenne et les Organisations Internationales*, Bruylant, Bruxelles, 1997, p. 37 ss.

⁶⁰P. MARIANI, A. LORUSSO, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in P. MARIANI (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005, p. 33 ss.; R. WESSEL, *Can EU Replace Its Member States in International Affairs? An International Law Perspective*, in I. GOVAERE, E. LANNON, P. VAN ELSUWEGE, S. ADAM (eds.), *The European Union in the World, Essays in Honor of Marc Maresceau*, Martinus Nijhoff, Leiden, 2014, p. 129 ss.

⁶¹C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione. Fondamento, limiti e funzioni*, Aracne, Roma, 2015, p. 204.

⁶²D. DORMOY (ed.), *L'Union Européenne et les Organisations Internationales*, Bruylant, Brussels, 1997; J. SACK, *The European Community's Membership of International Organizations*, in *CML Rev.*, Vol. 32, 1995, p. 1227 ss.

⁶³P. REUTER, *Second report on the question of treaties between States and International organizations or between two or more International organizations*, by Mr. Paul Reuter, *Special Rapporteur*, in *Yearb. ILC*, 1973, Vol. II, p. 75 ss. Per completezza si riporta anche la posizione in senso contrario in seno alla Commissione E. LACHMANN, *International Legal Personality of the EC: Capacity and Competence*, in *Legal Iss. Eur. Int.*, special issue, 1984, pp. 3-21.

5. *La soggettività internazionale dell'Unione rispetto a quella degli Stati membri*

Il costante trasferimento di competenze dagli Stati all'Unione ha determinato una situazione ibrida nella quale gli Stati non sono più interamente sovrani ma, al tempo stesso, l'Unione non lo è ancora pienamente⁶⁴. La soggettività giuridica di diritto internazionale attribuita all'Unione europea, indipendente e autonoma rispetto a quella di cui godono gli Stati membri, le consentono di assumere un ruolo di primaria rilevanza nei rapporti con gli Stati terzi e gli altri soggetti dell'ordinamento internazionale. L'espressa attribuzione della soggettività necessaria per diventare un interlocutore credibile sul piano internazionale e gli ulteriori trasferimenti di competenze operate dal Trattato di Lisbona hanno accentuato tale situazione che determina la necessità di coinvolgere una pluralità di soggetti nella gestione delle relazioni internazionali attraverso una *governance multilevel*.

La questione è identificare quali punti di equilibrio siano possibili per la peculiare struttura europea nell'ordinamento internazionale. È possibile tutelare la soggettività degli Stati membri senza ledere l'unitarietà dell'azione esterna dell'Unione?

Gli accordi misti costituiscono una delle più rilevanti esemplificazioni di questa situazione peculiare: gli Stati membri hanno strumentalmente invocato la *mixité* di un accordo per fronteggiare il dirompente ampliamento di poteri dell'Unione e cercare così di sopravvivere sul piano internazionale non rinunciando alla presenza in seno ai vari *fora* internazionali. Tuttavia, la tensione tra gli Stati membri che desiderano garantire alla propria soggettività il ruolo classico attribuito dal diritto internazionale e l'espansione delle competenze attribuite dell'Unione ha determinato una situazione di integrazione legislativa peculiare. Gli accordi misti, continuando a riconoscere agli Stati membri un ruolo centrale sul piano internazionale, rappresentano quindi il miglior compromesso possibile tra esclusività comunitaria e la mancanza di azione⁶⁵.

⁶⁴ S.M. CARBONE, *Principio di effettività e diritto comunitario*, Ed. Scientifica, Napoli, 2009.

⁶⁵ J.H.H. WEILER, *The External Legal Relations of Non-Unitary Actors: Mixity and the Federal Principle*, in D. O'KEEFE, H.G. SCHERMERS (eds.), *Mixed Agreements*, Kluwer, Deventer, 1983.

Agli accordi misti, per garantire il pieno funzionamento della soggettività dell'Unione, si affianca la dottrina di *pre-emption* che stabilisce che nelle materie a competenza concorrente l'adozione di un atto normativo da parte dell'Unione produce un effetto preclusivo e ostativo per un concomitante intervento degli Stati membri sulla stessa materia. Tale dottrina, inizialmente elaborata dalla giurisprudenza statunitense per limitare i poteri legislativi degli Stati federati in settori a competenza concorrente, è stata utilizzata dalla Corte di giustizia nel caso *AETS* per mutuarla nell'ordinamento europeo⁶⁶.

6. L'evoluzione delle relazioni esterne dell'UE

Come accennato, la nozione di azione esterna, introdotta nei trattati con le importanti modifiche operate ai trattati istitutivi dal Trattato di Lisbona nel 2009⁶⁷, riprende le modifiche poi abortite del Trattato che adottava una Costituzione per l'Europa, ricomprendendo tutte le politiche europee rivolte ai Paesi terzi⁶⁸. Il Trattato di Lisbona, nell'intento di non

⁶⁶ E.D. CROSS, *Pre-emption of Member State Law in the European Economic Community: A Framework for Analysis*, in *CML Rev.*, 1992, p. 447 ss.; A.G. SOARES, *Pre-emption, Conflicts of Powers and Subsidiarity*, in *Eur. Law Rev.*, 1998, p. 132 ss.; R. SCHUTZE, *Supremacy Without Pre-emption? The Very Slowly Emergent Doctrine of Community Pre-emption*, in *CML Rev.*, 2006, p. 1023 ss.

⁶⁷ H.J. BLAKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The European Union after Lisbon: Constitutional Basis, Economic Order and External Action*, Springer, Heidelberg, 2012; M. CREMONA, *The Two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY, *EU Law After Lisbon*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 40; G. DE BURCA, *Eu External Relations: the Governance Mode of Foreign Policy*, in B. VAN VOOREN, S. BLOCKMANS, J. WOUTERS (eds.), *The EU's Role in Global Governance: the Legal Dimension*, Oxford University Press, Oxford, 2013, p. 39; P. EECKHOUT, *The EU's Common Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law After Lisbon*, Oxford University Press, Oxford, 2012, p. 265 ss.; R.A. WESSEL, *The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation of Eu External Relations*, in *CML Rev.*, 2000, p. 1138 ss.

⁶⁸ Il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è stato un progetto di revisione dei trattati fondativi dell'Unione europea, redatto nel 2003 dalla Convenzione Europea e definitivamente abbandonato nel 2007, a seguito delle mancate ratifiche di Francia e Paesi Bassi facendo seguito alla vittoria del no ai referendum. Lo scopo della Costituzione europea, oltre a sostituire i diversi trattati esistenti, era principalmente quello di dare

sconvolgere completamente la struttura originaria, limita le modifiche non raggruppando tutte le disposizioni sull'azione esterna. Esse rimangono quindi afferenti ai vari settori come per esempio quelle in materia di cooperazione economica, finanziaria e tecnica (artt. 212-213 TFUE), quelle sulla politica commerciale comune (artt. 206-207 TFUE), quelle afferenti all'aiuto umanitario (art. 214 TFUE), agli accordi internazionali (art. 216), alle relazioni dell'Unione con le organizzazioni internazionali (art. 220 TFUE)⁶⁹.

Attualmente le disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione sono disciplinate dal titolo V del TUE, contenente anche disposizioni specifiche in materia di PESC e PSDC, ed in particolare dagli artt. 21 ss. che definiscono i principi e gli obiettivi generali dell'azione esterna⁷⁰. I nuovi trattati conferiscono maggior uniformità alla materia operando una catalogazione delle competenze tra Stati membri e Unione ripartite in base alla disciplina⁷¹. Tuttavia, essendo la PESC e la PSDC settori parzialmente divisi dal quadro istituzionale generale, la materia risente ancora di una rilevante frammentarietà⁷².

Come accennato, l'azione dell'Unione europea sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno ispirato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che sono anche integrati nella Carta delle Nazioni Unite e nel diritto internazionale. Sui medesimi principi viene inoltre valutata l'ammissione di altri Stati all'Unione, conformemente alle previsioni dell'art. 49 TUE. L'intera azione esterna dell'UE deve conformarsi all'afferma-

all'UE un assetto politico chiaro riguardo alle sue istituzioni, alle sue competenze, alle modalità decisionali, con particolare riferimento alla politica estera.

⁶⁹ M.E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea*, Esi, Napoli, 2012; F. MUNARI, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in *DUE*, 2011, pp. 941-970.

⁷⁰ C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Cedam, Padova, 2005; V.A. SCHMIDT, *Democracy in Europe: The EU and National Politics*, Oxford University Press, Oxford, 2006; C. ZILIOLI, M. SELMAYR, *The External Relations of the Euro Area: Legal Aspects*, in *CML Rev.*, Vol. 36, 1999, p. 273 ss.

⁷¹ C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione. Fondamento, limiti e funzioni*, Aracne, Roma, 2015, p. 107 ss.

⁷² C. HERRMANN, *Much Ado About Pluto? The Unity of European Union Legal Order Revisited*, in M. CREMONA, B. DE WITTE (eds.), *EU Foreign Relations Law, Constitutional Fundamentals*, Hart Publishing, Oxford, 2008, p. 19 ss.; A. VON BOGDANDY, M. NETTSHEIM, *Ex Pluribus Unum: Fusion of the European Communities into the European Union*, in *Eur. Law Rev.*, Vol. 2, Issue 3, 1996, p. 267 ss.