

L'azione esterna dell'UE

Un esame nell'ottica del diritto internazionale

Corso di Diritto dell'Unione europea (M-Z)

Indice

- 1. La personalità giuridica internazionale dell'UE**
- 2. I principi fondanti e gli obiettivi dell'azione esterna**
- 3. L'UE come destinataria del diritto internazionale generale**
- 4. Il potere di concludere accordi internazionali**
- 5. Le relazioni con le organizzazioni internazionali**
- 6. Il potere di operare reclami internazionali**
- 7. Il potere di adottare contromisure**
- 8. La responsabilità internazionale dell'UE per atti illeciti internazionali**

1. La personalità giuridica internazionale dell'UE

Art. 47 TUE

L'Unione ha personalità giuridica.

24. Dichiarazione relativa alla personalità giuridica dell'Unione europea

La conferenza conferma che il fatto che l'Unione europea abbia personalità giuridica non autorizzerà in alcun modo l'Unione a legiferare o ad agire al di là delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati.

Dal punto di vista del diritto internazionale:

Per determinare il contenuto e la portata della soggettività di una organizzazione internazionale (O.I.) è necessario stabilire:

- se, con il trattato istitutivo dell'O.I., gli Stati membri hanno inteso costituire un centro autonomo di imputazione di rapporti soggettivi o semplicemente un organo comune,
- se l'O.I. ha la capacità di determinare e realizzare autonomamente il proprio indirizzo politico nella sfera delle relazioni internazionali con un certo grado di autonomia rispetto alla volontà dei suoi Stati membri,
- se vi è la propensione degli altri soggetti della comunità internazionale ad entrare in rapporti giuridici con tale O.I.

N.B. Dato che le organizzazioni internazionali sono enti a competenza limitata, anche la loro soggettività internazionale è limitata. Esse non sono destinatarie quindi di tutte le posizioni soggettive che si rivolgono agli Stati, enti a competenza generale, ma delle sole regole internazionali che disciplinano, direttamente o indirettamente, l'esercizio di tali competenze.

a) Rappresentanza esterna dell'UE

Art. 15, par. , TUE

“Il **presidente del Consiglio europeo** assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.”

Art. 17, par. 1, TUE

la **Commissione** “Assicura la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati.”

Art. 27, par. 2, TUE

“L'**alto rappresentante** rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune. Conduce, a nome dell'Unione, il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali.”

N.B. L'alto rappresentante è vicepresidente, di diritto, della Commissione con delega per le relazioni esterne.

b) Diritto di legazione

Legazione attiva

Art. 221 TFUE

1. Le delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali assicurano la rappresentanza dell'Unione.
2. Le delegazioni dell'Unione sono poste sotto l'autorità dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Esse agiscono in stretta cooperazione con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri.

Art. 27, par. 3, TUE

“Nell'esecuzione delle sue funzioni, l'alto rappresentante si avvale di un servizio europeo per l'azione esterna. Il servizio lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri ed è composto da funzionari dei servizi competenti del segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. L'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna sono fissati da una decisione del Consiglio. Il Consiglio delibera su proposta dell'alto rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione.

Decisione del Consiglio del 26 luglio 2010 che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna (art. 5)

- La decisione di aprire o chiudere una delegazione è adottata dall'alto rappresentante di concerto con il Consiglio e la Commissione.
- Ciascuna delegazione dell'Unione è posta sotto l'autorità di un capodelegazione. Il capodelegazione risponde all'alto rappresentante della gestione complessiva dei lavori della delegazione e del coordinamento di tutte le azioni dell'Unione.
- Il capodelegazione riceve istruzioni dall'alto rappresentante e dal SEAE ed è responsabile della loro esecuzione.
- Nei settori in cui esercita i poteri conferitile dai trattati, la Commissione può anche, conformemente all'art. 221, par. 2, TFUE, impartire istruzioni alle delegazioni, cui è data esecuzione sotto la responsabilità generale del capodelegazione.

- Le delegazioni dell'Unione hanno la capacità di rispondere alle esigenze di altre istituzioni dell'Unione, in particolare il Parlamento europeo, nei loro contatti con le organizzazioni internazionali o i paesi terzi presso cui le delegazioni sono accreditate.
- L'alto rappresentante conclude gli accordi necessari con il paese ospitante, l'organizzazione internazionale o il paese terzo interessato. In particolare, l'alto rappresentante adotta le misure necessarie per assicurare che gli Stati ospitanti accordino alle delegazioni dell'Unione, al loro personale e ai relativi beni, privilegi e immunità equivalenti a quelli di cui alla convenzione di Vienna sulle relazioni diplomatiche del 18 aprile 1961.

Legazione passiva

Art. 17 Protocollo (n. 7) sui privilegi e le immunità dell'UE

“Lo Stato membro, sul cui territorio è situata la sede dell'Unione, riconosce le missioni dei paesi terzi accreditate presso l'Unione e le immunità e i privilegi diplomatici d'uso”.

2. I principi fondanti e gli obiettivi dell'azione esterna

L'azione dell'UE sulla scena internazionale si fonda sui seguenti principi:

- democrazia,
- Stato di diritto,
- universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali,
- rispetto della dignità umana,
- principi di uguaglianza e di solidarietà e
- rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale

Gli obiettivi dell'azione esterna

- a) salvaguardare i valori dell'UE, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità;
- b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale;
- c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne;
- d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà;
- e) incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali;
- f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile;
- g) aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo;
- h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale

Gli ambiti principali dell'azione esterna

- **Politica commerciale comune** (*rinvio*)
- **Cooperazione allo sviluppo**
- **Cooperazione economica, finanziaria e tecnica con paesi terzi**
- **Aiuto umanitario**
- **Associazioni con paesi terzi o organizzazioni internazionali**
- **Relazioni con le organizzazioni internazionali**
- **PESC** (*rinvio*)
- **Clausola di solidarietà** (*rinvio*)

Il principio di coerenza

Art. 21, par. 3, al. 2, TUE

“L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine”.

3. L'UE come destinataria del diritto internazionale generale

- Come risulta dall'**art. 3, par. 5, TUE**, l'Unione contribuisce alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale. Di conseguenza, quando adotta un atto, l'Unione è tenuta a rispettare il diritto internazionale nella sua globalità, ivi compreso il diritto internazionale consuetudinario
- I principi di diritto internazionale consuetudinario possono essere invocati da un singolo ai fini dell'esame, da parte della Corte, della validità di un atto dell'Unione se e in quanto, da un lato, essi siano idonei a mettere in discussione la competenza dell'Unione ad adottare tale atto e, dall'altro, l'atto in questione possa incidere su diritti attribuiti al singolo dal diritto dell'Unione oppure far sorgere in capo a tale singolo obblighi correlati al diritto dell'Unione stesso
- Tuttavia, poiché un principio di diritto internazionale consuetudinario non presenta lo stesso grado di precisione di una disposizione di un accordo internazionale, il controllo giurisdizionale deve necessariamente limitarsi a stabilire se, nell'adottare l'atto in questione, le istituzioni dell'Unione abbiano commesso manifesti errori di valutazione riguardo ai presupposti di applicazione dei principi di cui trattasi

4. Il potere di concludere accordi internazionali

Art. 216, par. 1, TFUE

“L'Unione può concludere un accordo con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali qualora i trattati lo prevedano o qualora la conclusione di un accordo sia necessaria per realizzare, nell'ambito delle politiche dell'Unione, uno degli obiettivi fissati dai trattati, o sia prevista in un atto giuridico vincolante dell'Unione, oppure possa incidere su norme comuni o alterarne la portata”.

a) Competenza esterna prevista dai trattati

Competenza esclusiva:

Art. 3, par. 2, TFUE - accordi in materie di competenza esclusiva

Art. 207, par. 3, TFUE - politica commerciale comune

Art. 217 TFUE - accordi di associazione

Art. 219 TFUE - accordi in materia monetaria e valutaria

Competenza concorrente:

Art. 79, par. 3, TFUE - accordi di riammissione

Art. 165, par. 3, TFUE - accordi in materia di istruzione

Art. 166, par. 3, TFUE - accordi in materia di formazione professionale

Art. 167, par. 3, TFUE - accordi nel settore della cultura

Art. 168, par. 3, TFUE - accordi in materia di sanità pubblica

Art. 186 TFUE - accordi in materia di ricerca e sviluppo tecnologico

Art. 191, par. 4, TFUE - accordi in materia ambientale

Art. 207, par. 5, TFUE - accordi in materia di trasporti

Art. 209, par. 2, TFUE - accordi in materia di cooperazione allo sviluppo

Art. 210, par. 3, TFUE - accordi in materia di cooperazione economica, finanziaria e tecnica con paesi terzi

Art. 214, par. 4, TFUE - accordi in materia di aiuto umanitario

b) Procedure di conclusione degli accordi

Procedura ordinaria:

- Art. 218 TFUE: procedura ordinaria per la conclusione di accordi internazionali

Procedure in deroga all'art. 218 TFUE:

- Art. 207, paragrafi 3-4, TFUE: procedura per la conclusione di accordi commerciali
- Art. 219, par. 1, TFUE: procedura per la conclusione di accordi su un sistema di tassi di cambio dell'euro nei confronti delle valute di Stati terzi
- Art. 219, par. 3, TFUE: procedura per la conclusione di accordi in materia di regime monetario o valutario

c) Effetti degli accordi nell'ordinamento dell'UE

Art. 216, par. 2, TFUE

“Gli accordi conclusi dall'Unione vincolano le istituzioni dell'Unione e gli Stati membri”

Lo status nell'ordinamento dell'UE:

- la Corte di giustizia ha più volte affermato, partendo dalla sentenza ***Haegeman*** del 30 aprile 1974 che le disposizioni di un accordo internazionale formano, dal momento della sua entrata in vigore, parte integrante dell'ordinamento dell'UE
- Per ciò che concerne l'obbligatorietà dell'accordo per gli Stati membri, essa non discende da un vincolo assunto dagli Stati stessi sul piano internazionale, ma dal loro obbligo nei confronti dell'UE "che si è assunta la responsabilità del corretto adempimento dell'accordo" (sentenza ***Kupferberg*** del 26 ottobre 1982)

Efficacia diretta degli accordi

- la Corte di giustizia ha riconosciuto **efficacia diretta** ad una disposizione contenuta in un accordo solo qualora, tenuto conto della lettera nonché dell'oggetto e della natura dell'accordo stesso, essa implichi "un obbligo chiaro e preciso, non subordinato, per l'adempimento o per l'efficacia, all'adozione di un altro atto" (sentenza ***Demirel*** del 30 settembre 1987); lo stesso dicasi per le decisioni degli organi misti istituiti dagli accordi (sentenza ***Sevince*** del 20 settembre 1990)
- Al contrario, la Corte non ha riconosciuto effetti diretti alle norme dell'accordo **GATT**, fondato, ai sensi del suo preambolo, sul principio di negoziati avviati su “una base di reciprocità e di vantaggi mutui”, e caratterizzato dalla grande flessibilità delle sue disposizioni, in specie di quelle relative alla possibilità di deroghe, ai provvedimenti ammessi in caso di difficoltà eccezionali ed alla composizione delle controversie fra i contraenti (sentenza ***International Fruit Company*** del 12 dicembre 1992) => => =>

- Sentenza ***Germania c. Consiglio*** (5 ottobre 1994): la Corte ha affermato che “le norme dell’Accordo generale sono sprovviste di carattere incondizionato e che l’obbligo di riconoscere loro il valore di norme di diritto internazionale direttamente applicabili negli ordinamenti giuridici interni dei contraenti non può essere fondato sullo spirito, sulla struttura e sulla lettera dell’Accordo”, aggiungendo che è per tale motivo che le norme del GATT non possono essere prese in considerazione per valutare la legittimità di un atto giuridicamente vincolante dell’UE; “solo nell’ipotesi in cui la Comunità abbia inteso dare esecuzione ad un obbligo particolare assunto nell’ambito del GATT o in quella in cui l’atto comunitario rinvii espressamente a precise disposizioni dell’Accordo generale la Corte è tenuta a controllare la legittimità dell’atto comunitario di cui alla luce delle norme del GATT”
- Tale posizione è stata ribadita dalla Corte di giustizia anche in relazione alle norme dell’accordo **OMC** e dei suoi allegati (sentenza ***Portogallo c. Consiglio*** del 23 novembre 1999)

- Sentenza *Paesi Bassi c. Parlamento e Consiglio* (9 ottobre 2001): la Corte ha affermato invece che la **Convenzione sulla diversità biologica**, non essendo fondata sul principio della reciproca convenienza ed anche ipotizzando che non contenga disposizioni direttamente applicabili, nel senso di non creare diritti che i privati possono far valere direttamente in giudizio, costituisce parametro di controllo da parte del giudice dell'osservanza degli obblighi incombenti all'UE in qualità di parte aderente del detto accordo
- => **Secondo la Corte, dunque, le norme appartenenti ad accordi non fondati sul principio della reciproca convenienza possono fungere da parametro di legittimità, anche a prescindere dalla loro idoneità a conferire diritti ai singoli. Per contro, le norme contenute in accordi che, come quelli dell'OMC, sono fondati sul principio della reciproca convenienza, non solo non sono di diretta applicabilità, ma non possono neppure, in linea di principio, essere assunte come parametro di legittimità delle norme comunitarie.**

d) Accordi misti

- Nell'ordinamento dell'UE si è affermata la prassi di concludere accordi in forma mista, cioè stipulati sia dall'UE che dai suoi Stati membri, qualora l'accordo verta su una materia nella quale, accanto alla competenza dell'UE, permane una competenza degli Stati membri o anche, talvolta, per motivi di opportunità politica (es. conclusione degli accordi di associazione), in materie di esclusiva competenza dell'UE
- Gli accordi misti sono conclusi dal Consiglio, a nome dell'UE, e ratificati dagli Stati membri, secondo le loro procedure costituzionali; per ciò che è di sua competenza, l'UE può decidere l'applicazione provvisoria della parte "comunitaria" dell'accordo misto, in attesa che l'intero accordo entri in vigore dopo che siano intervenute tutte le ratifiche degli Stati membri.

- Alla conclusione di un accordo multilaterale in forma mista può accompagnarsi l'adozione di **clausole di competenza**, aventi la funzione di definire il rispettivo ambito di competenza dell'UE e degli Stati membri in relazione ai diritti e obblighi previsti dall'accordo (es. Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare del 1982); qualora ciò non si verificasse, è difficile presumere da parte degli Stati terzi la conoscenza dei principi giuridici che regolano l'attribuzione di competenze sul piano esterno tra UE e Stati membri, per cui gli Stati terzi potrebbero essere indotti ad imputare gli obblighi contenuti in un accordo misto indifferentemente all'UE o ai suoi Stati membri
- In alcune ipotesi, tuttavia, gli accordi conclusi in forma mista prevedono un **regime di responsabilità congiunta** dell'UE e dei suoi Stati membri per l'esecuzione di alcuni obblighi convenzionali da parte dell'UE (es. Protocollo di Kyoto)

... segue: L'apposizione di riserve o di obiezioni a riserve poste da Stati terzi

L'apposizione di una riserva da parte dell'UE può essere formulata solo rispetto alla parte del trattato di competenza UE; al contrario, l'UE può obiettare alla riserva di uno Stato terzo anche se quest'ultima interessa la parte "nazionale" dell'accordo, almeno qualora la riserva si dovesse configurare come incompatibile con lo scopo e l'oggetto del trattato, e quindi incidere sull'intero regime del trattato stesso.

Più stringente è la posizione degli Stati membri che dovessero decidere di apporre una riserva, o obiettare ad una riserva, per la parte "nazionale" del trattato; questo perché una tale scelta potrebbe costituire una violazione del dovere di leale cooperazione e del principio di unità della rappresentanza internazionale dell'UE.

- La prassi evidenzia comunque una propensione ad una gestione collettiva dei poteri relativi a riserve ed obiezioni, tale da aver fatto prospettare a parte della dottrina una sottrazione a ciascun ente dell'esercizio unilaterale dei poteri relativi a riserve ed obiezioni (CANNIZZARO).
- => Lo stesso vale per l'esercizio dei poteri di **denuncia, sospensione o estinzione di un accordo misto.**

e) Accordi di associazione con paesi terzi o organizzazioni internazionali

Art. 217 TFUE

“L'Unione può concludere con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un'associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari”

- La loro conclusione è di competenza esclusiva dell'UE (v. Corte di Giustizia, sentenza *Demirel* del 30 settembre 1987), ma nella prassi sono conclusi in forma mista

Esempi:

- Accordo SEE
- Accordo di CE-ACP (detto di Cotonou)
- Accordo di associazione CE-Turchia
- Accordi euromediterranei
- Accordi di stabilizzazione e associazione (con i paesi dei Balcani)

5. Le relazioni con le organizzazioni internazionali

Base giuridica per la piena *membership* ad una O.I.:

- Articoli 216 e 218 TFUE

Base giuridica per *cooperazioni* e *collegamenti* con O. I.:

- Art. 220 TFUE

Membership all'OMC

- La competenza esclusiva dell'UE in materia tariffaria e commerciale ha avuto conseguenze sulla partecipazione degli Stati membri all'Accordo generale sulle Tariffe ed il Commercio (GATT) e all'Organizzazione mondiale del commercio (OMC).
- Sebbene le parti originariamente contraenti del GATT fossero i singoli Stati membri, dato che l'Accordo era stato stipulato anteriormente al Trattato di Roma, la CE si è gradualmente sostituita ad essi, prendendo parte alle attività del GATT. In merito la Corte di Giustizia ha affermato che tale sostituzione si è avuta alla data di entrata in vigore della tariffa doganale comune (sentenze 12 dicembre 1972, cause da 21 a 24/72, *International Fruit Company NV*, e 16 marzo 1983, cause da 267 a 269/81, *SPI-SAMI*). Ciò è comunque potuto avvenire per tacito consenso degli altri Stati contraenti l'Accordo GATT.

- Nel 1994, il passaggio da un sistema basato su di un semplice accordo internazionale (GATT) ad un nuovo sistema caratterizzato da un'apposita organizzazione internazionale qual è l'OMC, ha sancito la partecipazione della CE con lo status di membro originario, accanto agli Stati membri (art. XI Accordo OMC). Gli accordi OMC sono stati stipulati nella forma di accordi misti.
- In seno agli organi OMC, qualora l'UE esercita il suo diritto di voto, ha un numero di voti pari al numero dei suoi Stati membri membri dell'OMC (art. IX, par. 1, Accordo OMC).

Altre O.I. alle quali l'UE partecipa come membro a pieno titolo, accanto agli Stati membri:

- *Conferenza delle Nazioni Unite su ambiente e sviluppo*
- *Organizzazione mondiale dell'agricoltura (FAO)*
- *Conferenza dell'Aja di diritto internazionale privato*

Altre O.I. alle quali l'UE partecipa come membro a pieno titolo, senza la partecipazione di Stati membri:

- *diverse organizzazioni regionali in materia di pesca*

Cooperazioni e collegamenti con O.I.

Art. 220 TFUE

1. L'Unione attua ogni utile forma di cooperazione con gli organi delle Nazioni Unite e degli istituti specializzati delle Nazioni Unite, il Consiglio d'Europa, l'Organizzazione per la sicurezza e la cooperazione in Europa e l'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

L'Unione assicura inoltre i collegamenti che ritiene opportuni con altre organizzazioni internazionali.

2. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e la Commissione sono incaricati dell'attuazione del presente articolo.

I concetti di *cooperazione* e *collegamento* si equivalgono. Va tuttavia distinto il mero collegamento con forme di relazioni più strette.

Il mero collegamento consiste in:

- scambio reciproco di informazioni e documenti
- consultazione reciproca
- invio di agenti di collegamento o di missioni *ad hoc*
- creazione di commissioni permanenti di contatto
- organizzazione di riunioni interservizi, di gruppi di lavoro o comitati misti incaricati dell'analisi congiunta di programmi o dello studio di questioni di interesse comune
- invio di osservatori passivi.

Forme di relazioni più strette consistono, invece, in:

- invio di osservatori attivi
- assistenza tecnica
- assunzione di impegni programmatici
- elaborazione e attuazione di azioni congiunte
- erogazione di finanziamenti per specifici progetti.

... segue: un esempio, la cooperazione con l'OCSE

- I rapporti UE-OCSE sono definiti dal Protocollo addizionale n. 1 annesso al Trattato istitutivo dell'OCSE del 1961.
- Il Protocollo prevede:
 - partecipazione della Commissione ai lavori degli organi dell'OCSE, ad esclusione del Comitato di bilancio
 - la BCE partecipa al gruppo di lavoro n. 3 del Comitato di politica economica (composto dai Governatori delle Banche centrali e i Ministri delle finanze degli Stati OCSE)
 - l'UE ha diritto di parola ma non di voto

N.B. l'OCSE è un'organizzazione composta da 34 Stati, di cui 21 sono Stati membri dell'UE.

... segue: i rapporti con le Nazioni Unite

- **Participation of the European Union in the work of the United Nations, UN Doc. A/RES/65/276, 10 May 2011**

⇒ L'UE ha lo *status* di osservatore all'Assemblea generale

Art. 34, par. 2, TUE

“(...) Gli Stati membri che sono anche membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si concerteranno e terranno pienamente informati gli altri Stati membri e l'alto rappresentante. Gli Stati membri che sono membri del Consiglio di sicurezza difenderanno, nell'esercizio delle loro funzioni, le posizioni e l'interesse dell'Unione, fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite.

Allorché l'Unione ha definito una posizione su un tema all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, gli Stati membri che vi partecipano chiedono che l'alto rappresentante sia invitato a presentare la posizione dell'Unione”.

6. Il potere di operare reclami internazionali

Parere 1/91 del 14 dicembre 1991

«La competenza della Comunità in materia di relazioni internazionali e la sua capacità di concludere degli accordi internazionali comportano necessariamente la facoltà di sottomettersi alle decisioni di una giurisdizione creata o designata in virtù di tali accordi»

Capacità processuale propria

- nell'ambito dell'OMC innanzi all'Organo di soluzione delle controversie (DSU)
- nell'ambito della CNUDM innanzi al Tribunale internazionale del diritto del mare

Capacità processuale di uno Stato membro nell'interesse dell'UE

L'UE non può stare in giudizio innanzi alla Corte internazionale di giustizia (CIG), perché non è parte dello Statuto della Corte. Parte della dottrina (GAUTRON), tuttavia, sostiene che l'UE potrebbe accedere alla CIG, nelle procedure contenziose, per l'intermediazione dei suoi Stati membri.

Gli Stati membri hanno già la possibilità di negoziare, di firmare e di ratificare un accordo multilaterale concernente materie di competenza esclusiva dell'UE qualora la sottoscrizione di quell'accordo, a cui non è permessa che la partecipazione di soli Stati, è di interesse per l'UE ai fini della realizzazione di un suo obiettivo. In questi casi, come affermato dalla Corte di giustizia (parere 2/91 del 19 marzo 1993), vi deve essere una “stretta collaborazione” tra Stati e istituzioni dell'UE sia nel processo di negoziazione e di stipulazione dell'accordo sia nell'adempimento degli impegni assunti. Ne consegue che gli Stati membri su richiesta dell'UE potrebbero presentare un ricorso alla CIG.

7. Il potere di adottare contromisure

Art. 215 TFUE

1. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea prevede l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo.
2. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali.
3. Gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche.

In materie di competenza esclusiva dell'UE:

contro Stati terzi, contro i dirigenti di un paese terzo, individui o organizzazioni in Stati terzi che controllano parte del territorio o contro tutti questi soggetti qualora si trovino all'estero: art. 215, par. 1, TFUE
contro individui o organizzazioni senza legami con gli Stati terzi: art. 215, par. 2, TFUE

In materie di competenza concorrente UE-Stati membri:

trasporti; visti, asilo, immigrazione: valutazione alla luce del principio di sussidiarietà

In materie di competenza esclusiva degli Stati

- embarghi su prodotti che siano destinati ad uso specificatamente militare: in base all'art. 346, par. 1, lett. b), TFUE, ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato interno per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari.
- misure di carattere diplomatico: in base a norme statali

Esempio di sanzioni commerciali unilaterali adottate dall'UE

- misure con le quali l'Unione ha reagito all'adozione da parte degli Stati Uniti del c.d. *Helms-Burton Act*, il quale stabiliva una disciplina sanzionatoria per individui ed imprese europee che intrattenessero relazioni commerciali con Paesi considerati ostili agli Stati Uniti. L'UE ha ritenuto che tale provvedimento, applicabile in via extraterritoriale anche nei confronti di imprese europee, fosse contrario al diritto internazionale e ha conseguentemente adottato contromisure (v. l'Azione comune 96/668/PESC del 22 novembre 1996 adottata dal Consiglio in base agli articoli J.3 e K.3 del Trattato UE relativo a misure di protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa, adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti, e il Regolamento (CE) 2271/96 del Consiglio del 22 novembre 1996, relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti).

In caso di sanzioni ONU

in presenza di una decisione PESC:

- contro Stati terzi, contro i dirigenti di un paese terzo, individui o organizzazioni in Stati terzi che controllano parte del territorio o contro tutti questi soggetti qualora si trovino all'estero: art. 215, par. 1, TFUE
- contro individui o organizzazioni senza legami con gli Stati terzi: art. 215, par. 2, TFUE

in assenza di una decisione PESC:

- competenza degli Stati membri ex art. 347 TFUE: “Gli Stati membri si consultano al fine di prendere di comune accordo le disposizioni necessarie ad evitare che il funzionamento del mercato interno abbia a risentire delle misure che uno Stato membro può essere indotto a prendere nell'eventualità di gravi agitazioni interne che turbino l'ordine pubblico, in caso di guerra o di grave tensione internazionale che costituisca una minaccia di guerra ovvero per far fronte agli impegni da esso assunti ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale”

8. La responsabilità internazionale dell'UE per atti internazionalmente illeciti

- Nel caso in cui l'UE esercita un potere di supremazia nei confronti degli Stati membri imponendo loro di tenere una condotta illecita, è l'UE ad essere responsabile sul piano internazionale.
- L'articolazione della responsabilità tra organizzazione e suoi Stati membri è determinata dalle regole dell'organizzazione.

N.B. Se si dovesse invece individuare non nel comando legislativo ma nell'esecuzione coercitiva di esso il momento qualificante dell'illecito, dell'illecito sarebbero responsabili gli Stati membri.

Una O.I. è responsabile internazionalmente:

- per gli atti commessi dai suoi organi e agenti (anche se eccedono i loro poteri o contravvengono alle istruzioni impartitegli),
- per le condotte di organi di Stati o di altre organizzazioni messi a sua disposizione,
- nel caso in cui l'organizzazione riconosce e fa sua una condotta illecita

Una O.I. è responsabile internazionalmente anche quando:

- aiuta e assiste uno Stato nella commissione di un illecito
- esercita un controllo e una direzione sull'illecito commesso dallo Stato
- esercita una coercizione sullo Stato che commette l'illecito
- emana una decisione che impone ai suoi Stati di aggirare un obbligo internazionale da essa assunto