

## INTRODUZIONE

Sin dalla stipulazione del Trattato di Roma, molteplici fautori dell'integrazione europea hanno auspicato che una sola Europa trattasse con maggiore potere in ambito internazionale.

La moderna esperienza europea ha rinforzato la convinzione che l'Unione sarebbe molto più autorevole se disponesse di un solo tono nella politica estera e nelle istituzioni internazionali nello specifico.

Nel primo capitolo si provvederà ad esaminare i soggetti di diritto internazionale, soffermando l'attenzione in maniera particolare sugli enti statali e gli individui.

Pertanto, si procederà alla disamina della soggettività internazionale dell'Unione Europea con particolare riguardo al dato temporale antecedente e successivo al Trattato di Lisbona.

Nel prosieguo, invece, verranno analizzate le fonti di diritto internazionale con particolare riguardo alle fonti europee in combinato disposto al diritto internazionale.

Nello specifico, verrà esaminata la procedura di formazione dei trattati europei, le diverse tipologie, l'efficacia e le relative incompatibilità, andando ad indagare la gerarchia delle fonti internazionali ed europee ed il loro recepimento in Italia, ed infine le relative limitazioni apposte dal diritto comunitario e da quello internazionale ai governi statali.

Infine, nel terzo ed ultimo capitolo, sarà esaminata la politica estera dell'Unione Europea e l'annessa disciplina giuridica. Fondamentale in tale ottica è la partecipazione di quest'ultima alle organizzazioni internazionali rappresentante una esternazione importante della sua personalità nell'ambito dei rapporti internazionali.

Si porrà in evidenza un profilo di particolare interesse, relativo alla partecipazione dell'Unione alle organizzazioni internazionali, da cui, sovente, scaturiscono svariati problemi sia giuridici che politici ricollegati tanto alle norme delle organizzazioni internazionali che a quelle dell'ordinamento interno dell'Unione Europea.

Dunque, obiettivo del lavoro è indagare la concreta partecipazione dell'UE in ambito internazionale, specialmente in determinati settori tematici nello specifico, quello delle organizzazioni per la pace e la sicurezza internazionale.

Per tale ragione, nell'ultima parte dell'elaborato si prenderanno in considerazione le varie tipologie di partecipazione dell'UE alle organizzazioni internazionali, avendo particolare riguardo alle attività di *peacekeeping* e il caso specifico della crisi in Ucraina, particolare banco di prova per la politica estera dell'Unione Europea.

Altresì, la disamina verterà sul regime giuridico delle attività commerciali poste in essere dall'UE, con il caso emblematico delle relazioni con la Cina.

Dunque, fondamentale è chiedersi se una maggiore coesione in ambito internazionale, anche nel settore economico-commerciale- dell'Unione Europea rafforzerebbe lo *status* degli Stati che ne fanno parte; alla luce di ciò lo scopo finale, è quello di stabilire un assetto generale sulle funzioni svolte dall'Unione Europea sulla scena internazionale e di capire se l'odierno quadro istituzionale e politico consenta o meno all'Unione di operare come attore unico.

# CAPITOLO I

## I SOGGETTI DI DIRITTO INTERNAZIONALE

### 1.1 La soggettività e i soggetti internazionali: la concezione internazionalistica

La definizione di «*soggettività giuridica*»<sup>1</sup> in ambito internazionale identifica l' idoneità di un ente ad essere titolare di situazioni giuridiche soggettive<sup>2</sup>, ossia il titolare di diritti, doveri ed altre situazioni giuridiche concrete nell'ambito dell'ordinamento cui appartiene<sup>3</sup>. Di conseguenza, il significato assegnato al concetto di soggettività internazionale<sup>4</sup> consiste nell'intangibile predisposizione di un ente, inteso in senso generico ed omnicomprensivo, ad acquisire la posizione di titolare di diritti ed obblighi sanciti dalle norme sovranazionali. Circa tale esplicitazione concettuale, le opinioni dottrinali sono alquanto divergenti, soprattutto in ordine alla classificazione e selezione dei soggetti cui è predicabile la soggettività definita a livello internazionale.

Il quesito si riconnette all'identificazione degli Enti che abbiano le caratteristiche corrispondenti agli elementi indicati dalla definizione teorica di soggettività internazionale: ci si riferisce all'individuazione induttiva degli soggetti destinatari delle disposizioni normative, che delimitano il quadro giuridico internazionale, atteso che tale soggettività non è altro che la «*denominazione tecnico-giuridica della destinatarietà di norme*»<sup>5</sup>. Evidenziando il carattere ricognitivo di tale definizione, la dottrina positivista esclude

---

<sup>1</sup> CASSESE A., *Diritto internazionale*, Bologna, in *il Mulino*, 2003, pp. 153 ss.; In tema di soggettività, l'A. sottolinea che, invece di focalizzarsi su quali enti possano considerarsi idonei ad essere destinatari di norme di diritto internazionale, è necessario evidenziare «*a quali enti siano effettivamente destinate tali norme. In altri termini, piuttosto che predicare la soggettività di un ente in forza della sua presunta somiglianza rispetto ad altri soggetti supposti tali, dovrebbe attribuirsi la soggettività all'ente che sia effettivamente titolare delle situazioni giuridiche previste dalle norme vigenti in ambito internazionale, essendo la destinatarietà di norme non una questione di principio, come tale decidibile in via teoretica, bensì di fatto*».

<sup>2</sup> ANZILOTTI D., *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1964, pp. 111 ss.; L'A. afferma che «*le norme giuridiche, in previsione di determinati fatti, impongono dei doveri o attribuiscono dei diritti; gli enti a cui le norme riferiscono tali doveri e diritti, in altre parole i destinatari delle norme, si dicono subietti giuridici o persone. La personalità esprime dunque una relazione fra un ente e un determinato ordinamento giuridico*»; Cfr., FEDOZZI P., *Trattato di diritto internazionale*, Padova, 1940; L'A. sottolinea che «*il soggetto o persona dell'ordinamento giuridico internazionale è qualsiasi ente che rivesta od abbia l'attitudine ad assumere la qualità di destinatario di uno o più principi e norme dell'ordinamento stesso o, in altre parole, la qualità di titolare di una situazione giuridica soggettiva creata dal diritto internazionale*». Difatti, la «*personalità non è altro che capacità giuridica, capacità cioè di essere titolare di diritti subiettivi*».

<sup>3</sup> ARANGIO RUIZ G., MARGHERITA L., TAU ARANGIO RUIZ E., *Soggettività nel diritto internazionale*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Torino, 1999, pp. 299 ss.

<sup>4</sup> Prescindendo dal carattere teorico delle questioni e dal presupposto che esse, per natura, si prestano, al pari di altri temi concettuali, ad essere oggetto di controversie insuperabili, si può altresì evidenziare una certa uniformità della dottrina internazionalistica in relazione alla nozione stessa di soggettività, che approssimativamente oblitera il modo in cui la dottrina intende la personalità giuridica in riferimento ai sistemi di diritto interno; Cfr., O'CONNELL D. P., *International law*, 1970.

<sup>5</sup> ARANGIO RUIZ G., MARGHERITA L., TAU ARANGIO RUIZ E., *op. cit.*, p. 301.

risolutivamente alcuni Enti dall'elenco dei soggetti di diritto internazionale, ossia non menziona nel suddetto novero i singoli individui, in relazione alle caratteristiche e alle differenze che li contraddistinguono dagli Stati: secondo tale impostazione, solo gli Stati sono considerati, *a priori*, gli soggetti dotati di personalità giuridica a livello internazionale.

Ciononostante, la dottrina civilistica rileva che, a livello nazionale e, più in generale, a livello concettuale, vi è una discrepanza tra soggettività e personalità, ossia la capacità giuridica internazionale<sup>6</sup>.

In particolare, autorevole dottrina<sup>7</sup> evidenzia che la capacità giuridica non è altro che l'idoneità ad essere titolare di situazioni giuridiche soggettive; diversamente, la personalità deve esser intesa come il progresso dinamico dell'immateriale titolarità, ossia come capacità giuridica. In tal modo, la capacità giuridica tende a confluire nella soggettività giuridica, realizzando una riproduzione terminologica diretta a identificare un medesimo fenomeno giuridico<sup>8</sup>.

È opportuno sottolineare, inoltre, che non è tanto diverso il fenomeno della soggettività e delle categorie giuridiche affini altresì sul piano internazionale: a differenza del diritto nazionale, in tale ordinamento non vi è possibile procedere alla definizione di una puntuale e specifica disciplina normativa della soggettività, intesa in termini generali, e delle ulteriori categorie giuridiche affini. Difatti, la singolarità sistemica dell'ordinamento sovranazionale non permette di eseguire la trasposizione *sic et simpliciter* da uno o più diritti sanciti a livello nazionale: è la stessa struttura dell'ordinamento internazionale che non permette di suddividere i diversi concetti, rendendo sterile ogni distinzione eseguita a livello teorico.

Ebbene, è possibile ritenere che la soggettività internazionale è principalmente attribuita alle potenzialità statali di addivenire alla qualifica di beneficiario delle norme sovranazionali<sup>9</sup>. In relazione a ciò, è essenziale sottolineare che una norma generale attributiva della personalità sia del tutto inesistente, considerato che le stesse fonti

---

<sup>6</sup> *Ibidem*.

<sup>7</sup> PERLINGIERI P., *Istituzioni di diritto civile*, Napoli, 2008, pp. 65 e ss.

<sup>8</sup> Sul punto, *Cfr.*, TRABUCCHI A., *Istituzioni di diritto civile*, Padova, 2001, pp. 76 ss.; L'A. ritiene che «la personalità, in quanto sinonimo di soggettività, è l'astratta idoneità a diventare titolare di rapporti giuridici, mentre la capacità giuridica indica la misura di tale idoneità che definisce i contorni della personalità giuridica. In particolare, la soggettività va attribuita alla persona, ma allo stesso tempo la soggettività va attribuita anche ad altri soggetti giuridici che prescindendo dal requisito della persona e, quindi, dalla personalità vera e propria, godono della titolarità di alcuni diritti e obblighi nell'ambito di loro appartenenza».

<sup>9</sup> LEANZA U., *Il diritto internazionale*, Torino, 2010, pp. 26 ss.

internazionali primarie sono, in gran parte, non scritte e, di conseguenza, pongono le proprie basi sul principio consuetudinario. A ben vedere, i soggetti di diritto internazionale non sono unicamente gli Stati, bensì anche altri soggetti: quest'ultimi, di fatto, contribuiscono fattualmente allo sviluppo del sistema internazionale. Dunque, se il diritto internazionale dispone norme giuridiche, di stampo consuetudinario e/o pattizio, dirette a disciplinare un determinato ente e/o organo internazionale, ai medesimi (ossia agli individui, alla Chiesa cattolica, all'Ordine di Malta, etc.) potrà essere riconosciuta la particolare qualità di soggetto giuridico internazionale<sup>10</sup>.

Di conseguenza, subentra l'esigenza di delineare diversamente il fenomeno della soggettività internazionale, presumendone l'attribuzione non solo agli Stati (in qualità di Stato- organizzazione)<sup>11</sup> ma anche alle Organizzazioni Internazionali. Le anzidette Organizzazioni Internazionali (OI) sono state riconosciute come soggetti di diritto internazionale con la sentenza della Corte di Giustizia Internazionale del 20 dicembre 1980, nella quale si stabiliva che *«le Organizzazioni Internazionali sono soggetti di diritto internazionale e, come tali, sono vincolate dalle regole generali del diritto internazionale»*<sup>12</sup>; attraverso la suddetta sentenza, la Corte afferma l'indipendenza delle OI dall'ingerenza delle scelte degli Stati e, inoltre, sebbene effettui una distinzione tra le diverse tipologie di OI<sup>13</sup>, sottolinea che il riconoscimento debba esser esteso a tutte le categorie previste dagli ordinamenti statali e sovranazionali.

Precisamente, la soggettività giuridica internazionale deve essere attribuita a soggetti di differente natura, ossia agli enti e/o organi aventi finalità di cooperazione ed integrazione

---

<sup>10</sup> CASSESE A., *op. cit.*

<sup>11</sup> CONFORTI B., IOVANE M., *Diritto internazionale*, 1997, p. 4; L'A. sottolinea che *«lo Stato-comunità è quel fenomeno che corrisponde alla comunità umana stanziata su di una parte della superficie terrestre e sottoposta a leggi che la tengono unita. Lo Stato-organizzazione è invece quello costituito dall'insieme degli organi che esercitano il potere di imperio sui singoli associati. La qualifica di soggetto di diritto internazionale spetta allo Stato-organizzazione: è all'insieme degli organi statali che si ha riguardo allorché si lega la soggettività internazionale dello Stato al criterio dell'effettività, ossia dell'effettivo esercizio del potere di governo; sono gli organi statali che partecipano alla formazione delle norme internazionali, norme tutte dirette a disciplinare e limitare l'esercizio del potere di governo; sono solo gli organi statali che, con la loro condotta, possono ingenerare la responsabilità internazionale dello Stato. Quando si parla di organi statali si fa riferimento a tutti gli organi, comprese le amministrazioni locali e gli enti pubblici minori»*.

<sup>12</sup> NARDI L., SCARONI E., RICCARDO F., DE ROSA A. G., PACINI A., RUSSO G., PACIFICI L., *Nuove sfide globali: il ruolo delle Organizzazioni Internazionali*, 2007.

<sup>13</sup> *Ibidem*; L'A. evidenzia che *«secondo il Diritto Internazionale, le Organizzazioni Internazionali si distinguono due tipologie, quelle di natura "pubblica" e quelle di natura "privata" definite anche Non Governative. Vi è inoltre una terza tipologia di Organizzazioni Internazionali, nate dal diritto interno e riconosciute successivamente da accordi specifici internazionali, come la Federazione Internazionale della Croce Rossa, un'organizzazione internazionale che coordina tutte le società nazionali di Croce Rossa e Mezza Luna Rossa secondo i Sette Principi istitutivi, il Movimento Internazionale della Croce Rossa e il Comitato Internazionale di Croce Rossa»*.

internazionale<sup>14</sup>. In relazione a tale affermazione, l'orientamento dottrinale<sup>15</sup>, che si ritiene più conforme ai principi internazionali, ha differenziato la definizione di persona giuridica dalla nozione di soggetto di diritto, facendo venir meno il preesistente concetto unitario di soggettività<sup>16</sup>: ebbene, è un soggetto o persona nell'ordinamento giuridico internazionale «qualsiasi ente che rivesta o abbia l'attitudine ad assumere la qualità di destinatario di uno o più principi e norme dell'ordinamento stesso o, in altre parole, la qualità di titolare di una situazione giuridica soggettiva creata dal diritto internazionale»<sup>17</sup>.

Pertanto, la soggettività è fenomeno che scaturisce dall'astrazione giuridica: in particolare, non vi è alcuna disposizione normativa che attribuisca il suddetto requisito, ossia la qualifica di destinatari di diritti e doveri previsti a livello internazionale. L'ordinamento, di conseguenza, prevede l'esistenza di specifici e differenti enti, ne regola gli eventuali e/o esistenti rapporti ma non disciplina la relativa soggettività. Per tal motivo, parte della dottrina ritiene che, in ambito internazionale, sia maggiormente corretto sostituire la definizione di soggettività con il concetto di «entità titolari nelle relazioni internazionali»<sup>18</sup>. In ogni caso, si può affermare che, senza alcun dubbio interpretativo, sono gli Stati-organizzazione ad essere i soggetti principali ai quali è facilmente attribuita la capacità internazionale: essi sono i costanti protagonisti delle diverse relazioni internazionali, nascenti dalla stipulazione di accordi, che possono istituire ulteriori soggetti internazionali, altrettanto titolari dell'anzidetta capacità giuridica<sup>19</sup>.

## **1.2 La soggettività internazionale degli Enti statali: attuazione del principio dell'effettività e l'atto di riconoscimento degli Stati**

La dottrina internazionalistica, in ordine alla classificazione dei presupposti generali della soggettività internazionale degli Stati<sup>20</sup>, ha individuato i requisiti principali, ossia:

---

<sup>14</sup> CARBONE S., *Istituzioni di Diritto Internazionale*, Torino, 2004.

<sup>15</sup> BALLARINO T., La soggettività nel diritto internazionale, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, 1993.

<sup>16</sup> ARANGIO RUIZ G., *Gli enti soggetti dell'ordinamento internazionale*, Milano, 1951, pp. 10 ss.

<sup>17</sup> SERENI A. P., *Diritto Internazionale*, Milano, 1956.

<sup>18</sup> BALLARINO T., *op. cit.*

<sup>19</sup> CASSESE A., *op. cit.*

<sup>20</sup> MASTROMARTINO F., *La soggettività degli individui nel diritto internazionale*, in *Diritto e Questioni pubbliche*, 2010; L'A. evidenzia che «la questione relativa alla soggettività giuridica internazionale è tra le più spinose della nostra materia e nel corso degli anni ha subito una notevole evoluzione. La problematicità dell'argomento è in primo luogo causata dall'assenza, nel diritto internazionale, di una definizione normativa da cui possano ricavarsi i requisiti necessari, da possedere, per poter considerare una certa entità come "soggetto di diritto internazionale". Questo deriva essenzialmente dal fatto che tradizionalmente i

- la sovranità;
- l'indipendenza.

Per completezza espositiva, prima di eseguire un'analisi del principio di effettività statale e mutuo riconoscimento, è necessario effettuare la distinzione tra lo Stato – comunità, inteso come l'insieme di uomini ovvero un come popolo organizzato politicamente e stanziatosi in un determinato territorio, e lo Stato-organizzazione, che è caratterizzato dall'esistenza di un apparato governativo, ossia di un'autorità che detiene la sovranità. Gli attuali orientamenti dottrinali riconoscono i requisiti di sovranità e di indipendenza di un determinato ente solo sul presupposto dell'appartenenza ad uno Stato: in tal caso, all'autorità è attribuito uno specifico potere, che può esercitare entro una predefinita circoscrizione e nei confronti della popolazione presente nel medesimo territorio, non potendosi, altresì, attribuire alle stesse autorità le funzioni riconosciute allo Stato<sup>21</sup>.

Uno dei presupposti essenziali e necessari per il riconoscimento dello Stato<sup>22</sup>, in quanto soggetto di diritto internazionale, è la sovranità internazionale interna, ossia la cd. effettività: tale requisito richiede la presenza di una comunità stanziatasi in un territorio e, inoltre, assoggettata al governo di una specifica autorità<sup>23</sup>.

Ebbene, gli elementi richiesti allo Stato per l'acquisizione del titolo di soggetto di diritto internazionale sono i seguenti, ossia:

- il popolo,
- il territorio,
- l'autorità che detiene il potere, ovvero il governo.

---

*protagonisti della comunità internazionale sono sempre stati solo ed esclusivamente gli Stati. È facile dunque comprendere che tradizionalmente, per beneficiare dello status di soggetto di diritto internazionale, bisognava dimostrare di essere uno Stato indipendente e sovrano. Questa visione stato-centrica, però, non corrisponde più alla realtà della comunità internazionale all'interno della quale proliferano sempre di più nuove entità che si rapportano tra loro e, soprattutto, con gli Stati».*

<sup>21</sup> LEANZA U., *op. cit.*

<sup>22</sup> POMATA C., *I soggetti del diritto internazionale*, 2017; L'A. afferma che i primi destinatari delle norme del diritto internazionale, anche dal punto di vista storico, sono gli Stati nazionali. Essi sono intesi dal diritto come comunità autonome dotate di una forma di governo, la quale esercita un controllo effettivo su un determinato territorio. Ora, con questa definizione, si intuisce che lo Stato è concepito come un'unità indifferenziata, mancando quindi una considerazione per la sua articolazione interna, cioè dei vari organi e delle funzioni che essi ricoprono nell'ordinamento interno. Questa mancanza porta a problemi di fronte alla possibile responsabilità degli Stati per le azioni dei suoi organi: l'art 4 del *Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati*, adottato dalla Commissione nel 2011, chiarisce che: «Il comportamento di un organo dello Stato sarà considerato come un atto dello Stato ai sensi del diritto internazionale, sia che tale organo eserciti funzioni legislative, esecutive, giudiziarie o altre, qualsiasi posizione abbia nell'organizzazione dello Stato e quale che sia la sua natura come organo del governo centrale o di un'unità territoriale dello Stato. Un organo comprende qualsiasi persona o ente che rivesta tale posizione secondo il diritto interno dello Stato. per l'attività dei suoi organi».

<sup>23</sup> CONFORTI B., IOVANE M., *op. cit.*

In relazione alla nozione di popolo, quale elemento della sovranità internazionale interna dello Stato, si registrano diverse dispute dottrinali concernenti l'identificazione della ratio dell'anzidetto concetto: parte della dottrina ritiene che la comunità altro non sia che «*un insieme di persone aventi la medesima lingua e appartenenti al medesimo gruppo etnico*»<sup>24</sup>. Diversamente, altri autori affermano che il suddetto concetto si riferisca «*all'insieme di individui stanziati, stabilmente, all'interno di un determinato territorio comprendente, di conseguenza, tutti i vari gruppi minoritari qualificate minoranze etniche*»<sup>25</sup>. Inoltre, si sottolinea che nel precedente orientamento dottrinale, ci si riferiva al requisito del popolo, in quanto caratterizzato dai fattori rappresentati dal territorio e dalla sovranità governativa interna<sup>26</sup>, in assenza dei quali era del tutto impossibile qualificare l'ente di riferimento. Da una concezione conservatrice che ipotizzava la sottomissione di un popolo dinanzi al potere dello Stato, si passa ad un'ideologia che identifica la comunità come un insieme di persone che convive in un determinato territorio e nei confronti dei quali lo Stato, attraverso l'esercizio della sovranità, riconosce tutti i diritti previsti dai diversi ordinamenti<sup>27</sup> (ad es. i diritti politici).

In particolare, la comunità, la quale coesiste negli stessi spazi comuni, deve inevitabilmente combinarsi con la condizione relativa alla sovranità: invero, uno specifico territorio non deve essere delimitato da frontiere precise e certe, atteso che, al fine di determinare la soggettività internazionale di uno Stato, è richiesta la sussistenza di un'effettiva base territoriale<sup>28</sup>. Tale precisazione è fondamentale per la risoluzione di controversie tra Stati confinanti: un esempio è rappresentato dallo Stato di Israele che, sebbene gli sia stata riconosciuta la personalità giuridica internazionale, è lo scenario di continue lotte (soprattutto armate) che sono motivate dall'esigenza di delimitare ed individuare i propri limiti territoriali rispetto a quelli appartenenti agli altri Paesi confinanti. Ulteriormente, il requisito territoriale deve appartenere solo ad uno Stato, considerando che esso rappresenta la specifica porzione di spazio ove il popolo convive<sup>29</sup>: dunque, è sul territorio che l'ente statale esercita un controllo effettivo<sup>30</sup>.

---

<sup>24</sup> AVENIA C., *Tutela internazionale delle minoranze*, 2012.

<sup>25</sup> DAL PASSO F., *Storia e diritti delle minoranze*, 2005; D'AGOSTINO F., *Pluralità delle culture e universalità dei diritti*, Torino, 1996.

<sup>26</sup> CARBONE S., *op. cit.*

<sup>27</sup> SAULLE M. R., *Lezioni di Diritto Internazionale*, 1998, pp. 121 ss.

<sup>28</sup> CASSESE A., *op. cit.*

<sup>29</sup> *Ibidem.*

<sup>30</sup> POMATA C., *op. cit.*; L'A. sottolinea che è necessario comprendere quando a uno Stato possano essere attribuite condotte provenienti da organi, individui o gruppi di individui. Secondo l'art. 7 del Progetto di articoli sulla responsabilità degli Stati, relativo all'Eccesso di potere o comportamento contrario ad istruzioni: «*il comportamento di un organo di uno Stato o di una persona o di un ente abilitati ad esercitare prerogative*

In relazione all'esercizio effettivo del potere statale, l'autorità non solo deve produrre ed applicare le disposizioni normative, bensì esige una stabile organizzazione politica, la quale riesca ad affermarsi senza alcun ausilio di forze esterne o ingerenze<sup>31</sup>.

L'autorità di governo è intesa come la più alta espressione della struttura organizzativa statale, atteso che l'ente statale è strutturato in organi con competenze diversificate. In relazione agli elementi essenziali, è evidente che qualora lo Stato difetti di uno o più requisiti richiesti, non sarà considerato come un soggetto di diritto internazionale. L'unica eccezione a tale principio è prevista per i cd. Governi in esilio<sup>32</sup>. Tale tipologia di Governo subentrò particolarmente nel corso della Seconda Guerra Mondiale: i primi Governi in esilio si stanziarono principalmente in Gran Bretagna e, in particolare, agirono in qualità di rappresentanti dei Paesi occupati dalle Forze armate tedesche. Le norme del diritto internazionale prevedono che i Governi in esilio possono momentaneamente perdurare in quanto Enti dotati di un'effettiva soggettività internazionale, sebbene non vi sia l'esercizio concreto della potestà di imperio su una specifica circoscrizione territoriale.

Infine, si registra, nella prassi internazionale, un'attuale tendenza finalizzata ad incrementare i requisiti richiesti, ossia ad introdurre nuovi presupposti fondamentali per la qualificazione della soggettività internazionale degli Stati (in particolare, per gli Stati di nuova formazione)<sup>33</sup>. Difatti, in precedenza vi era la diffusa attitudine degli Stati europei di mostrare reticenza nel riconoscere gli Enti statali non cristiani o, addirittura, gli Enti non monarchici: attualmente, l'orientamento internazionale sembra negare il riconoscimento agli Stati non democratici, ovvero a coloro che non sono «*amanti della pace*»<sup>34</sup>. In

---

*dell'autorità di governo sarà considerato come un atto dello Stato ai sensi del diritto internazionale, se quell'organo, persona o ente agisce in tale qualità, anche se eccede la propria competenza o contravviene ad istruzioni.»*; diversamente, l'art 46 della Convenzione di Vienna, sul diritto dei trattati, dispone che: «*il fatto che il consenso di uno Stato a vincolarsi a un trattato sia stato espresso in violazione di una disposizione del suo diritto interno riguardante la competenza a concludere trattati non può essere invocato dallo Stato in questione come viziante il suo consenso, a meno che questa violazione non sia stata manifesta e non riguardi una norma del suo diritto interno di importanza fondamentale.*»; In questo caso invece si ritiene che un comportamento eccedente le competenze dell'organo non possa essere attribuito allo Stato. Discorso simile si può proporre per gli individui o i gruppi di privati: questa situazione molto particolare concerne l'attività di individui che, seppur sprovvisti di una nomina di organo, agisce per conto dello Stato. Nell'art. 8 del Progetto, ossia Comportamento sotto la direzione o il controllo di uno Stato, si trova così stabilito: «*il comportamento di una persona o di un gruppo di persone sarà considerato un atto di uno Stato ai sensi del diritto internazionale se la persona o il gruppo di persone di fatto agiscono su istruzione, o sotto la direzione o il controllo di quello Stato nel porre in essere quel comportamento.*».

<sup>31</sup> Molte forme di ingerenza sono state considerate compatibili con la qualità di Stato: un esempio sono i protettorati. Lo Stato protettore era autorizzato ad esercitare un controllo sulla politica estera e di difesa dello Stato protetto. Cfr., CASSESE A., *op. cit.*, pp. 88 ss.

<sup>32</sup> ELIA L., *Governo (forme di) Voci estratte da Enciclopedia del diritto XIX (1970) e da Enciclopedia del diritto-Annali III (2010)*, Giuffrè Editore, 2011.

<sup>33</sup> CONFORTI B., IOVANE M., *op. cit.*

<sup>34</sup> *Ibidem.*

relazione a ciò, oltre ai requisiti essenziali, sono stati presi in considerazione, in qualità di ulteriori presupposti fondamentali, i seguenti elementi:

- il rispetto delle fonti primarie e secondarie del diritto internazionale (ad es., il divieto del ricorso alla guerra in caso di violazione dei trattati internazionali, etc.);
- il rispetto dei diritti umani e delle minoranze, al fine di evitare il compimento di atti di aggressione contro un altro Stato e/o comunità di etnia differente;
- il rispetto del concetto di autodeterminazione dei popoli<sup>35</sup>.

L'introduzione di tali elementi aggiuntivi è motivata dalla costante convinzione che gli Stati, finanziariamente e culturalmente più evoluti, hanno l'onere di dimostrare un impegno più intenso ed una responsabilità maggiore nell'ambito politico-istituzionale internazionale. Dunque, è pacifico affermare che dal momento in cui uno Stato si forma, stabilizzando (in termini di effettività e stabilità) l'autorità sovrana indipendente dalla stessa società e dal territorio che governa, a livello internazionale si riconosce il medesimo come un nuovo soggetto giuridico<sup>36</sup>.

Difatti, la qualità di soggetto di diritto internazionale, la quale è acquisita dallo Stato, discende dall'effetto diretto della propria esistenza come Ente indipendente e sovrano<sup>37</sup>. Il problema sorge nel caso in cui uno Stato che non venga riconosciuto da uno o più membri della convivenza giuridica internazionale; ciò influenzerà notevolmente i rapporti intrapresi dallo stesso Stato (ad es. la Serbia)<sup>38</sup>. In ordine a ciò, affiorano notevoli astrusità in tema di qualificazione di un Ente statale, ovvero in relazione all'individuazione dei caratteri di sovranità ed indipendenza: al fine di ovviare a tale problema, la dottrina giuridica ha analizzato gli atteggiamenti assunti dagli Stati precedentemente costituitisi nei confronti degli Enti di nuova formazione. Si sottolinea che, al un atto di riconoscimento<sup>39</sup>,

---

<sup>35</sup> CASSESE A., *op. cit.*; CONFORTI B., IOVANE M., *op. cit.*

<sup>36</sup> ARANGIO RUIZ G., *op. cit.*

<sup>37</sup> ARANGIO RUIZ G., MARGHERITA L., TAU ARANGIO RUIZ E., *op. cit.*

<sup>38</sup> *Ibidem.*

<sup>39</sup> CONFORTI B., IOVANE M., *op. cit.*; L'A., inoltre, sottolinea che «per il diritto internazionale, il riconoscimento è un atto meramente lecito, e meramente lecito è il non-riconoscimento: entrambi non producono conseguenze giuridiche. Il riconoscimento appartiene alla sfera della politica: esso rivela null'altro che l'intenzione di stringere rapporti amichevoli, di scambiare rappresentanze diplomatiche. La maggiore o minore intensità che si intende imprimere alla collaborazione viene di solito sottolineata rispettivamente con la formula del riconoscimento *de jure*, cioè pieno, e quella del riconoscimento *de facto*. Il riconoscimento non è dunque costitutivo della personalità internazionale, ma si può cogliere la tendenza, presente nella prassi ma mai tradotta in norme giuridiche, da parte degli Stati preesistenti ad una nuova organizzazione di governo, di giudicare se lo Stato nuovo 'meriti' o meno la soggettività, ancorando il loro giudizio ad un certo valore o ad una certa ideologia; in epoca attuale si tende a ritenere che non siano da

che assume valore meramente dichiarativo e necessariamente discrezionale, gli Stati ottengono la qualifica di soggetto giuridico internazionale; invero, il riconoscimento degli Stati assume una triplice funzione, ossia:

- una funzione politica; attraverso il riconoscimento, gli Stati manifestano la volontà di instaurare relazioni internazionali con il nuovo soggetto di diritto;
- una valenza giuridica; essa è confermata dalla sussistenza dei requisiti essenziali e propedeutici all'acquisizione della suddetta soggettività;
- un effetto preclusivo; esso, generalmente, subentra dalle contestazioni (degli altri Stati) in ordine all'attribuzione della soggettività giuridica internazionale.

Nonostante ciò, è necessario rimarcare che l'impostazione analizzata pocanzi ha generato, in passato, alcuni dubbi specialmente in relazione all'ipotesi di riconoscimento prematuro: si trattava di una tipologia di riconoscimento che, essendo assegnataria di una soggettività internazionale nei confronti di Stati non completamente indipendenti e sovrani, ha originato una vera e propria illegittimità internazionale<sup>40</sup>.

In correlazione a quanto analizzato, si definisce riconoscimento anomalo l'ipotesi in cui uno Stato, formatosi nel pieno rispetto delle norme internazionali, non è riconosciuto dagli Stati precedentemente costituitisi; in tal caso, quest'ultimi risultano esser ostili, atteso che non manifestano la volontà, attraverso l'atto di riconoscimento, di attribuire al nuovo Ente la qualità di soggetto di diritto internazionale: ciò limita notevolmente possibilità di instaurare rapporti di cooperazione, collaborazione ed assistenza tra i diversi ordinamenti giuridici<sup>41</sup>. Oltre a ciò, è doveroso evidenziare che il riconoscimento non era altro che l'espressione di una volontà (individuale e/o collettiva) scaturente da Accordi multilaterali (espresi e/o taciti) tra gli Stati già esistenti: pertanto, l'atto che riconosceva la soggettività internazionale ad un nuovo Ente statale aveva natura e, di conseguenza, valore di Accordo bilaterale. In seguito, tale concezione fu soppiantata da un orientamento più adeguato alle

---

*riconoscere come soggetti i Governi affermatasi con la forza, gli Stati 'non democratici', gli Stati che violano i diritti umani, ecc. È vero che, secondo sicuri principi generali di diritto internazionale, uno Stato è obbligato a non minacciare la pace ed a rispettare i diritti umani; ma è anche vero che simili obblighi, in quanto tali, non condizionano ma anzi presuppongono la personalità giuridica dello Stato medesimo».*

<sup>40</sup> LEANZA U., *op. cit.*; L'A. afferma che «situazione di tale natura si verificarono nel 1992, allorché Austria e Svizzera riconobbero la personalità giuridica internazionale alla Croazia, ossia nel periodo in cui tale Stato esercitava il proprio potere e controllo esclusivamente su un terzo del proprio effettivo territorio».

<sup>41</sup> CASSESE A., *op. cit.*; L'A. sottolinea che «il problema fu già sollevato dalla successione delle colonie inglesi dell'America Settentrionale e dal loro primo ingresso, quali nuove e indipendenti entità politiche, nella vita di relazione internazionale. Infatti, ciò portò alla nascita di una nuova pratica di attribuzione della personalità. Tale prassi permetteva ai nuovi Stati di acquisire la soggettività giuridica mediante attribuzione della stessa ad opera degli Stati preesistenti. Quindi, secondo la concezione dottrinale, la soggettività internazionale venne riconosciuta ai nuovi Stati mediante la stipulazione di Accordi bilaterali, considerati l'unica fonte delle regole del diritto internazionale».

esigenze dei diversi attori: invero, il riconoscimento della soggettività, verificatosi attraverso la stipulazione di Accordi, dipendeva dal preciso momento in cui lo Stato preesistente e il nuovo ente si affermavano reciprocamente<sup>42</sup>.

Per i menzionati motivi, la teoria del riconoscimento cd. costitutivo non fu mai considerata ammissibile in relazione a quanto disposto a livello internazionale: da ciò discendeva la facile formazione di sistemi giuridici non uniformati. Ebbene, solo attraverso una norma internazionale generale (di conferimento della soggettività internazionale) si placarono i dubbi dottrinali<sup>43</sup>. La disposizione generale determinava esplicitamente i requisiti e/o le condizioni in presenza delle quali la personalità internazionale si sarebbe acquisita e/o estinta.

Infine, in relazione alla soggettività del Governo (ossia del Partito) insurrezionale, si evidenzia che gli insorti non sono di certo dei soggetti di diritto internazionale: qualora riescano a costituire, nel corso di eventi bellici, un'organizzazione di governo che effettivamente controlli una parte del territorio, si possono definire come una forma (sebbene embrionale) di Stato alla quale deve obbligatoriamente riconoscersi la personalità giuridica, indipendentemente dal fatto che tal personalità sia destinata ad estinguersi nel caso in cui l'insurrezione non abbia successo<sup>44</sup>.

### **1.2.1. La soggettività internazionale degli individui**

Nel precedente secolo, si sviluppò un'autorevole dottrina<sup>45</sup> in tema di soggettività giuridica internazionale e, in specie, in relazione all'attribuzione di tale riconoscimento ai singoli individui. La dottrina positivista negò rigorosamente la soggettività internazionale dell'individuo, ossia di colui che venne inteso come un «*mero oggetto di normazione internazionale*»<sup>46</sup>.

Tale orientamento dottrinale riteneva che, l'individuo fosse, non già soggetto, ma l'oggetto di diritto internazionale in relazione a tre diverse ragioni, ossia:

---

<sup>42</sup> LEANZA U., *op. cit.*

<sup>43</sup> SCOVAZZI T., TREVES T., GIULIANI M., *Diritto Internazionale*, Milano, 1991, pp. 92 ss.

<sup>44</sup> CONFORTI B., IOVANE M., *op. cit.*

<sup>45</sup> MASTROMARTINO F., *op. cit.*, p. 418.

<sup>46</sup> CASSESE A., *op. cit.*, pp. 153 ss.; *Cfr.*, BROWN J.M., *The individual and international law*, in *The American Journal of International Law*, 1924; MANNER G., *The object theory of the individual in international law*, in *The American Journal of International Law*, 1954; e KOROWICZ M.S., *The problem of the international personality of individuals*, 1956.

- il diritto internazionale, ossia l'articolato insieme di norme (soprattutto di natura consuetudinaria), regolano esclusivamente i rapporti tra gli Stati<sup>47</sup>, intesi come i soli destinatari delle disposizioni sovranazionali;
- la comunità internazionale, in quanto risultato delle relazioni tra i diversi Stati (autonomi e indipendenti), non prende in considerazione gli individui, atteso che essi risultano subordinati rispetto ai medesimi Enti statali, che, precisamente, operano nel contesto internazionale<sup>48</sup> in qualità di attori principali;
- i soggetti non fruiscono degli strumenti necessari per far valere le norme internazionali in proprio favore<sup>49</sup>.

Da ciò discende l'esclusione degli individui dal novero dei soggetti giuridici internazionali<sup>50</sup>: in particolare, le fonti internazionali che formalmente prevedono obblighi

---

<sup>47</sup> Cfr., Corte di Giustizia Internazionale, sentenza del 27 settembre 1927 (Caso Lotus, Francia c. Turchia); La Corte statuisce che: «*le droit international régit les rapports entre Etats indépendants*»; Cfr., BOSCO G., *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, 1987; L'A. sottolinea che «*il diritto internazionale, essendo il sistema delle norme regolatrici della condotta degli Stati nei loro reciproci rapporti, non ha come proprio destinatario la persona umana, ma gli enti – territoriali o funzionali – organizzati per difendere e far progredire i raggruppamenti umani unitariamente rappresentati dagli Stati*».

<sup>48</sup> ROMANO S., *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1939, p. 60; L'A, in relazione ad una profonda analisi del tema, evidenzia che, «*essendo la comunità internazionale una comunità paritaria, fondata sul principio dell'indipendenza e dell'eguaglianza dei suoi membri, ne rimangono esclusi coloro che, per vincoli di subordinazione verso altri enti, non potrebbero in essa assumere una certa posizione di autonomia, che è altresì necessaria perché il mantenimento dei loro impegni non sia impedito da una volontà estranea. In altri termini, le persone internazionali sono sempre, per usare un'espressione del linguaggio diplomatico, delle Potenze*»; v., GIOIA A., *Diritto internazionale*, Milano, 2008; L'A. ribadisce la precedente posizione dottrinale e, di conseguenza, afferma che «*gli individui in quanto tali non sono membri della società internazionale, nel senso che essi non partecipano alla vita di relazione internazionale su di un piano di parità con gli Stati: in particolare, essi non partecipano direttamente alle attività di produzione, accertamento e attuazione del diritto internazionale*».

<sup>49</sup> QUADRI R., *Diritto internazionale pubblico*, Palermo, 1949; L'A. sottolinea che «*la costruzione che si ricava da tali presupposti è nota. Quando i trattati internazionali parlano di diritti, doveri, ecc. dei singoli, non fanno altro che obbligare gli Stati ad attribuire e rispettivamente imporre agli individui mediante i loro ordinamenti giuridici interni, i diritti e i doveri di cui è parola. Cosicché la fonte di questi va sempre ricercata nel diritto interno degli Stati. Viceversa, la pretesa giuridica all'esecuzione degli obblighi contenuti nei trattati, anche se tale esecuzione importi conseguenze per gli individui, esiste solo nei rapporti tra le parti contraenti*».

<sup>50</sup> FOCARELLI C., *Lezioni di diritto internazionale*, Padova, 2008, pp. 76 ss.; L'A. sottolinea che «*gli individui sono soggetti internazionali come, mutatis mutandis, i cittadini di uno Stato sono soggetti nell'ambito dell'ordinamento giuridico di quello Stato in quanto il legislatore, quale organo distinto dai destinatari delle norme, così stabilisca. Non c'è motivo di escludere la soggettività internazionale degli individui per il solo fatto che non sono loro formalmente a creare le norme internazionali. Anche nel diritto statale le norme vengono create e attuate da soggetti perlopiù diversi dai loro destinatari senza che ciò escluda la loro soggettività giuridica*»; Cfr., COSNARD M., *Rapport introductif*, in *Le sujet en droit international, Société française pour le droit international*, 2005, pp. 51 ss.; In relazione a ciò, si ritiene che la soggettività giuridica non dipenda unicamente dall'idoneità dell'Ente ad essere fautore delle norme; può ben vedersi, a titolo esemplificativo, l'esempio relativo a colui che non dispone di capacità d'agire: a chi, cioè, non può esercitare la propria autonomia nella sfera privata, non potendo produrre atti negoziali, testamentari e altre tipologie di atti. È palese che non avrebbe senso escludere la soggettività giuridica di questi individui, essendo essi soggetti in virtù della loro personalità giuridica.

e diritti per gli individui, sono indirizzate solo agli Stati, i quali, in relazione all'attuazione del diritto internazionale, possono imporre ai cittadini le corrispondenti situazioni giuridiche soggettive sulla base dell'osservanza e della combinata concretizzazione degli ordinamenti statali ed internazionale<sup>51</sup>.

Inoltre, il possibile diritto di ricorso innanzi a organi giudiziari internazionali conferito ai singoli cittadini si sostanzia in un diritto meramente strumentale: invero, ad esso non è riconnesso alcun diritto sostanziale di stampo internazionale e, di conseguenza, lo stesso soggetto non può far valere, nei confronti dello Stato, la potenziale decisione giudiziale a lui favorevole<sup>52</sup>. In relazione a ciò, alcuni autori intravidero negli iniziali tentativi giurisdizionale di garanzia l'introduzione di un regime di tutela nei confronti degli individui: per completezza espositiva, si menzionano gli organi giurisdizionali<sup>53</sup> che hanno intrapreso tali iniziative, ossia la Corte di Giustizia dell'America Centrale (la quale fu istituita successivamente all'adozione del Trattato centro-americano del 1907), i Tribunali istituiti dagli Accordi di pace firmati a Versailles (ciò avvenne al termine della prima guerra mondiale) e, infine, gli organi giurisdizionali creati in attuazione della Convenzione tedesco-polacca sull'Alta Slesia del 1922<sup>54</sup>.

---

<sup>51</sup> ANZILOTTI D., *op. cit.*; In tema di situazioni giuridiche riconosciute dall'ordinamento sovranazionale in capo ai singoli individui, l'A. sottolinea che *«le norme consuetudinarie o i trattati che apparentemente impongono doveri agli individui, in realtà impongono allo Stato l'obbligo di vietare e punire certi fatti individuali o lo autorizzano a farlo quando altrimenti sarebbe vietato: l'obbligo dell'individuo non sorge se lo Stato non abbia emanata la norma che vieta. E le norme che apparentemente accordano diritti agli individui, in realtà obbligano o autorizzano lo Stato ad accordare quei dati diritti»*; Cfr., BOSCO G., *op. cit.*, p. 160; L'A., in correlazione a quanto esaminato, afferma che *«anche se un trattato internazionale ha per oggetto la protezione della persona umana i suoi destinatari sono pur sempre gli Stati sui quali incombe l'obbligo di accordare quei diritti, obbligo di cui rispondono nei confronti degli altri Stati contraenti, secondo le norme del diritto internazionale»*.

<sup>52</sup> MASTROMARTINO F., *op. cit.*, p. 421.

<sup>53</sup> SPERDUTI G., *L'individuo nel diritto internazionale*, Milano, 1950, p. 69; L'A. afferma che *«la loro qualificazione pertinente e complessiva è di organi internazionali di giustizia interna. Ciò va inteso nel senso che essi rientrano tra gli organismi funzionali costituiti, come centri di volontà, in base a norme internazionali e operanti, come centri di attività giuridicamente rilevanti, in base a norme di diritto interno. A queste soltanto rimanevano sottoposti gli individui che ad essi si rivolgevano o che presso di essi potevano essere convenuti»*.

<sup>54</sup> KELSEN H., *Principles of international law*, New York, 1966, pp. 222 ss.; Il trattato centro-americano provvedeva ad attribuire un potere di azione agli individui, esercitabile una volta che essi avessero esperito infruttuosamente tutti i rimedi in ambito nazionale, e indipendentemente dal fatto che lo Stato di cui essi erano cittadini sostenesse o meno il loro ricorso. La Corte operò per quasi un decennio e cessò di esistere nel 1918 alla scadenza dei termini del mandato, che non venne rinnovato. In relazione al Trattato di Versailles, si legga l'art. 297 lett. e), il quale prevede che: *«i cittadini delle potenze alleate o associate hanno diritto al risarcimento per danni o lesioni causati alla loro proprietà, diritti o interessi, comprese le società o le associazioni in cui erano interessati nel territorio tedesco, come esisteva il 1° agosto 1914, mediante l'applicazione sia delle misure eccezionali di guerra che delle misure di disposizione che sono oggetto dei commi 1 e 3 dell'allegato allegato. Verranno esaminate le denunce presentate a tale riguardo da questi cittadini e l'importo del risarcimento sarà fissato dal Tribunale Arbitrale Misto»*. Ulteriormente, la Convenzione sull'Alta Slesia predisponesse la possibilità per i privati di ricorrere alla Corte anche contro il proprio Stato di appartenenza.

Le argomentazioni richiamate dalla dottrina tradizionale, in ordine all'estromissione degli individui dal novero dei soggetti di diritto internazionale, derivano dal presupposto secondo cui «*l'ordinamento internazionale consisterebbe in un sistema di norme intese a regolare esclusivamente le relazioni tra gli Stati*»<sup>55</sup>.

Diversamente, parte della dottrina<sup>56</sup> offre una visione differente<sup>57</sup>, considerato che essa insiste sull'arbitrarietà di tale assunto preliminare e, di conseguenza, pone l'attenzione sul graduale interesse mostrato a livello internazionale in tema di emancipazione dell'individuo dalla posizione di minorità in cui era stato per decenni relegato<sup>58</sup>. Gli anzidetti orientamenti condizionarono l'evoluzione del sistema giuridico internazionale solo indirettamente: difatti, nel Trattato istitutivo della Società delle Nazioni e, inoltre, nei documenti normativi da essa prodotti non fu riconosciuta nessuna situazione giuridica soggettiva ai cittadini. In conformità con i principi della dottrina internazionalistica prevalente, tutti i diritti e gli oneri furono conferiti unicamente agli Enti statali, in quanto unici destinatari e soggetti di diritto internazionale.

Lo stesso principio fu successivamente richiamato nel corso dell'istituzione della Corte Permanente di Giustizia Internazionale (ossia la massima istituzione di garanzia del sistema della Società delle Nazioni). In particolare, lo Statuto della Corte esclude qualunque potere d'azione giurisdizionale in capo agli individui<sup>59</sup>. Ebbene, l'orientamento dottrinale dominante influenzò notevolmente la predisposizione e l'implementazione istituzionale eseguita in quel periodo storico.

Solo con la fondazione delle Nazioni Unite e, conseguentemente, all'emanazione della Dichiarazione Universale dei diritti umani, la dottrina continuò a richiamare i precedenti

---

<sup>55</sup> SPIROPULOS J., *L'individu et le droit international*, 1929, p. 191; L'A. evidenzia che «*poiché il diritto internazionale è per definizione un ordinamento giuridico che contiene diritti e obblighi solo per gli stati, ne consegue logicamente che non può includerne alcuno per gli individui, questa comprensione essendo esclusa in virtù della sua stessa definizione*».

<sup>56</sup> MASTROMARTINO F., *op. cit.*

<sup>57</sup> FRAGOLA, M. *Sovranità diffuse e diritti umani nella prospettiva comunitaria*, in *Rivista di Diritto europeo*, 1999; L'A. allega le importanti del fenomeno della «*coesistenza dei due modelli antagonisti anche e forse soprattutto per quel che riguarda la posizione dell'individuo. È stato sostenuto spesso che anche l'individuo possa essere considerato soggetto di diritto internazionale. Se correttamente impostata, in verità, la questione della soggettività dell'individuo si riduce solamente a cercare di comprendere se l'ordinamento internazionale contiene norme che stabiliscano diritti e obblighi i cui destinatari diretti sono i sudditi degli Stati (e dunque non solamente l'individuo come persona fisica, ma anche la persona giuridica, ossia la società commerciale)*».

<sup>58</sup> FIORE P., *Trattato di diritto internazionale pubblico*, Torino, 1904.

<sup>59</sup> SPERDUTI G., *op. cit.*, p. 93; Lo studio realizzato dell'A. sottolinea che «*è impossibile mettere sullo stesso piano Stato e individui; gli individui non sono soggetti di diritto internazionale, ed è esclusivamente nel campo di questa legge che la Corte è chiamata ad operare. È vero che il concetto di conflitto internazionale può essere interpretato in vari modi. Ma affinché un conflitto tra uno Stato e un individuo rientri nel dominio della Corte internazionale, lo Stato a cui appartiene l'individuo deve considerarsi leso nei diritti e negli interessi del suo cittadino e che, quindi, internazionalizza il conflitto*».

principi fondati su un ormai debole statalismo: infatti, si superò tale posizione dottrinale attraverso l'effettivo sviluppo dei processi di integrazione internazionale, interrompendo, in tal modo, il persistente disimpegno<sup>60</sup> degli Stati nei confronti dei singoli cittadini<sup>61</sup>.

Tuttavia, la dottrina era ben cosciente del carattere non necessario dei principi predisposti<sup>62</sup>: l'orientamento positivista sosteneva che i suddetti principi dovessero esser modificati e/o sostituiti nel caso in cui i mutamenti risolutivi nel contesto internazionale ne avessero mostrato l'inevitabile obsolescenza<sup>63</sup>. In particolare, la modificazione del regime giuridico dei rapporti sovranazionali, in tema di destinatarietà delle disposizioni internazionali, era stata enunciata da tempo con la sentenza della Corte Permanente di Giustizia Internazionale del 1928 in relazione al caso *Danzig Railway Officials*<sup>64</sup>. Nell'anzidetta pronuncia, la Corte, pur ammettendo che «*in conformità di un radicato principio di diritto internazionale*» un trattato internazionale «*non può, come tale, creare direttamente diritti e obblighi per gli individui*», dichiarava che «*lo scopo effettivo di un trattato internazionale, secondo l'intenzione degli Stati contraenti, può essere l'adozione ad opera delle parti di determinate regole che creano diritti e obblighi per gli individui, attuabili in maniera coercitiva dai tribunali internazionali*»<sup>65</sup>.

---

<sup>60</sup> GARCIA-MORA M.R., *International law and asylum as a human right*, Washington, 1956, pp. 12 ss.; L'A. afferma che «*il diritto internazionale non è stato applicato agli individui, non perché c'è qualcosa nella sua natura che lo preclude, ma semplicemente perché nessuno voleva che fosse applicato agli individui*». Sul punto, Cfr., SERENI A.P., op. cit., p. 238: «*La personalità giuridica internazionale è conferita come mezzo per il soddisfacimento di concrete esigenze della comunità internazionale ed è quindi, in sostanza, un espediente tecnico*».

<sup>61</sup> SALVIOLI G., *L'individuo in diritto internazionale*, 1956, p. 6; L'A. sottolinea che «*alcuni positivisti, criticando l'indicazione di certi diritti fondamentali degli uomini menzionati da studiosi contrari, negano recisamente che essi siano riconosciuti dal diritto internazionale positivo, mirano non solo a colpire l'esistenza di quei diritti soggettivi internazionali intesi come propri dell'individuo, ma intendono anche escludere l'esistenza delle corrispondenti limitazioni degli Stati tra di loro circa il trattamento dell'individuo*».

<sup>62</sup> FEDOZZI P., op. cit., p. 179; In tale elaborazione dottrinale, l'A. dichiara che «*la conclusione negativa (in relazione alla soggettività giuridica internazionale degli individui) poggia puramente e semplicemente sullo stato attuale del diritto internazionale positivo, quale noi lo interpretiamo, e non ha in sé niente di dogmatico e di assoluto. Quello che oggi non è potrebbe essere domani*». Del resto, aggiungeva, «*il diritto internazionale positivo ha allargato le frontiere dei propri soggetti ed esso mostra tendenza ad ulteriori allargamenti*»; Cfr., SPERDUTI G., op. cit., p. 46; L'A. evidenzia che «*né difficoltà logiche né inibizioni di diritto positivo impediscono agli accordi internazionali di porre norme indirizzate agli individui. Ciò posto, il problema si riduce essenzialmente al punto se una possibilità giuridica abbia trovato e trovi concrete forme di realizzazione*».

<sup>63</sup> MASTROMARTINO F., op. cit.

<sup>64</sup> Per il testo originale ed integrale, Cfr., *Répertoire des décisions et des documents de la procédure écrite et orale de la Court Permanent de Justice International et de la Court International de Justice*, in [www.lawcat.berkeley.edu](http://www.lawcat.berkeley.edu).

<sup>65</sup> *Ibidem*.

In ordine a ciò, molti autori<sup>66</sup> contestarono la posizione assunta tradizionalmente; invero, si ribadiva che, così come nel diritto interno, anche nel diritto internazionale gli individui dovessero esser considerati soggetti di diritto. Difatti, a livello internazionale, vi sono norme, sia di natura generale che di carattere particolare, che prevedono diritti ed obblighi in capo agli individui, rappresentandoli, in tal modo, come soggetti dotati di una soggettività internazionale piena<sup>67</sup>.

Tale elaborazione, benché minoritaria in dottrina, influi, tuttavia, sugli sviluppi della controversia (in relazione alla qualificazione della soggettività internazionale in capo ai cittadini). La questione della soggettività giuridica internazionale degli individui, essendo associata all'evoluzione del diritto internazionale<sup>68</sup>, portò la dottrina dinanzi ad un bivio, ossia a dover scegliere la soluzione migliore tra le seguenti alternative:

- sostenere la tendenza evolutiva del sistema normativo, semmai coordinando e/o cambiando, se necessario, anche i principi fondanti;
- intralciare la suddetta evoluzione al fine di conservare l'impianto tradizionale.

Sebbene fosse stata registrata una tendenza diretta al riconoscimento della soggettività degli individui in ambito internazionale, l'atteggiamento dei giuristi rimase prudente e conservativo<sup>69</sup>. Nonostante ciò, la tradizionale opinione dottrinale, secondo cui il cittadino non era altro che un mero oggetto di normazione, era, sin dagli anni Cinquanta, molto discussa<sup>70</sup>: il venir meno della concezione tradizionale rappresentava la direzione in cui la

---

<sup>66</sup> CASSESE A., *op. cit.*; KELSEN H., *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966, p. 152; L'A. ritiene che «il diritto internazionale delega gli ordinamenti statali a determinare gli individui mediante il cui comportamento vengono adempiuti o violati i diritti statuiti dal diritto internazionale, si esaurisce il senso giuridico di quella particolarità del diritto internazionale, in base alla quale soltanto agli Stati vengono attribuiti doveri e diritti oppure soltanto gli Stati sono soggetti del diritto internazionale. Con queste proposizioni si esprime soltanto la semplice attribuzione indiretta (cioè attuata per mezzo dell'ordinamento giuridico dei singoli Stati) di doveri e di diritti, effettuata dal diritto internazionale nei riguardi di singole persone».

<sup>67</sup> KELSEN H., *op. cit.*

<sup>68</sup> MIELE M., *Diritto internazionale*, 1972, pp. 79 ss.

<sup>69</sup> QUADRI R., *op. cit.*; L'A. afferma che «la tendenza della dottrina contemporanea è quella di riconoscere la personalità internazionale a entità collettive diverse dagli Stati e, molto spesso, anche agli individui. Tuttavia, questa tendenza dottrinale è contestata dalla grande maggioranza degli autori»; Cfr., SERENI A. P., *op. cit.*; Sulla scia dell'impostazione dottrinale maggioritaria, l'A. evidenzia che «nell'ambito del diritto internazionale si manifesta una tendenza costante verso la formazione mediante accordi di norme specifiche per la protezione della vita, della libertà e della dignità umana. La tendenza alla protezione di questi valori umani mediante norme convenzionali non ha portato però sinora ad una modifica delle concezioni giuridiche tradizionali in base alle quali l'individuo è oggetto e non soggetto delle norme di diritto internazionale».

<sup>70</sup> SPERDUTI G., *op. cit.*, p. 106; Espone l'opinione secondo cui «gli individui sono lontani dall'essere per il diritto internazionale, semplici beni o strumenti per soddisfare i bisogni degli Stati. Essi sono centri di interessi che l'ordinamento tende a proteggere con proprie norme appunto come interessi loro propri. Essi sono centri di attività, di per sé idonee ad incidere in senso soddisfattivo o lesivo su interessi

stessa dottrina iniziava penosamente a muoversi. Tale divisione dottrinale, d'altra parte, non deve meravigliare: l'incertezza normativa e l'enorme disparità di opinioni in relazione alla questione della soggettività degli individui<sup>71</sup> scaturiscono dall'assenza di una norma che definisca quali siano i soggetti di diritto internazionale o, perlomeno, quali siano i parametri da utilizzare per l'individuazione dei medesimi. Si registra la mancanza di una disposizione che definisca gli elementi e/o i requisiti della soggettività internazionale, ovvero i principi che riescano ad indirizzare la classificazione del gruppo di soggetti agenti nel contesto internazionale<sup>72</sup>. Da ciò discende l'esigenza di determinare i soggetti dotati di personalità giuridica a livello internazionale, attraverso l'individuazione empirica dei destinatari delle disposizioni sovranazionali<sup>73</sup>. Un soggetto e/o un Ente è dotato di soggettività internazionale quando, in ordine al medesimo, si registrano effetti giuridicamente rilevanti che, pertanto, evidenziano la titolarità delle situazioni giuridiche soggettive previste dalle disposizioni normative.

---

*internazionalmente protetti, delle quali l'ordinamento persegue la disciplina appunto come di attività individuali. Essi sono, dunque, ben più soggetti che oggetto di tali norme»; Cfr., O'CONNELL D. P., op. cit., p. 83; L'A., in correlazione a quanto affermato, evidenzia che «gli esseri umani non sono oggetto di una legge allo stesso modo di una nave, e la legge non li tratta come tale. Il diritto internazionale, come qualsiasi altra fonte, è la struttura della comunità umana all'interno della quale vengono formalizzati i modelli di comportamento. Il bene comune della società è l'unico fine intelligibile del diritto internazionale, e c'è qualcosa di offensivo nell'opinione dottrinale, secondo cui il diritto internazionale si rivolge solo agli Stati, lasciando gli esseri umani che li compongono, ciò implementa le violazioni di diritti umani».*

<sup>71</sup> VIGLIONE S., *La soggettività dell'individuo nel diritto internazionale*, 2017, in [www.iusinitinere.it](http://www.iusinitinere.it); L'A. espone rigorosamente che «la concezione secondo la quale il Diritto Internazionale sia concepito ad uso e consumo esclusivo degli Stati, per quanto sia per certi versi senz'altro veritiera, non può essere accolta in senso assoluto in quanto, soprattutto nel Diritto Internazionale contemporaneo, è sempre crescente il rilievo attribuito agli individui. Pertanto, a tal fine è necessario effettuare una distinzione, onde poter evidenziare al meglio quelle che sono state le principali evoluzioni che nel tempo hanno interessato questo particolare argomento. Ed infatti, nel Diritto Internazionale classico, e cioè fino al secondo conflitto mondiale, l'individuo era percepito essenzialmente come un mero beneficiario materiale degli effetti scaturenti dalle norme internazionali. Esso, pertanto, aveva un ruolo decisamente marginale, tanto da essere considerato quale pertinenza del territorio appartenente allo Stato territoriale di appartenenza. Questa particolare disciplina risulta utile al fine di evidenziare la concezione altamente statalista dell'epoca, una concezione secondo la quale allo Stato era attribuito il controllo esclusivo dei sui propri cittadini dal punto di vista del Diritto Internazionale. Tale impostazione, tuttavia, pur essendo radicata ad un presupposto teorico saldamente affermato, non teneva conto che le norme internazionali, pur riferendosi agli Stati, possono incidere in svariati modi sulle posizioni giuridiche soggettive. Dopo la Seconda Guerra Mondiale poi, grazie alla Dichiarazione dei Diritti dell'Uomo, nonché, più in generale, all'opera pacifista dilagante in tutti i settori della cultura, si procedette ad una riformulazione del Diritto Internazionale in cui all'individuo fu attribuito un rilievo sempre maggiore. Una prima apertura al rilievo della persona fisica in realtà era già costituita dalle risalenti norme sulla pirateria, le quali formando un unicum nel panorama normativo dell'epoca, si rivolgevano non agli Stati, ma bensì direttamente agli individui».

<sup>72</sup> FEDOZZI P., op. cit., p. 97; «siccome non esistono norme convenzionali che esplicitamente e direttamente conferiscano la personalità a un dato ente, bisogna indagare attraverso le varie stipulazioni se in tal senso possa ritenersi esistente la presumibile volontà degli Stati contraenti».

<sup>73</sup> ARANGIO RUIZ G., op. cit., pp. 10 ss.; L'A. afferma che «è opportuno ritenere che per determinare i soggetti del diritto internazionale, si debbano considerare le singole norme, onde trarne gli elementi che ne indicano i destinatari».

Considerando in che modo venga utilizzata la titolarità giuridica internazionale, è possibile scindere due profili applicativi (distinti tra loro che, spesso, sono confusi e sovrapposti) ossia:

- un utilizzo di natura normativista, che si concreta con il conferimento a uno specifico soggetto di situazioni giuridiche previste dall'ordinamento sovranazionale;
- un uso realista, che mostra il concreto esercizio della situazione giuridica attribuita.

Ne deriva una peculiare elaborazione della soggettività, in ordine alla classificazione degli individui, che interessa gran parte dell'attuale orientamento dottrinale internazionalistico: in particolare, i reali titolari delle situazioni giuridiche previste e disciplinate dalle disposizioni internazionali, non sono gli Enti cui si rivolgono le norme, bensì quei soggetti che siano altresì dotati di *«un potere d'azione adeguato all'esercizio dei diritti che sono loro attribuiti e, per altro verso, di forme di responsabilità riconnesse agli inadempimenti o alle violazioni degli obblighi o dei divieti ad essi imputati»*<sup>74</sup>.

L'attuale concezione affronta la questione della soggettività con un approccio influenzato da un'elaborazione realistica del diritto internazionale<sup>75</sup>, fondata sull'esaltazione della funzione svolta dal principio di effettività<sup>76</sup> e, di conseguenza, in correlazione con le posizioni assunte dall'autorevole giurisprudenza internazionale<sup>77</sup>. Pertanto, la destinatarietà delle disposizioni sovranazionali è rappresentata dalla concreta attuazione e/o dal reale esercizio (e non già la mera titolarità) delle situazioni giuridiche<sup>78</sup>.

---

<sup>74</sup> MASTRO MARTINO F., *op. cit.*, pp. 428 ss.; *Cfr.*, CASSESE A., *op. cit.*; L'A. afferma che il significato del nesso per così dire *«immediato»* stabilito, in forza della stessa soggettività giuridica, tra il diritto internazionale e l'ente cui sono rivolte le norme ad esso appartenenti; v., SERENI A. P., *op. cit.*, p. 236; *«La personalità esprime l'esistenza di un rapporto di immediatezza tra il diritto internazionale ed un ente, per cui quest'ultimo acquista direttamente diritti e doveri, poteri facoltà e obblighi nell'ordinamento internazionale»*.

<sup>75</sup> CASSESE A., *op. cit.*

<sup>76</sup> SPERDUTI G., *op. cit.*, pp. 11 ss.; L'A. evidenzia che *«l'effettività è in diritto internazionale contenuto caratteristico di un principio informatore dell'ordinamento nel suo complesso»*; *l'adozione di tale accostamento comporta che si concepisca il diritto internazionale come ordinamento che realisticamente si adegua alle proprie basi sociali e assume come direttiva di coordinare il proprio sviluppo evolutivo all'evoluzione di dette basi, ossia all'evoluzione della struttura stessa della società internazionale»*.

<sup>77</sup> SERENI A.P., *op. cit.*; pp. 235 ss.; ci si riferisce al parere consultivo relativo al risarcimento dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite del 1949, in cui la Corte Internazionale di Giustizia, implicitamente e non senza qualche ambiguità, identifica la *«capacità di essere titolari di diritti e di doveri internazionali»* nella *«capacità di pretendere l'adempimento di obblighi posti a carico degli Stati membri»*.

<sup>78</sup> O'CONNELL D.P., *op. cit.*, p. 80; L.A. sottolinea che *«l'azione legale è l'indice della personalità giuridica»*.

Tale assetto è visibile nei confronti di soggetti e/o enti che dispongano, oltre dell' idoneità ad essere titolari di situazioni giuridiche<sup>79</sup>, altresì della capacità di poter eseguire atti di rilevanza giuridica<sup>80</sup>; principalmente per due motivi, ossia:

- la possibilità di rivendicare contro l'Ente statale tutti i diritti che sono stati conferiti dal diritto internazionale;
- l'eventuale imputazione della responsabilità (in capo agli Stati) scaturente dagli inadempimenti e/o violazioni delle situazioni giuridiche ai medesimi attribuite.

In tale duplice livello qualificatorio della soggettività, connesso alla titolarità di situazioni giuridiche e alla relativa e concreta eseguibilità, che consiste il senso della personalità giuridica internazionale, intesa come uno *status* qualificabile in termini di grado<sup>81</sup>: ciò consente di contemplare la soggettività giuridica (assoluta o parziale<sup>82</sup>) di enti (tra loro diversi) quali gli Stati e i singoli individui, atteso che risultano esser differenti e incomparabili le capacità di cui dispongono<sup>83</sup>.

---

<sup>79</sup> SERENI A.P., *op. cit.*; L'A. elabora una tesi secondo cui «l'ente che è titolare di una situazione giuridica soggettiva derivante da una data norma o che ha l'idoneità a divenirlo è soggetto o destinatario della norma medesima»; Cfr., MORELLI G., *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1967, pp. 106 ss.; SCHWARZENBERGER G., *A manual of international law*, Londra, 1960, p. 53; L'A. ritiene che «la personalità internazionale significa capacità di essere portatore di diritti e doveri secondo il diritto internazionale. Con il concetto di soggettività internazionale si indicano i requisiti generali di un determinato ente affinché lo stesso sia destinatario effettivo di norme giuridiche e pertanto titolare di diritti e di obblighi internazionalmente sanciti».

<sup>80</sup> CASSESE A., *op. cit.*; L'A. definisce l'Ente in quanto «titolare di un diritto soggettivo o di una pretesa quando esso risulta radicalmente privo di qualsiasi mezzo per garantire effettivamente l'attuazione di tali asserite situazioni giuridiche, ed invece di siffatta attuazione dispone a sua assoluta discrezionalità un altro ente (lo Stato nazionale), significa assegnare un valore puramente nominalistico al concetto di soggettività»; «Perché un ente possa essere definito titolare di situazioni giuridiche soggettive, occorre non solo che tali situazioni risultino garantite, ma anche che i meccanismi idonei ad assicurare la loro concreta attuazione non dipendano solo ed esclusivamente da altri enti, ma possano essere messi in moto dallo stesso ente interessato, o quantomeno abbiano un carattere tale da non abbisognare di essere promossi da altri soggetti; un ente può essere considerato destinatario di norme di un certo ordinamento solo se le garanzie di tali norme sono concretamente apprestate dall'ordinamento stesso».

<sup>81</sup> FEDOZZI P., *op. cit.*; «I soggetti del diritto internazionale hanno diversi gradi di capacità, la quale è massima e generale negli Stati e variamente minore negli altri soggetti».

<sup>82</sup> BALLADORE PALLIERI G., *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1982, p. 222; L'A. afferma che «la personalità dell'individuo è solo frammentaria e occasionale. Non vi sono cioè individui, i quali abbiano la qualità di soggetti nel diritto internazionale e, in forza di questa qualifica, abbiano una certa astratta capacità. Vi sono solo concrete attribuzioni di diritti e poteri o doveri a determinati individui, e da tali attribuzioni è lecito arguire solo ciò che esse esplicitamente dispongono, e costituiscono una limitatissima personalità per quel rapporto particolare».

<sup>83</sup> O'CONNELL D. P.; *op. cit.*; sottolinea che gli individui sono soggetti di diritto internazionale non significa che i medesimi «possiedono le stesse competenze legali degli Stati. Ovviamente non lo sono proprio perché non sono Stati, ma sono legalmente membri degli Stati. Le loro attività di diritto internazionale sono incanalate sul presupposto di tale appartenenza; La teoria e la pratica stabiliscono che l'individuo ha interessi legalmente tutelati, può compiere atti legalmente prescritti, può godere di diritti ed essere oggetto di doveri ai sensi del diritto municipale derivanti dal diritto internazionale; e se la personalità non è altro che una somma di capacità, allora è una persona di diritto internazionale, sebbene le sue capacità possano essere diverse e meno in numero e sostanza rispetto alle capacità degli Stati. Un individuo, ad esempio, non

A ciò è necessario aggiungere che far dipendere il riconoscimento della soggettività dall'attribuzione della capacità d'agire, comporta la commistione della causa (ossia la soggettività) con i relativi effetti. La suddetta confusione, ossia la sovrapposizione della capacità di godimento e della capacità d'agire, deriva dal nesso i concetti di soggetto giuridico e di diritto soggettivo<sup>84</sup>. A sostegno di tale orientamento, spicca l'ideologia<sup>85</sup> secondo cui i diritti soggettivi sono quelle «*situazioni giuridiche la cui garanzia consiste in un'altra situazione giuridica intesa a rendere capace il soggetto titolare delle prime di far valere le proprie prerogative verso un altro soggetto imputato degli obblighi e dei divieti corrispondenti*»<sup>86</sup>.

Tale impostazione dottrinale si focalizza sull'urgenza di una definizione generale, precisamente positivista, del rapporto tra i diritti e le garanzie, affinché si possa riformulare la precedente concezione relativa alla caratterizzazione dei diritti soggettivi<sup>87</sup>.

### 1.2.2. La soggettività nel contemporaneo diritto internazionale

In relazione all'analisi svolta, è evidente che gran parte dell'attuale dottrina propenda per il riconoscimento della soggettività giuridica internazionale degli individui<sup>88</sup>. La nuova impostazione, che fa venir meno la precedente concezione statalista, pone in rilievo due attente valutazioni:

---

*può acquisire territorio, non può stipulare trattati e non può avere diritti belligeranti. Ma può commettere crimini di guerra, pirateria e crimini contro l'umanità.*

<sup>84</sup> BALLADORE PALLIERI G., *op. cit.*; L'A. evidenzia che «*sussiste un rapporto diretto tra lui e il soggetto che viola il suo interesse, e può esigere da quest'ultimo che cessi la violazione o sia data congrua riparazione*».

<sup>85</sup> KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, 2000, pp. 75 ss.

<sup>86</sup> MASTROMARTINO F., *op. cit.*, pp. 431 ss.

<sup>87</sup> FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali*, 2001, pp. 30 ss.; L'A. descrive «*la struttura nomodinamica del diritto moderno che impone, in forza del principio di legalità quale norma di riconoscimento delle norme positivamente esistenti, di distinguere tra i diritti e le loro garanzie: di riconoscere che i diritti esistono se e solo se normativamente stabiliti, così come le garanzie costituite dagli obblighi e dai divieti corrispondenti esistono se e solo se anch'esse normativamente stabilite. E questo vale per i diritti di libertà (negativi) come per i diritti sociali (positivi), per quelli stabiliti dal diritto statale come per quelli stabiliti dal diritto internazionale. Se non vogliamo cadere in una forma di paradossale giusnaturalismo realistico e non vogliamo far svolgere alle nostre teorie funzioni legislative, dobbiamo ammettere che i diritti e le norme che li esprimono esistono tanto sono positivamente prodotti dal legislatore, sia esso ordinario, o costituzionale o internazionale*».

<sup>88</sup> CASSESE A., *op. cit.*, p. 155; secondo cui «*gli individui sono stati progressivamente considerati come detentori di interessi internazionali di natura sostanziale e come possibili autori di violazioni di norme a tutela di interessi fondamentali per la comunità internazionale nel suo insieme; la conseguenza è che oggi gli individui sono titolari, a livello internazionale, di determinati diritti, ma sono anche destinatari di obblighi internazionali e possono rispondere della loro eventuale violazione*».

- dalla creazione delle Nazioni Unite sono aumentate esponenzialmente le convenzioni multilaterali relative alla protezione degli individui sul piano internazionale; di conseguenza, la percentuale degli strumenti di tutela per gli individui (anche in ordine alle particolari classi di soggetti privati) è attualmente in crescita e ciò genera particolare attenzione da parte della dottrina conservatrice<sup>89</sup>;
- nel sistema internazionale si sono gradualmente affermati sia il principio della responsabilità personale in materia penale (la quale implica il riconoscimento di ogni individuo come soggetto passivo di diritto internazionale, atteso che è potenzialmente perseguibile e condannabile per le presumibili violazioni normative)<sup>90</sup> che il principio secondo cui il soggetto leso nei propri diritti può essere autorizzato ad esercitare, sebbene in modo limitato, un reale potere di azione sul piano internazionale, ricorrendo agli adeguati organi giurisdizionali, al fine di richiedere l'accertamento e/o la condanna dello Stato che ha violato le disposizioni normative; da ciò discende la qualificazione dell'individuo come soggetto altresì attivo, e non solo passivo, di diritto internazionale<sup>91</sup>.

Difatti, sin dalla pronuncia del Tribunale di Norimberga (sentenza del 30 settembre del 1946), si statui che le azioni consistenti nelle violazioni dei divieti stabiliti, a livello consuetudinario e/ o pattizio, sono qualificati come «*crimini internazionali dell'individuo*»<sup>92</sup>. In tal modo, sancendo risolutivamente il principio della responsabilità individuale in materia penale, si assicurò che: «*i crimini contro il diritto internazionale sono commessi da uomini, e non da entità astratte, e le norme di diritto internazionale possono venire applicate soltanto punendo gli individui che commettono tali crimini.*

---

<sup>89</sup> MASTROMARTINO F., *op. cit.*; L'A. afferma che «*tra tutti gli strumenti normativi internazionali ad oggi prodotti in seno alle Nazioni Unite e ad altre organizzazioni sopranazionali mondiali o regionali, basti ricordare gli accordi più influenti in tema di diritti umani: innanzitutto i due Patti internazionali adottati nel 1966 dall'Assemblea generale dell'ONU, l'uno relativo ai diritti civili e politici, l'altro ai diritti sociali, economici e culturali – nonché i loro protocolli; la Convenzione internazionale sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, adottata nel 1965; la Convenzione sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione verso le donne, adottata nel 1979; la Convenzione contro la tortura e altri trattamenti o punizioni crudeli, inumani o degradanti, adottata nel 1984; la Convenzione internazionale sui diritti dell'infanzia, adottata nel 1989; lo Statuto della Corte Penale Internazionale, firmato a Roma nel 1999 ed entrato in vigore nel luglio del 2002; la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti umani e delle libertà fondamentali, adottata nel 1950 a Roma; la Convenzione americana sui diritti umani, adottata nel 1969; la Carta africana dei diritti umani e dei popoli, adottata a Nairobi nel 1981*».

<sup>90</sup> *Ibidem*.

<sup>91</sup> SHAW M.N., *International law*, 2003, pp. 233 ss.

<sup>92</sup> Il testo integrale della sentenza è visibile in *American Journal of International Law*, 1947, p. 172.

*L'essenza stessa della Carta (dell'ONU) è che gli individui hanno obblighi internazionali che trascendono gli obblighi nazionali imposti dal singolo Stato»<sup>93</sup>.*

Successivamente, con l'istituzione dei Tribunali internazionali per l'ex-Jugoslavia e per il Ruanda e, inoltre, con l'entrata in vigore dello Statuto della Corte Penale Internazionale (nel 2002), la classificazione degli individui in qualità di soggetti (passivi) di diritto internazionale non era più oggetto di contestazioni<sup>94</sup>; pertanto, anche in relazione al carattere consuetudinario acquisito dai cd. *crimina juris gentium*, lo stesso Statuto internazionale fu influenzato e, di conseguenza, definito dal loro carattere universale, «essendo imputati a tutti gli individui quale che sia la loro nazionalità di appartenenza e indipendentemente dal fatto che i comportamenti vietati siano proibiti dal sistema giuridico statale cui essi appartengono»<sup>95</sup>.

Ebbene, è opportuno porre l'attenzione sulla tendenza internazionale ad attribuire delle situazioni giuridiche soggettive agli individui attraverso la stipulazione di convenzioni internazionali. Sebbene, nella maggior parte dei casi, gli individui siano in grado di far valere la propria titolarità solamente in ambito nazionale (potendo beneficiare delle situazioni giuridiche riconosciute dal diritto sovranazionale solo a seguito della formale recezione nell'ordinamento statale)<sup>96</sup>, anche in caso di ricorso individuale innanzi ad organi internazionali di garanzia, gli individui possono esercitare il proprio potere d'azione, essendo questo conferito direttamente dalle norme internazionali.

Nonostante ciò, anche il summenzionato diritto incontra alcuni limiti, ossia nel diritto di natura strumentale che consente al singolo solo di avviare il procedimento, essendogli, di

---

<sup>93</sup> TREVES T., *Diritto internazionale*, 2005, p. 207.

<sup>94</sup> COSNARD M., *Rapport introductif*, in *Le sujet en droit international*, Société française pour le droit international, Parigi, 2005, pp. 44 ss.

<sup>95</sup> CASSESE A., *op. cit.*; Cfr., CONFORTI B., *op. cit.*; Gli Autori sottolineano, per altro verso, che nessun organo giurisdizionale operante a livello internazionale autorizza gli individui ad agire in giudizio per pretendere la riparazione penale degli atti commessi da altri individui in violazione dei divieti vigenti nella consuetudine internazionale o vincolanti per gli Stati parte di convenzioni internazionali. A questo riguardo, non fa eccezione neppure lo Statuto della Corte Penale Internazionale che riserva l'attivazione della Corte unicamente agli Stati parte e al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, lasciando, però, al Procuratore un limitato potere d'azione *ex officio*, controllato per mezzo di un filtro giudiziale affidato alla Camera preliminare del Tribunale.

<sup>96</sup> LEANZA U., *op. cit.*; L'A. afferma che «il diritto internazionale considera gli individui come centri di interessi suscettibili e degni di protezione internazionale. Tuttavia il diritto internazionale non entra in diretto contatto con l'individuo, necessitando della collaborazione dello Stato per trovare effettiva applicazione all'interno degli ordinamenti nazionali»; v., MORELLI G., *op. cit.*; «indubbiamente non mancano norme internazionali il cui scopo ultimo è di indirizzare in un certo senso la condotta degli individui: norme, ad esempio, che si propongono di evitare che dati atti individuali siano compiuti e che, per il caso di compimento, prevedono una data forma di repressione. Ma da tali norme non derivano obblighi a carico degli individui. Il comportamento che viene preso direttamente in considerazione dalle norme in parola e che viene da esse valutato non è già il comportamento individuale bensì il comportamento dello Stato, consistente nel vietare, nel proprio ordinamento interno, che quei dati atti individuali siano compiuti ed eventualmente nel reprimerli».

conseguenza, negata la partecipazione alla fase dibattimentale; ulteriormente, lo Stato, nel caso in cui venisse giudicato dall'autorità giudiziaria competente come il responsabile della violazione sottesa al ricorso, non è vincolato a conformarsi alla decisione della Corte. Infine, gli Enti statali, in quanto parte di accordi internazionali che disciplinano il diritto di ricorso individuale, possono altresì rifiutarsi di controbattere innanzi all'autorità competente nel caso in cui il processo sia stato avviato dai cittadini.

In relazione a tali limiti, l'operato della Corte Europea dei Diritti Umani costituisce una considerevole eccezione, atteso che il suddetto funzionamento rappresenta l'esito di un'innovazione abbastanza recente: invero, con il Protocollo n. 11 alla Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti Umani e delle libertà fondamentali (CEDU), che è entrato in vigore nel novembre del 1998, l'iniziativa processuale riconosciuta ai singoli individui<sup>97</sup> è riconosciuta come una situazione giuridica soggettiva vincolante per tutti gli Stati<sup>98</sup>. Attraverso la riforma compiuta dal Protocollo<sup>99</sup>, è stata eliminata la clausola introdotta nel precedente art. 25 CEDU, considerato che essa limitava l'accesso al ricorso individuale, limitandone l'esercizio alla preliminare accettazione della competenza della Corte<sup>100</sup>. Il carattere totalmente vincolante della nuova disposizione evidenzia i casi in cui possa considerarsi la competenza *ratione personae* della Corte di Strasburgo.

---

<sup>97</sup> MASTROMARTINO F., *op. cit.*; L'A. sottolinea che tale potere di iniziativa processuale è «*esercitabile una volta che abbiano esperito senza successo tutti i rimedi giurisdizionali predisposti dall'ordinamento dello Stato in cui è avvenuto il fatto denunciato*».

<sup>98</sup> Cfr., art. 34 CEDU, il quale riforma ed integra il vecchio art. 25 della Convenzione, prevedendo che: «*la Corte può essere investita di un ricorso da parte di una persona fisica, un'organizzazione non governativa o un gruppo di privati che sostenga d'essere vittima di una violazione da parte di una delle Alte Parti contraenti dei diritti riconosciuti nella Convenzione o nei suoi protocolli. Le Alte Parti contraenti si impegnano a non ostacolare con alcuna misura l'esercizio effettivo di tale diritto*»; Cfr., BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G., *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001, pp. 559 ss.

<sup>99</sup> KLERK Y., *Protocol n. 11 to the European Convention for Human Rights: A drastic revision of the supervisory mechanism under the ECHR*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1996, pp. 43 ss.; DRZEMCVZEWSKI A., *A major overhaul of the European Convention control mechanism: Protocol n. 11*, *Collected course of the Academy of european law*, 1997, pp. 125 ss.; BERNHARDT R., *Reform of the control machinery under the European Convention on Human Rights: Protocol n. 11*, in *American Journal of International Law*, 1995, pp. 145 ss.; RUSSO C., QUAINI P.M., *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Milano, 2000.

<sup>100</sup> NIGRO C., *Guida alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it); Attualmente la Corte EDU è «*competente ad esaminare in determinate circostanze, istanze sollevate dagli Stati, singoli individui o gruppi di persone che ritengano che i propri diritti e/o libertà riconosciuti dalla Convenzione europea dei Diritti dell'Uomo siano stati violati. Detta Convenzione è un trattato internazionale mediante il quale gli Stati contraenti si sono impegnati a garantire i diritti e libertà fondamentali di cui sopra agli individui. I diritti garantiti sono enumerati nella stessa Convenzione e nei Protocolli ratificati dagli Stati Membri. Qualora la parte ricorrente sostenga di essere vittima diretta di una o più violazioni da parte di uno o più Stati Membri, essa può rivolgersi alla Corte*».

Difatti, l'accesso al ricorso individuale è un potere che appartiene a tutti i cittadini (sia di uno Stato parte che di uno Stato non contraente, o apolidi<sup>101</sup>), ai quali è stato lesa un diritto disciplinato dalla CEDU da uno Stato nel pieno esercizio della sua potestà di imperio<sup>102</sup>.

Tale strumento di garanzia, che, a livello internazionale, richiede l'esercizio effettivo dei diritti previsti dalla CEDU e che, inoltre, già in precedenza della suddetta riforma era valutato come un fattore decisivo per il meccanismo di salvaguardia dei diritti enumerati nella Convenzione, ha modificato completamente la natura del ricorso individuale, tanto da spingere la stessa Corte EDU ad attestare che il sistema attuale, in quanto risultato delle modifiche apportate dal Protocollo, è il primo meccanismo in cui «*gli individui godono sul piano internazionale di un vero e proprio diritto d'azione a tutela dei diritti e delle libertà dei quali sono diretti destinatari in virtù della Convenzione*»<sup>103</sup>.

Malgrado tali correnti novità mostrino un'evoluzione in ordine alla posizione degli individui (intesi come dei centri di imputazione giuridica, altresì a livello sovranazionale), la loro capacità giuridica resta tuttora molto limitata<sup>104</sup>; da ciò si rivela l'atteggiamento manifestatamente contraddittorio dell'assetto internazionale in relazione agli eventuali riconoscimenti per gli individui, il quale suscita, ancora oggi, molti dibattiti dottrinali<sup>105</sup> sullo stesso tema.

---

<sup>101</sup> MARINAI S., *La protezione internazionale degli apolidi*, 2015; L'A. afferma che «*il fenomeno dell'apolidia è stato spesso sottovalutato sulla base della convinzione che il numero degli individui che non sono considerati cittadini da parte di nessuno Stato fosse, tutto sommato, ridotto e, comunque, non così significativo come quello dei rifugiati o di altri soggetti bisognosi di protezione internazionale. Nonostante le oggettive difficoltà che incontra ogni statistica in merito, è oggi possibile stimare che, a livello mondiale, esistano più di 10 milioni di apolidi che, in virtù della loro particolare condizione, rischiano di vedersi privati di diritti fondamentali che dovrebbero invece essere garantiti più in generale a tutti gli individui. La cooperazione condotta tra gli Stati a livello internazionale in materia si è sviluppata essenzialmente lungo due direttrici. Da una parte, si è cercato di eliminare o, quanto meno, ridurre le cause del fenomeno in questione. Dall'altra, è stata affrontata la problematica relativa al trattamento degli apolidi da parte dello Stato ospite. La valutazione degli obblighi internazionali esistenti in materia deve tener conto, oltre che delle convenzioni che a livello universale e/o regionale sono state specificamente dedicate agli apolidi, anche delle previsioni rinvenibili all'interno di altre convenzioni internazionali di carattere settoriale, nonché dell'articolato corpus normativo sviluppato a livello internazionale in materia di diritti umani*».

<sup>102</sup> RAIMONDI G., *op. cit.*, pp. 562 ss.; Cfr., CASSESE A., *I diritti umani oggi*, 2005, pp. 108 ss.

<sup>103</sup> L'estratto della dichiarazione della Corte EDU è integralmente riportato da TREVES T., *op. cit.*, p. 202.

<sup>104</sup> CASSESE A., *op. cit.*, p. 162.

<sup>105</sup> *Ibidem.*; L'A. sottolinea che «*una parte (della dottrina) cerca di tutelarne nella maniera più ampia possibile gli interessi e le esigenze, dando vita a trattati posti esclusivamente o prevalentemente a beneficio della persona umana; dall'altra, circoscrive al massimo l'accesso dell'individuo ad istanze internazionali idonee a garantire l'osservanza di quei trattati, e finisce quindi per rendere i trattati stessi scarsamente incisivi o addirittura, dato il particolare modo di disporre delle loro norme, privi di una rilevante portata pratica*».

### 1.3. La soggettività internazionale dell'Unione Europea

Con la riforma dei Trattati è venuta meno la distinzione fra la «Comunità europea» e l'«Unione europea», dato che quest'ultima è divenuta una struttura unitaria ed entità giuridica<sup>106</sup>.

La nuova formulazione dell'articolo 47 statuisce, difatti, la personalità giuridica esclusiva dell'Unione Europea con il conseguente effetto che quest'ultima ben potrà ratificare in nome proprio accordi internazionali aventi efficacia vincolante contemporaneamente per le relative istituzioni e per i Paesi membri. Il conferimento della personalità giuridica internazionale univoca punta a rinforzare l'affidabilità dell'Unione come protagonista di politica internazionale, sia internamente che esternamente<sup>107</sup>.

Nonostante l'attribuzione della personalità giuridica esclusiva implica che l'Unione Europea proceda come ente giuridico - politico unico, rimangono inalterati i procedimenti diversi prescritti in base alle differenti materie. Oltre a ciò, nella Dichiarazione n. 24 circa la personalità giuridica dell'Unione europea i Paesi membri hanno riaffermato 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»*<sup>108</sup>.

La fattispecie normativa - art. 47 TUE- sinteticamente, statuisce che *«l'Unione ha personalità giuridica»*, senza effettuare ulteriori precisazioni, però un trattato non ha il potere di esigere da terzi una circostanza, quale il riconoscimento della personalità internazionale, che, può invece discendere solo dall'effettiva organizzazione dell'ordinamento internazionale.

Il conferimento o meno della personalità internazionale all'Unione Europea - ciò valevole per ogni organizzazione- è una vicenda che va valutata solo sulla scorta del principio di effettività: qualora specifiche organizzazioni internazionali, in concreto, pongano in essere attività appartenenti a soggetti di diritto internazionale, queste organizzazioni assumono la qualifica di soggetti di diritto internazionale<sup>109</sup>.

In tal senso le espressioni della personalità internazionale dell'Unione sono diverse considerando che:

---

<sup>106</sup> AA.VV., *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, Simone Editore, 2019, p. 125

<sup>107</sup> AA.VV., op. cit. 128

<sup>108</sup> *Dichiarazione relativa alla personalità giuridica dell'Unione europea n. 24*, in Gazzetta Ufficiale C 202/346 del 07.06.2016

<sup>109</sup> DRAETTA U., *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Giuffrè Editore, 2020, p. 67

- avvia missioni diplomatiche in Paesi terzi e convalida missioni diplomatiche di tali Stati;
- instaura relazioni diplomatiche con i Paesi membri e anche con Stati terzi, è il caso dell'avvio e accredito di missioni diplomatiche momentanee o durature;
- intrattiene rapporti e connessioni con diverse organizzazioni internazionali, difatti l'Unione prende parte, come osservatore, alle attività dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite;
- interviene in molteplici conferenze internazionali, come i negoziati tariffari del WTO;
- ratifica trattati internazionali con Paesi terzi, tale ultima attitudine rappresenta la l'esplicitazione più eclatante della personalità internazionale dell'Unione ed è basata su precise fattispecie normative dei trattati<sup>110</sup>.

L'Unione Europea prende parte, oggigiorno, a molteplici organizzazioni intergovernative, sia di tipo regionale che universale, mostrandosi molto attiva nel mantenere rapporti con queste istituzioni allo stesso modo nel partecipare al dibattito circa le questioni centrali della società internazionale.

Ciononostante, in seguito a particolari difficoltà di origine giuridica, relative all'organizzazione istituzionale dell'Unione o dell'istituzione a cui la collaborazione è richiesta, all'UE non è permesso l'accesso a particolari Organizzazioni Internazionali o è consentito in maniera limitata come osservatore. Necessario appare capire l'esistenza o meno di ostacoli che rendono impossibile, in alcuni casi, il contributo dell'Unione alle OI. A tale scopo, è importante focalizzarsi sui fattori indispensabili per la partecipazione dell'UE alle Organizzazioni Internazionali.

L'attitudine dell'Unione Europea a prendere parte a tali associazioni dipende dalla sussistenza di particolari requisiti che si distinguono in *interni* ed *esterni*<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> DRAETTA U., op. cit. 14

<sup>111</sup> L'utilizzo dei termini interno ed esterno, circa i requisiti necessari per la partecipazione dell'UE alle OI, trae ispirazione dall'analisi sul rapporto UE/OI di Frid e Dormoy. Il primo autore enfatizza l'esistenza di due aspetti problematici: *Internally – the Community's capacity to act in other international organizations as a result of the division of powers between the Community and the Member States; Externally – the statutes of the other international organizations and the approach of third countries in relation to the Community's position in those organizations* (Frid R., *The Relations between the EC and International Organizations : Legal Theory and Practice*, The Hague: Kluwer, c1995. - XVIII, pg. 119). Il secondo autore individua tre possibili limiti alla partecipazione dell'UE alle OI: 1) *la question de la mesure de [la possession ou non de la personnalité juridique] ou de leur capacité juridique (...) vient limiter la possibilité pour une organisation internationale d'être membre d'une organisation internationale*; 2) *l'intérêt de tel ou tel statut pour la Communauté dans une organisation internationale dépendra des pouvoirs dont dispose l'organisation*

Quelli *interni* si riferiscono ai requisiti che l'Unione Europea deve avere al fine di poter partecipare ad un'organizzazione internazionale. Ciò scaturisce dalla personalità giuridica internazionale e dal possesso della competenza, esclusiva o concorrente, in materia di azione dell'OI.

La disamina di questi elementi avverrà sulla base del Trattato precedente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, ed anche da quanto sancito dal Trattato che ricorre ad una Costituzione per l'Europa e dal Trattato di Lisbona, con l'obiettivo di comprendere le evoluzioni future.

Per ciò che attiene al fattore *esterno* si bada, di contro, a quanto statuito dallo Statuto dell'organizzazione internazionale a cui l'accesso viene chiesto, e al rapporto degli Stati terzi relativamente ad esso.

Va premesso che circa la personalità giuridica di diritto interno dell'Unione Europea, l'art. 335 TFUE sancisce che: *«in ciascuno degli Stati membri, l'Unione ha la più ampia capacità giuridica riconosciuta alle persone giuridiche dalle legislazioni nazionali; essa può in particolare acquistare o alienare beni immobili e mobili e stare in giudizio. A tale fine, essa è rappresentata dalla Commissione»*.

Ciononostante, l'Unione Europea viene rappresentata da ognuna delle istituzioni, sulla scorta della loro indipendenza amministrativa, per le vicende collegate all'andamento della relativa istituzione. In tal caso all'Unione Europea è attribuita dai Paesi membri una personalità giuridica di diritto interno che si esteriorizza nella disponibilità di diritti ed obblighi di origine contrattuale, nell'attitudine a prendere parte di procedure amministrative e giurisdizionali e nell'acquisizione, negli ordinamenti interni degli Stati membri, di uno *status* giuridico omogeneo.

Relativamente ai fattori interni, e dunque la personalità giuridica internazionale dell'Unione Europea, in *primis* appare necessario capire se quest'ultima, in quanto organizzazione internazionale<sup>112</sup> - quest'ultima può essere qualificata come un'associazione volontaria di soggetti di diritto internazionale, nata mediante atti internazionali e disciplinata nei rapporti tra le parti da norme di diritto internazionale, che si sostanzia in un ente stabile, munito di un ordinamento giuridico interno proprio e

---

*concernée, du fait de savoir si dans les domaines qui relèvent de la compétence Communautaire, l'organisation dispose ou pas d'un pouvoir de décision ; 3) \_c'est le caractère intergouvernemental de ces organisations auquel les Etats membres restent très attachés qui constitue l'obstacle fondamental à la participation de la Communauté' (Dormoy Daniel, Le Statut de l'Union Européenne dans les Organisations Internationales, in Dormoy Daniel (a cura di), L'Union Européenne et les Organisations Internationales, Bruxelles : Bruylant : Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, pp. 37, 39).*

<sup>112</sup> DRAETTA U., op. cit. p. 16

costituito da organismi e istituti propri, attraverso i quali persegue gli obiettivi comuni dei consociati mediante l'esplicazione di specifiche funzioni e l'esercizio dei poteri all'uopo conferitile - sia munita o meno di soggettività internazionale e se essa disponga del potere, in quanto tale, dirigere attività di importanza esterna.

Pacifico è che, anteriormente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, mentre il problema relativo all'accertamento della personalità giuridica internazionale non si poneva per la CE, la cui personalità giuridica era anche stabilita dal Trattato istitutivo all'articolo 281 TCE, il TUE nulla statuiva relativamente all'UE e grande era la discussione sulla questione.

Di contro, il Trattato di Lisbona risolve l'interrogativo circa la personalità giuridica dell'Unione Europea, sancendo, all'art. 47 TUE, che «l'Unione ha personalità giuridica». Appare necessario evidenziare, se ed in che modo l'Unione avesse personalità giuridica in un momento anteriore dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona poiché il possesso della personalità giuridica costituisce il fattore principale per la partecipazione dell'Unione alle organizzazioni internazionali, elemento che non è dato dall'esistenza di una sola fattispecie normativa che ne certifichi l'esistenza.

Al fine di analizzare tale questione, è indispensabile, in *primis*, esaminare il contenuto di personalità giuridica e le relative conseguenze nell'ambito del diritto internazionale.

Oltre a ciò, è importante individuare i criteri fondamentali ai fini del possesso della personalità giuridica. Questi criteri, inoltre, possono essere o meno applicati sia alla CE che all'UE per comprendere se quest'ultime abbiano o meno il requisito della personalità giuridica internazionale.

Nel governo internazionale, è chiaro che, oltre agli Stati<sup>113</sup> possono assumere la qualifica di soggetti di diritto internazionale anche le Organizzazioni Internazionali<sup>114</sup>. Al fine di stabilire se queste ultime siano un nuovo soggetto è indispensabile precisare il concetto di personalità giuridica internazionale. Questa concezione comporta che quest'ultima, diventando un soggetto di diritto internazionale, disponga di diritti e obblighi internazionali nonché di attitudine a salvaguardare questi diritti mediante l'avanzamento di istanze volte

---

<sup>113</sup> CONFORTI B., *Diritto internazionale*, VII edizione, editoriale scientifica, 2006, pp. 12-15. I requisiti necessari per poter riconoscere uno Stato come soggetto di diritto internazionale sono la capacità di esercitare effettivamente il proprio potere su di una comunità territoriale e l'indipendenza rispetto ad altri Stati

<sup>114</sup> CONFORTI B., *cit.*, pp. 25-28. La personalità delle organizzazioni, come personalità distinta da quella degli Stati membri, è un dato non più discutibile della prassi internazionale odierna, a differenza di quanto avveniva in passato.

al riconoscimento di questi in ambito internazionale<sup>115</sup>. Ne consegue, che sarà titolare delle posizioni giuridiche attive e passive nel settore del diritto internazionale l'organismo beneficiario, e non più i Paesi membri che ne fanno parte<sup>116</sup>.

Solitamente, l'identificazione dei criteri necessari per appurare l'esistenza della personalità giuridica delle Organizzazioni Internazionali avviene sulla scorta del parere «*Riparazione dei danni subiti al servizio delle Nazioni Unite*», espresso dalla Corte internazionale di Giustizia (CIG) l'11 aprile 1949 – tale documento trae origine dalla richiesta di risarcimento danni patiti al servizio dell'ONU, circa la vicenda *Bernadotte*, funzionario delle Nazioni unite ammazzato a Gerusalemme nel corso del dispiegamento del ruolo di mediatore nella guerra arabo-israeliano.

L'Assemblea Generale delle Nazioni Unite richiedeva alla Corte di risolvere due problematiche: la prima circa la titolarità delle Nazioni Unite, nell'ipotesi in cui un loro dipendente nello svolgimento delle sue mansioni patisca un danno scaturito da fatti attribuibili ad uno Stato, di avviare la protezione diplomatica verso il governo responsabile *de iure* o *de facto* per il danneggiamento causato alle Nazioni Unite, alla vittima o alla persona avente diritto mediante questa.

Il secondo problema era relativo al coordinamento tra l'ipotetica attività dell'organizzazione e quella dello Stato nazionale del soggetto vittima.

Nel risolvere il primo quesito, la Corte esaminò il concetto della personalità giuridica internazionale delle organizzazioni, dato che al fine di individuare la capacità di porre in essere la protezione diplomatica mediante gli strumenti del diritto internazionale era necessario precisare se la natura dell'organizzazione riconoscesse tale capacità- nel quale viene sostenuto che: «*L'organisation des Nations Unies était destinée à exercer des fonctions et à jouir de droits qui ne peuvent s'expliquer que si l'Organisation possède une large mesure de personnalité internationale et la capacité d'agir sur le plan international. Elle est actuellement le type le plus élevé d'organisation internationale, et elle ne pourrait répondre aux intentions de ses fondateurs si elle était dépourvue de la personnalité internationale. On doit admettre que ses Membres, en lui assignant certaines fonctions, avec les devoirs et les responsabilités qui les accompagnent, l'ont revêtue de la compétence nécessaire pour lui permettre de s'acquitter effectivement de ses fonctions. En*

---

<sup>115</sup> MARIANI P., LORUSSO A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in MARIANI P. (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005, pg. 33.

<sup>116</sup> DE ZWAAN J. W., *The Legal Personality of the European Communities and the European Union*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, Volume XXX, 1999, pg.77; AMADEO S., *Unione europea e Treaty-making power*, Milano – Giuffrè Editore 2005, pg. 1.

*conséquence, l'Organisation est une personne internationale, c'est-à-dire qu'elle est un sujet de droit international, qu'elle a la capacité de se prévaloir de ses droits par voie de réclamation internationale. (...) Ses droits et devoirs doivent dépendre des buts et des fonctions de l'Organisation énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique. Les fonctions de l'Organisation sont d'un caractère tel qu'elles ne pourraient être effectivement remplies si elles impliquaient l'action commune sur le plan international de 58 ministres des affaires étrangères ou plus. Les membres ont conféré à l'Organisation qualité pour présenter les réclamations internationales que nécessairement identiques quant à leur nature ou à l'étendue de leur droits, et leur nature dépend des besoins de la Communauté. (...) Alors qu'un Etat possède, dans leur totalité, les droits et devoirs internationaux reconnus par le droit international, les droits et devoirs d'une entité telle que l'Organisation doivent dépendre des buts et des fonctions de celle-ci énoncés ou impliqués par son acte constitutif et développés dans la pratique»<sup>117</sup>.*

Gli elementi rintracciati dalla Corte Internazionale di Giustizia sono, ad oggi, di gran lunga condivisi dalla dottrina<sup>118</sup>.

In precedenza, tre sono stati gli orientamenti che si sono confrontati in dottrina.

Il primo, sostenitore della teoria volontaristica, fa dipendere la personalità internazionale di un'organizzazione internazionale dall'esistenza di una fattispecie normativa inclusa nel trattato istitutivo. Per tale orientamento, il fattore determinante è l'intenzione degli Stati

---

<sup>117</sup> Recueil 1949, *Réparation des dommages subis au service des nations unies avis consultatif*, pp. 179-180. Traduzione a cura dello scrivente: «Le Nazioni Unite avevano lo scopo di esercitare funzioni e godere di diritti che possono essere spiegati solo se l'Organizzazione possiede un'ampia personalità internazionale e la capacità di agire a livello internazionale. Attualmente è il più alto tipo di organizzazione internazionale e non potrebbe soddisfare le intenzioni dei suoi fondatori se fosse priva della personalità internazionale. Si deve ammettere che i suoi Membri, attribuendole determinate funzioni, con i compiti e le responsabilità ad essi connessi, l'hanno dotato della competenza necessaria per consentirle di svolgere efficacemente le sue funzioni. Di conseguenza, l'Organizzazione è una persona internazionale, vale a dire è un soggetto di diritto internazionale, ha la capacità di avvalersi dei suoi diritti mediante reclamo internazionale. (...) I suoi diritti e doveri devono dipendere dagli obiettivi e dalle funzioni dell'Organizzazione dichiarati o impliciti dal suo atto costitutivo e sviluppati nella pratica. Le funzioni dell'Organizzazione sono di tale carattere che non potrebbero essere adempiute efficacemente se comportassero l'azione comune a livello internazionale di 58 o più ministri degli esteri. I membri hanno conferito all'Organizzazione la capacità di presentare rivendicazioni internazionali necessariamente identiche per natura o portata dei loro diritti e la loro natura dipende dalle esigenze della Comunità. (...) Mentre uno Stato possiede, nella loro interezza, i diritti e i doveri internazionali riconosciuti dal diritto internazionale, i diritti e i doveri di un'entità come l'Organizzazione devono dipendere dagli scopi e dalle funzioni dichiarati di quest'ultima. suo atto costitutivo e sviluppato nella pratica».

<sup>118</sup> BALLADORE PALLIERI, *Scritti sulle organizzazioni internazionali*, Milano, 1961; BISCOTTINI, *Il diritto delle organizzazioni internazionali*, Padova, 1971; MONACO, *L'autonomia normativa degli enti internazionali*, in Studi Perassi, II, 1957; Seyerstedt, *Objective International Personality of Intergovernmental Organizations*, Copenhagen, 1963; KLABBERS J., *Presumptive Personality: The European Union in International Law*, in Koskeniemi M. (ed.), *International Law Aspects of the European Union*, The Hague, London, 1998; WESSEL, *The European Union's Foreign and Security Policy – A Legal Institutional Perspective*, The Hague, 1999

che danno vita all'organizzazione di munirli di una soggettività indipendente e differente, quale emergente dal trattato che la costituisce. Il secondo, fautore della concezione oggettiva della personalità giuridica delle organizzazioni internazionali, sostiene che la personalità giuridica verrebbe ad esistere nel caso in cui un'organizzazione possedesse quantomeno un organo capace di esternare una volontà precisa rispetto a quella dei Paesi membri. Il terzo è quello che avalla l'idea avanzata dalla CIG circa la contemporanea presenza di elementi soggettivi, ossia emergenti dai documenti costitutivi delle organizzazioni, e oggettivi, cioè derivanti dall'effettivo comportamento dell'ente nell'ordinamento internazionale- sono essenzialmente due:

- il primo, di tipo *soggettivo*, nasce dall'intenzione dei Paesi membri di riconoscere all'ente la capacità necessaria per consentirgli di agire in maniera indipendente in ambito internazionale per raggiungere i propri scopi. Trattasi, dunque, di accertare l'attitudine dell'organizzazione ad agire in via autonoma sul piano internazionale, fondata sull'attribuzione di finalità precise e sulla disponibilità di un sistema istituzionale;
- il secondo, di tipo *oggettivo*, riguarda l'attuazione di quello soggettivo, dunque all'accertamento che l'ente, di cui si sta esaminando la personalità di diritto internazionale, ponga in essere concretamente - in ambito internazionale e autonomamente - i ruoli per cui è stato generato.

Fra le condotte che implicano la soggettività internazionale, la dottrina ha identificato come estremamente emblematici: l'esercizio del *treaty-making power*, l'inizio di concreti rapporti diplomatici ed infine la facoltà di essere vittima o di statuire un illecito internazionale, ma ve ne sono altri allo stesso modo significativi<sup>119</sup>.

Sulla scorta di questi criteri, viene fuori che, rispetto alla personalità internazionale degli Stati, che viene qualificata come totale e completa, quella delle Organizzazioni Internazionali è funzionale, vale a dire discende dalle funzioni per cui è stata istituita.

Oltre a ciò, l'attribuzione della personalità giuridica internazionale delle Organizzazioni Internazionali, ad opera di Paesi terzi o altri enti, ha una valenza meramente dichiarativa, come avviene per la soggettività internazionale degli Stati.

---

<sup>119</sup> DRAETTA U., cit., pp. 127 ss. Si evidenziano l'esercizio di poteri di amministrazione sia pure temporanea su altri territori, la partecipazione a procedimenti giudiziari internazionali, la richiesta di pareri ad organi consultivi internazionali e l'invio di corpi militari.

La circostanza che, in precedenza, diversi Stati, come l'Unione Sovietica e altri del blocco comunista, abbiano rifiutato di riconoscere la CE, ha inciso soltanto sui loro rapporti bilaterali e non sull'attitudine della CE di operare sulla scorta del diritto internazionale<sup>120</sup>.

Si precisa, in conclusione, che ai fini dell'individuazione della personalità giuridica di un'organizzazione internazionale, non è un elemento indispensabile la chiara supposizione dell'attribuzione della personalità giuridica nell'accordo istitutivo, essendo tale fattore evincibile da altre fattispecie normative dello statuto<sup>121</sup>.

Nonostante la dottrina sia, oggi, conforme nell'asserire che la CE posseda soggettività internazionale, va ribadito che la discussione circa la sua personalità giuridica, durata sino ai primi anni '70<sup>122</sup>, era stata all'epoca accesa e aveva indotto ad una corposa letteratura sul tema<sup>123</sup>.

In tal senso, appare necessario evidenziare i caratteri della CE indicativi del possesso della personalità giuridica, sulla scorta di diverse importanti fattispecie normative del TCE e dei poteri che queste le attribuiscono nel settore dei rapporti esterni. Da ciò è deducibile che la CE abbia di una pregnante indipendenza statutaria sia interna che esterna relativamente ai propri Paesi membri, e che dunque la CE osserva i requisiti indicati dalla Corte Internazionale di Giustizia per l'attribuzione della personalità internazionale delle organizzazioni internazionali.

In seguito al riconoscimento della personalità giuridica internazionale, la CE dispone del diritto di legazione e del diritto all'immunità dal giudizio civile.

La Comunità è rappresentata convenzionalmente presso diversi Paesi terzi.

La rappresentanza si avvia sia attraverso delegazione della Commissione sia mediante rappresentanze della Presidenza del Consiglio. Questa dualità è l'effetto dell'odierna divisione delle competenze comunitarie. Per quel che concerne il diritto all'immunità dalla giurisdizione civile, questo deriva da una legge internazionale consuetudinaria e agisce

---

<sup>120</sup> POCAR, *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, CEDAM, 2001, pp. 940; Frid, pp. 16-19. Il diniego della capacità della Comunità europea di agire sul piano internazionale, da parte dell'Unione Sovietica, ebbe l'effetto di —congelare la politica commerciale comune nei confronti dei Paesi dell'Est.

<sup>121</sup> GAUTRON J.C., *L'Union Européenne et le Concept d'Organisation Internationale*, in Dormoy Daniel (a cura di), *L'Union Européenne et les Organisations Internationales*, Bruxelles: Bruylant : Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, pg. 19.

<sup>122</sup> TIZZANO A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1998, pp. 377-378;

<sup>123</sup> TIZZANO A., *La controversia tra Consiglio e Commissione in materia di competenza a stipulare della CEE*, in *Foro it.*, 1971, pp. 320 ss; TIZZANO A., *Recenti tendenze in tema di competenza a stipulare della CEE*, in *Foro it.*, 1973, V, 1 ss.

negli ordinamenti dei Paesi terzi, invece per gli Stati membri, l'immunità è regolata dal TCE, all'art. 291<sup>124</sup>.

Relativamente al fattore soggettivo, riguardo l'autonomia statutaria interna, va soprattutto evidenziato che la CE è munita di organi e ha particolari incarichi indispensabili per gli scopi che intende perseguire. L'art. 2 del TCE identifica gli obiettivi della CE: «*La Comunità ha il compito di promuovere nell'insieme della Comunità, mediante l'instaurazione di un mercato comune e di un'unione economica e monetaria e mediante l'attuazione delle politiche e delle azioni comuni di cui agli articoli 3 e 4, uno sviluppo armonioso, equilibrato e sostenibile delle attività economiche, un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, la parità tra uomini e donne, una crescita sostenibile e non inflazionistica, un alto grado di competitività e di convergenza dei risultati economici, un elevato livello di protezione dell'ambiente ed il miglioramento della qualità di quest'ultimo, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale e la solidarietà tra Stati membri*».

È pacifico che lo svolgimento delle funzioni affidate alla Comunità sia garantito dalle istituzioni comunitarie, quali il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione, la Corte di Giustizia, la Corte dei Conti. L'art. 7 del TCE, al comma 1, statuisce che: «*L'esecuzione dei compiti affidati alla Comunità è assicurata da:*

- *un Parlamento Europeo;*
- *un Consiglio;*
- *una Commissione;*
- *una Corte di Giustizia;*
- *una Corte dei Conti.*

*Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal presente trattato*». Al comma 2 precisa: «*Il Consiglio e la Commissione sono assistiti da un Comitato economico e sociale e da un Comitato delle regioni, che svolgono funzioni consultive*»

L'autonomia interna è evincibile anche dalle leggi regolatrici la formazione delle istituzioni –garantendo il primato numerico a quelle formate da soggetti, anziché da rappresentanti di Stati- e dal ricorso al criterio maggioritario nel procedimento decisionale<sup>125</sup>.

---

<sup>124</sup> FRID R., *The Relations between the EC and International Organizations : Legal Theory and Practice*, The Hague: Kluwer, 1995.

<sup>125</sup> AMADEO S., *Unione europea e Treaty-making power*, Milano – Giuffrè Editore, 2005.

L'elemento oggettivo, riguardante l'esercizio concreto delle funzioni dell'Organizzazione Internazionale in ambito internazionale, viene soddisfatto dalle norme del Trattato che regolano i rapporti della CE con Paesi terzi e altri organismi, e le attribuiscono un grande *treaty-making power*.

Fra le norme centrali del TCE che assicurano il potere di ratificare trattati internazionali va menzionato, l'art. 300, che regola il procedimento volto alla stipulazione degli accordi internazionali, l'art. 133 relativo alla politica commerciale comune, l'art. 111 sulla politica monetaria, l'art. 170 riguardante la ricerca ed il progresso tecnologico, l'art. 174 sull'ambiente, l'art. 181 disciplinante la cooperazione allo sviluppo.

Nello specifico, facendo riferimento alle condotte consuetudinarie si nota che la CE ha, negli anni, stipulato molteplici trattati internazionali e ha partecipato, di recente, alle opere di svariate Organizzazioni Internazionali, a titolo esemplificativo gli accordi multilaterali in tema di trasporti terrestri, marittimi e fluviali, pesca, lavoro, commercio internazionale, ed anche la partecipazione all'Organizzazione Mondiale del Commercio e alla FAO.<sup>126</sup>

Come già evidenziato, per stabilire se un'organizzazione internazionale posseda o meno personalità giuridica, l'esistenza di una precisa fattispecie normativa statuente una tale qualità non è importante.

Ad ogni modo, si constata che i Paesi membri hanno inteso esplicitamente riconoscere la personalità alla Comunità in ambito internazionale, mediante l'art. 281 TCE, il quale sancisce che «*la Comunità ha personalità giuridica*».

In ragione dell'assenza del termine «*internazionale*», questa legge ha, in precedenza, dato vita ad un importante dibattito dottrinale<sup>127</sup>.

Tuttavia, il rapporto dell'art. 281 con il seguente art. 282, statuente la personalità giuridica della Comunità nei governi dei Paesi membri, occorre a precisare che il primo si riferisce alla soggettività internazionale della Comunità<sup>128</sup>.

L'articolo 281, come inteso dalla Corte di giustizia delle Comunità europee (CGCE), ribadisce il potere della Comunità europea di definire i rapporti esterni «*dei rapporti contrattuali con gli Stati terzi per l'intera gamma degli scopi enunciati nella prima parte del trattato*»<sup>129</sup>.

---

<sup>126</sup> LORUSSO A., *Strumenti normativi dell'azione esterna nel secondo pilastro: atti interni e accordi internazionali*, in MARIANI P. (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea: aspetti giuridici della politica estera, di sicurezza e difesa comune*, Milano, Giuffrè, 2005, pp. 34 - 36

<sup>127</sup> DE ZWAAN J. W., op. cit. pp. 75-113

<sup>128</sup> POCAR, cit., pp. 938-941.

<sup>129</sup> Commissione c. Consiglio (*Accordo europeo trasporti su strada, cd. AETS*), 31 marzo 1971, 22/70 (epv.15)

La dottrina avalla tale interpretazione attribuendo alla legge soltanto una valenza dichiarativa, e asserendo che in mancanza di una chiara fattispecie, la personalità giuridica possa essere evinta da altre disposizioni del trattato<sup>130</sup>.

È fatto notorio che, l'Unione Europea è stata creata con il Trattato di Maastricht il quale, statuendo all'articolo 1, che «*l'Unione è fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal trattato*», ha dato vita la c.d. *struttura a tre pilastri*, ove la parola pilastro non viene usata dal trattato, ma è diventato d'uso comune per chiarire il funzionamento dell'Unione Europea.

Il concetto per immagine più utilizzato è quello del tempio a tre colonne, i cui pilastri sono le Comunità, la politica estera e di sicurezza comune, la cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni. In esso il preludio e le norme comuni rappresentano il frontone e le norme finali invece il basamento.

Il titolo del terzo pilastro, in origine «giustizia e affari interni», è stato successivamente oggetto di modifica con il Trattato di Amsterdam, quando gli argomenti su visti, asilo e immigrazione e la cooperazione giudiziaria in tema civile sono stati trasferiti alla competenza del primo pilastro.

In sostanza, la CE e l'UE si differenziano per il fatto che la prima si distingue per il metodo comunitario, mentre la seconda per la caratteristica intergovernativa. Con l'accezione *metodo comunitario*, si fa riferimento a diverse particolarità della CE, quali il quasi totale monopolio del diritto d'iniziativa legislativa della Commissione, il ricorso diffuso al voto di maggioranza qualificata ad opera del Consiglio, la funzione attiva del Parlamento europeo, il grande uso di atti muniti di efficacia diretta nei Paesi membri e il meccanismo di salvaguardia giurisdizionale totale e concreto; di contro per *metodo intergovernativo* si fa riferimento all'unanimità come legge procedurale del Consiglio e del Consiglio europeo e ad una funzione estremamente ridotta della Commissione, Parlamento europeo e Corte di giustizia<sup>131</sup>.

La materia della personalità giuridica dell'UE non è importante solo per individuare la natura dell'UE, ma è altresì rilevante al fine di concepire la sua funzione in ambito internazionale, tenuto conto anche delle progressive competenze a lei riconosciute nel quadro delle relazioni esterne.

---

<sup>130</sup> POCAR, *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, CEDAM, 2001, pp. 938-941.

<sup>131</sup> TESAURO G., *Diritto comunitario*, quarta edizione, CEDAM, p. 2.

In tal senso, indagare se l'Unione europea abbia avuto o meno soggettività internazionale, in epoca antecedente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, è di gran lunga importante al fine di decidere se la predetta Unione, e non soltanto la CE, abbia potuto accedere alle organizzazioni internazionali.

Tale aspetto avrà, inevitabilmente, effetto nella specificazione della relazione fra Unione Europea e Nazioni Unite. Queste ultime rappresentano, difatti, uno dei pochi casi in cui la CE e l'UE hanno partecipato unitamente alle attività dell'OI sulla scorta delle proprie capacità, sebbene soltanto la prima dispone di una posizione formale.

La determinazione della personalità giuridica dell'UE, precedentemente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, risulta assai più complicata e discussa, rispetto a quella della CE. La mancanza di fattispecie normative concrete, la singolarità dell'Unione e del complicato procedimento di integrazione europea, hanno contribuito ad originare un infuocato dibattito dottrinale, nello specifico gli studiosi si erano divisi fra coloro che avallavano l'esistenza della personalità giuridica dell'UE ed altri che la smentivano<sup>132</sup>.

### **1.3.1. La soggettività internazionale dell'Unione Europea *prima e dopo* il Trattato di Lisbona**

La disputa relativa alla personalità giuridica dell'Unione Europea ha avuto inizio con il Trattato di Maastricht, epoca in cui era opinione comune che l'Unione fosse priva di poteri in ambito internazionale.

Un esempio emblematico è dato dagli accordi stipulati affinché essa gestisse la città di Mostar, relativamente al conflitto dell'ex-Jugoslavia.

Difatti, l'Unione Europea non ha potuto sottoscrivere un accordo con i soggetti coinvolti nella battaglia, e un Memorandum d'Intesa (*Memorandum of Understanding*) è stato ratificato da quest'ultima e dai suoi Paesi membri, anziché dall'Unione medesima<sup>133</sup> - ed è in seguito continuata nel corso delle negoziazioni per il Trattato di Amsterdam.

Durante i lavori di preparazione per il Trattato di Amsterdam, si delinearono due diversi approcci alla questione della personalità internazionale dell'Unione Europea:

---

<sup>132</sup> MARIANI, LORUSSO, cit., pp. 23-25.

<sup>133</sup> EECKHOUT P., *External Relations of the European Union – Legal and Constitutional Foundations*, Oxford EC Law Library, 2005, pp. 157-158.

- il primo, che prescriveva l'inclusione di una legge attributiva della competenza dell'Unione a ratificare trattati internazionali sul secondo e terzo pilastro;
- il secondo, che prevedeva l'inserimento di una fattispecie normativa circa la personalità giuridica, probabilmente con limiti di natura funzionale.

L'accordo portò alla soluzione meno nuova, ossia l'inclusione dell'articolo 24 TUE. L'approvazione di questa legge ha sortito l'effetto di ravvivare la discussione sulla natura giuridica dell'Unione Europea, mostrandosi a favore degli orientamenti favorevoli ad attribuirne la soggettività<sup>134</sup>

In ambedue i casi, si è proposto per l'alternativa di non includere alcuna fattispecie normativa precisa relativa alla personalità giuridica dell'Unione, ed è tale elemento che fu inteso, quantomeno agli albori, come un diniego della sua personalità in ambito internazionale.

Gli studiosi si erano divisi, dunque, in due filoni: i fautori della personalità giuridica dell'Unione Europea<sup>135</sup> e quelli che ne rifiutavano il possesso<sup>136</sup>.

In particolare, *Gautron* si fondava, innanzitutto, sul dato fattuale che nel Trattato Europeo non vi fosse alcuna norma chiara attributiva della personalità all'Unione Europea e questa sarebbe la prova che i Paesi membri non hanno avuto l'intenzione di concederla. Egli asserisce che: «*il est difficile d'envisager la participation de l'UE aux organisations internationales, dans la mesure où celle -ci ne dispose pas de la personnalité juridique ou seulement d'une —personnalité juridique embryonnaire dans le cadre de la politique extérieure et de sécurité commune*»<sup>137</sup>.

In tal senso è necessario presentare un quadro generale delle teorie più importanti che hanno avviato la disputa dottrinale nonché l'applicazione dei parametri identificati dalla

<sup>134</sup> TIZZANO A., cit., pp. 387-389

<sup>135</sup> TIZZANO A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1998; De NERVIENS P., *Les relations extérieures*, in *Rev. Trim. Droit Eur.*, 1997; CURTIN D., *Cooperation and Human Rights Protection: Building the Trellis and Training the Wine*, in *Scritti Mancini*, Milano, 1998; WESSEL R.A., *The international Legal Status of the E.U.*, in *European Legal Affairs*, 1997.

<sup>136</sup> NEUWAHI N., *A Partner With a Troubled Personality: EU Treaty-Making in Matters of CFSP and JHA after Amsterdam*, in *European Legal Affairs*, 1997; MONAR J., *The European Union's Foreign Affairs System after the Treaty of Amsterdam: a —Strengthened Capacity for External Action!?*, in *European Legal Affairs*, 1997; EVERLING U., *Reflections on the Structure of the European Union*, in *Common Market Law Review*, 1992; CURTIN D., *The Constitutional Structure of the Union: A Europe of Bits and Pieces*, in *Common Market Law Review*, 1993, pp. 15-23.

<sup>137</sup> GAUTRON J.C., *L'Union Européenne et le Concept d'Organisation Internationale*, in Dormoy Daniel (a cura di), *L'Union Européenne et les Organisations Internationales*, Bruxelles: Bruylant : Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997, p. 37. Traduzione a cura dello scrivente: «è difficile prevedere la partecipazione dell'UE alle organizzazioni internazionali, poiché queste ultime non hanno personalità giuridica o solo una personalità giuridica embrionale "nel contesto della politica estera e di sicurezza comune».

CIG, e un'osservazione finale sull'esistenza della personalità giuridica dell'Unione Europea. Si precisa che parte della dottrina differenzia la concezione di *legal personality* e *legal capacity*, e induce a chiedersi dell'esistenza del secondo criterio piuttosto che del primo. Quest'orientamento ritiene che la personalità giuridica non sia altro che «*the concrete exercise of, or at least the potential ability to exercise, certain rights and the fulfilment of certain obligations*» e che essa «*means not much more than being a subject of public international law*», mentre il concetto di *legal capacity* ha a che fare con «*what the entity is potentially entitled to do*»<sup>138</sup>.

Le teorie di quelli che rifiutavano l'esistenza della personalità giuridica dell'Unione Europea si concentravano essenzialmente su profili normativi presenti o meno nel TUE. Quest'ultimi possono essere così sintetizzati:

- la mancanza nel TUE di una fattispecie normativa chiara e attributiva di questa personalità;
- l'esistenza di norme che riconoscono ai Paesi membri la prerogativa di operare in ambito internazionale in tema di competenza dell'Unione Europea;
- la caratteristica subdola dell'attribuzione di un *treaty-making power*.

Per ciò che riguarda il primo punto, la dottrina ha chiarito la mancata inclusione di una fattispecie normativa chiara e diretta sulla personalità dell'Unione sostanzialmente muovendosi in due versi:

- per un lato, si è focalizzato il discorso sull'aspetto politico, ossia si è evidenziato, in via preliminare, che la personalità non esisteva per la ritrosia degli Stati membri ad ammetterla nei testi degli accordi, da intendere come fattore indicativo della massima cautela nel muoversi in questa direzione;
- per l'altro, invece, si è ricorso al tema giuridico del silenzio dei trattati in relazione a ciò, da intendere come assenza dell'intenzione di trasformare l'Unione in un soggetto indipendente in ambito internazionale, dato che in alternativa, sarebbe stata inserita una norma simile all'art. 281 TCE.

La dottrina fautrice della personalità, in risposta a ciò, ha sostenuto che il fatto che i Paesi membri si siano mostrati restii ad attribuire la personalità giuridica nei testi dei trattati non

---

<sup>138</sup> WESSEL R. A., *The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations*, in *Com. Market Law Rev.*, 2000, p. 1140- 1141. Traduzione a cura dello scrivente: «*l'esercizio concreto, o almeno la potenziale capacità di esercitare, determinati diritti e l'adempimento di determinati obblighi*» e che essa «*non significa molto di più che essere oggetto di diritto internazionale pubblico*», mentre il concetto di *legal capacity* ha a che fare con «*ciò che l'entità è potenzialmente autorizzata a fare*».

sarebbe stato un comportamento analitico attendibile, dato che le questioni politiche sono instabili.

In realtà è il dato giuridico, e non quello politico, che abbisogna di essere avvalorato al fine di giungere ad una soluzione moderata della vicenda.

Alcuni autori hanno osservato che gli Stati membri avevano assunto un atteggiamento di rigetto a qualsivoglia soluzione che ben a avesse potuto rafforzare il meccanismo globale dell'Unione Europea, sospettando che con il passar del tempo la divergenza fra Unione e Comunità si sarebbe sciolta in favore del pilastro comunitario<sup>139</sup>.

Nello specifico sostenendo che *«l'avversione alla personalità dell'Unione è soprattutto il risultato di preoccupazioni di carattere politico, se non di immagine; che in nome di tali preoccupazioni si tenta di accreditare, come una sorta di finzione rovesciata, la tesi della non -personalità; e che invece ad una valutazione d'assieme del sistema è la tesi opposta che si impone»*<sup>140</sup>.

Oltre a ciò, nel caso emblematico dell'UE, la mancata inclusione di una fattispecie normativa esplicita non andava letta come un segno di volontà dei Paesi membri di disconoscere all'UE la personalità giuridica, dato che una siffatta interpretazione non apparirebbe corroborata dai lavori preparatori, e diverse delegazioni non espressero critiche contro il principio di personalità giuridica dell'Unione Europea<sup>141</sup>.

Per quanto riguarda la seconda argomentazione, va evidenziato che, una legge sulla personalità giuridica, essendo norma pattizia, è valevole soltanto fra le parti del trattato e non può riconoscere uno *status* valevole *erga omnes*, dato che gli Stati che danno vita ad un'organizzazione non possono operare in nome e per conto di tutta la comunità internazionale. È stato, difatti, in diverse circostanze, sostenuto che non trattasi di una legge esplicita del trattato istitutivo ad attribuire la personalità giuridica all'organizzazione internazionale. È necessario evidenziare che la mancanza di una fattispecie normativa sulla personalità nella Carta ONU non ha ostacolato il riconoscimento della soggettività dell'Organizzazione. Oltre a ciò, ad avvalorare quanto appena sostenuto, vi è la giurisprudenza della Corte internazionale di giustizia<sup>142</sup> ed anche il *Progetto di articoli sulla responsabilità delle organizzazioni internazionali* adottato dalla Commissione di diritto internazionale durante la cinquantacinquesima sessione<sup>143</sup>

---

<sup>139</sup> TIZZANO, cit., pp. 382-383.

<sup>140</sup> TIZZANO, op. cit., pp. 379-380

<sup>141</sup> DE ZWAAN, op. cit., pg. 86

<sup>142</sup> Sentenza del 26 giugno 1992 nel caso relativo a certi territori di fosfato a Nauru (Nauru c. Australia).

<sup>143</sup> Commento all'art. 2, pp. 38 ss., in <http://untreaty.un.org/ilc/reports/2003/2003report.htm>

Relativamente al secondo punto, era l'esistenza di fattispecie normative, ossia gli artt. 19 - il quale sostiene che: *«Gli Stati membri coordinano la propria azione nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali. In queste sedi essi difendono le posizioni comuni. Nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali alle quali non tutti gli Stati membri partecipano, quelli che vi partecipano difendono le posizioni comuni»*. Al comma 2: *«Fatto salvo il paragrafo 1 e l'articolo 14, paragrafo 3, gli Stati membri rappresentati nelle organizzazioni internazionali o nelle conferenze internazionali alle quali non tutti gli Stati membri partecipano, tengono informati questi ultimi in merito ad ogni questione di interesse comune. Gli Stati membri che sono anche membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite si concerteranno e terranno pienamente informati gli altri Stati membri. Gli Stati membri che sono membri permanenti del Consiglio di sicurezza assicureranno, nell'esercizio delle loro funzioni, la difesa delle posizioni e dell'interesse dell'Unione, fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite»*- e 20 TUE – il quale statuisce che: *«Le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri e le delegazioni della Commissione nei paesi terzi e nelle conferenze internazionali, nonché le loro rappresentanze presso le organizzazioni internazionali, cooperano al fine di garantire il rispetto e l'attuazione delle posizioni comuni e delle azioni comuni adottate dal Consiglio. Esse intensificano la loro cooperazione procedendo a scambi di informazioni e a valutazioni comuni e contribuendo all'attuazione delle disposizioni previste dall'articolo 20 del trattato che istituisce la Comunità europea.»*, che avvaloravano anche il ruolo degli Stati membri nel raggiungimento internazionale degli scopi dell'Unione Europea, a destare dubbi circa il possesso della personalità giuridica di quest'ultima.

Per i fautori di tale tesi, l'attitudine a stipulare sarebbe toccata non all'Unione, bensì ai suoi Paesi membri, i quali la avrebbero posta in essere mediante il Consiglio. Tale elemento indirizzò parte della dottrina verso la conclusione che l'Unione Europea non avrebbe interpretato altro che un meccanismo politico generato per l'esecuzione delle tre tipologie di cooperazione -economica, politica e giudiziaria- ove le centrali responsabilità politiche appartenevano agli Stati membri. De Zwaan sostiene che: *«whereas the three Communities clearly dispose of their own competences, the same cannot be said of the European Union. The Union houses the three individual forms of cooperation, i.e. serves as overall framework for the development of the cooperation. At the same time, however, the Union itself has no proper role to play when it comes to the concrete development of each of these three forms of cooperation. In such cases the Union operates either – in the*

*First Pillar cooperation – through the ‘European Communities’ or, in the Second and Third Pillar domain, through the ‘Member States’*<sup>144</sup>.

Ciononostante, altri studiosi ricordavano che la PESC è intesa dai medesimi testi come una politica solo dell’Unione, non più dell’Unione e dei Paesi membri<sup>145</sup>, e invitavano ad interpretare queste norme nel senso di ritenere che gli Stati membri ripartivano con le istituzioni le competenze relative all’UE, oppure rovesciare la prospettiva e considerare che i Paesi membri operassero in nome e per conto dell’Unione Europea o in qualità di soggetto esecutore materiale dei provvedimenti deliberati dall’Unione stessa<sup>146</sup>.

Concludendo, dubbi venivano sollevati sul riconoscimento di un *treaty-making power* all’Unione Europea sulla scorta dell’articolo 24 TUE –il quale recitava: «Quando, ai fini dell’attuazione del presente titolo, occorre concludere un accordo con uno o più Stati od organizzazioni internazionali, il Consiglio può autorizzare la presidenza, assistita se del caso dalla Commissione, ad avviare i negoziati a tal fine necessari. Tali accordi sono conclusi dal Consiglio su raccomandazione della presidenza» al comma 2 «Il Consiglio delibera all’unanimità quando l’accordo riguarda una questione per la quale è richiesta l’unanimità per l’adozione di decisioni sul piano interno» al comma 3 «Qualora l’accordo sia previsto per attuare un’azione comune o una posizione comune, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata conformemente all’articolo 23, paragrafo 2» al comma 4 «Il presente articolo si applica anche alle materie di cui al titolo VI. Quando l’accordo riguarda una questione per la quale è richiesta la maggioranza qualificata per l’adozione di decisioni o di misure sul piano interno, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata conformemente all’articolo 34, paragrafo 3» al comma 5 «Nessun accordo è vincolante per uno Stato membro il cui rappresentante in sede di Consiglio dichiara che esso deve conformarsi alle prescrizioni della propria procedura costituzionale; gli altri membri del Consiglio possono convenire che nondimeno l’accordo si applichi a titolo provvisorio» ed al comma 6 «Gli accordi conclusi alle condizioni indicate nel presente articolo sono vincolanti per le istituzioni dell’Unione»- fattispecie normativa che regolava il processo di stipulazione dei trattati internazionali.

---

<sup>144</sup> DE ZWAAN, *op. cit.*, p. 91. Traduzione a cura dello scrivente: «mentre le tre Comunità dispongono chiaramente delle proprie competenze, lo stesso non si può dire dell’Unione europea. L’Unione ospita le tre singole forme di cooperazione, vale a dire funge da quadro generale per lo sviluppo della cooperazione. Allo stesso tempo, tuttavia, l’Unione stessa non ha un ruolo adeguato da svolgere quando si tratta dello sviluppo concreto di ciascuna di queste tre forme di cooperazione. In tali casi l’Unione opera - nella cooperazione del primo pilastro - attraverso le “Comunità europee” o, nel settore del secondo e terzo pilastro, attraverso gli Stati membri».

<sup>145</sup> TIZZANO, *cit.*, pp. 391-393.

<sup>146</sup> AMADEO, *op. cit.*, p. 10.

In particolare, sulle differenti interpretazioni dell'art. 24 si riuniva il centrale dibattito della dottrina che disconosceva o ammetteva la personalità giuridica dell'Unione Europea.

Per un verso, secondo la tesi che sosteneva la personalità giuridica dell'Unione, tale legge avrebbe incarnato un fondamentale indice di esistenza della soggettività dell'UE dato che ne ratificava lo *ius contrahendi*, vale a dire una delle maggiori, in termini di rilevanza, esternazioni della personalità internazionale.

Per altra dottrina, invece, l'articolo 24 conteneva diverse incertezze che non consentivano di propendere, pacificamente, a favore dell'esistenza della personalità giuridica dell'Unione Europea.

In particolare, effettivamente annosa appariva l'interpretazione del par. 5 dell'art. 24, disciplinante la c.d. *clausola di esenzione*. Quest'ultima statuiva che: «*Nessun accordo è vincolante per uno Stato membro il cui rappresentante in sede di Consiglio dichiara che esso deve conformarsi alle prescrizioni della propria procedura costituzionale; gli altri membri del Consiglio possono convenire che nondimeno l'accordo si applichi a titolo provvisorio. L'interpretazione che porta a negare la personalità giuridica dell'UE si ha quando la clausola di esenzione viene letta come un indizio dell'equiparazione tra il Consiglio ed una conferenza di rappresentanti degli Stati membri. Poiché la clausola di esenzione condizionerebbe l'efficacia vincolante dell'accordo, per ciascuno Stato membro, in assenza di tale dichiarazione, sarebbero gli Stati membri ad agire come soggetti del diritto internazionale, e il Consiglio rappresenterebbe solamente il loro organo comune*».

A questa conclusione arriva De Zwaan, il quale, dalla disamina dell'art. 24 TUE, evince che: «*although theoretically speaking, three options are available once the question has to be answered who will be designed as Contracting Party or Parties – the Union, the Member States or the Council – the most plausible answer is: the Council (on behalf of the Member States). The answer to this specific question will also determine the answer to follow-up questions such as: who will be bound by the agreement; who is responsible for the correct implementation and enforcement of the relevant legal obligations; and, who may be held liable in case the Union and/or her Member States fail to fulfil their obligations resulting from the agreement concerned?*»<sup>147</sup>.

---

<sup>147</sup> DE ZWAAN, op. cit., pg. 103. Traduzione a cura dello scrivente: «*sebbene teoricamente parlando, tre opzioni sono disponibili una volta che si deve rispondere alla domanda chi sarà designato come parte o parti contraenti – l'Unione, gli Stati membri o il Consiglio - la risposta più plausibile è: il Consiglio (a nome degli Stati membri). La risposta a questa specifica domanda determinerà anche la risposta a domande di follow-up come: chi sarà vincolato dall'accordo; chi è responsabile della corretta attuazione ed esecuzione dei relativi obblighi di legge; e chi può essere ritenuto responsabile nel caso in cui l'Unione e / o i suoi Stati membri non adempiano ai loro obblighi derivanti dall'accordo in questione?*»

Alcuni studiosi definivano questa interpretazione della clausola di esenzione come artefatta, e sostenevano, di contro, una lettura che l'avvicinava ad una delle diverse ipotesi di flessibilità esistenti negli accordi comunitari, al punto che tale disposizione normativa avrebbe ribadito che i trattati dell'Unione sono principalmente vincolanti per tutti i Paesi, al punto che si deve considerare la predetta eccezione<sup>148</sup>.

Oltre a ciò, diversi autori confermavano che l'articolo 24 TUE andava letto sulla scorta dell'articolo 31 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, dunque riferendosi al senso ordinario delle parole, tenuto conto del loro contesto, e considerato lo scopo e la finalità dell'accordo.

Da tali elementi originava il fatto che i trattati ratificati ai sensi dell'art. 24 erano conclusi dal Consiglio, che è un organismo dell'Unione Europea, ed erano contrattati dalla Presidenza, che sulla scorta dell'articolo 18 TUE rappresentava l'Unione e non i Paesi membri. A ciò va associato che vi erano altre disposizioni normative del TUE che avvaloravano l'ipotesi che l'Unione fosse distinta dai suoi Stati membri, in particolare l'articolo 11 sugli scopi della PESC, e l'articolo 12 sugli strumenti propri di azione dell'Unione Europea, comprese le posizioni comuni e le attività congiunte<sup>149</sup>.

Qualora, concludendo, s'intenda sottoporre l'Unione Europea al vaglio della Corte Internazionale di Giustizia, al fine di constatare la personalità giuridica, così come viene indicato dall'influente dottrina<sup>150</sup>, si arriva alla conclusione che l'Unione ne era in possesso in epoca antecedente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona.

Il primo elemento, riguardante l'autonomia statutaria, è, difatti, corroborato dalla presenza di fattispecie normative individuanti sia gli scopi propri a cui l'Unione Europea doveva giungere sia l'esistenza di organismi e particolari compiti.

Gli scopi dell'Unione Europea si distinguevano dagli obiettivi della CE ed erano catalogati all'interno dell'articolo 2 TUE, quali:

- il potenziamento dello sviluppo economico e sociale;
- la salvaguardia dei diritti e degli interessi dei soggetti dei Paesi membri,
- il progresso di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- il mantenimento e l'evoluzione dell'*acquis communautaire*.

---

<sup>148</sup> TIZZANO, op. cit., pp. 392-394.

<sup>149</sup> EECKHOUT, op. cit., pp. 158-159.

<sup>150</sup> DASHWOOD, *External Relations provisions of the Amsterdam Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1998, pg. 1040; WESSEL R.A., *The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations*, in *Com. Market Law Rev.*, 2000, p. 1140 ss.; TIZZANO, op. cit., pp. 396-399.

Per ciò che riguarda gli organismi, si deduce dalle norme del TUE che l'Unione Europea era munita di un sistema istituzionale capace di manifestare una volontà indipendente. L'art. 5 TUE statuiva che il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione, la Corte di Giustizia e la Corte dei Conti ponevano in essere le loro funzioni anche secondo le fattispecie normative del TUE, invece l'articolo 14, n. 3 TUE identificava il Consiglio europeo l'organismo che emanava le decisioni in tema PESC<sup>151</sup>.

Relativamente al fattore dell'effettività delle funzioni e dei poteri a disposizione in ambito internazionale, era l'articolo 24 sulla ratifica dei trattati internazionali a munire l'Unione Europea di un mezzo necessario per operare autonomamente a livello internazionale e perseguire i suoi obiettivi. Oltre a ciò, è consuetudine ribadire che l'Unione avesse ormai un suo ruolo nel quadro internazionale, corroborato dagli accordi sottoscritti, dal contributo alla vita dei rapporti internazionali nelle relazioni con i Paesi terzi e con le altre associazioni internazionali. A titolo esemplificativo si fa cenno:

- alla decisione del Consiglio del 29 settembre 2003 n. 2003/781/PESC relativa alla conclusione di un accordo fra l'Unione e la Polonia riguardo la partecipazione delle forze armate polacche alle forze dirette dall'UE nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia;
- alla decisione del Consiglio del 24 febbraio 2003 n. 2003/211/PESC circa la conclusione di un trattato fra l'Unione e la NATO relativamente alla sicurezza delle informazioni;
- all'accordo sull'estradizione fra l'Unione e gli Stati Uniti d'America, sottoscritto il 25 giugno 2003;
- all'accordo fra l'UE e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia sullo *status* e le azioni della Missione di Polizia dell'Unione nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, sottoscritto l'11 dicembre 2003.

Infine, le perplessità interpretative che affioravano dalla lettura delle varie disposizioni normative del TUE, in particolare degli articoli 24, 19 e 20, erano quelle che sostanzialmente avevano generato diversi filoni in dottrina in materia di personalità giuridica dell'Unione Europea.

---

<sup>151</sup> MARIANO, LORUSSO, op. cit., pp. 36-40.

I dubbi relativi a queste disposizioni vengono, ad ogni modo, a mancare qualora, invece di esaminare le singole norme del TUE, si ponga l'attenzione al modo in cui queste operano congiuntamente<sup>152</sup>.

La personalità internazionale non può essere il prodotto di leggi pattizie, bensì va valutata sulla scorta del quadro normativo globale del trattato istitutivo, delle peculiarità oggettive dell'organismo e della sua capacità a ricevere le fonti internazionali, e dunque titolare delle relative situazioni giuridiche. Difatti, l'Unione Europea disponeva, già precedentemente dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, un assetto autonomo, in grado di renderla capace di ratificare accordi con Stati terzi e con organismi internazionali, apparendo come parte contraente in modo autonomo e distinto rispetto ai Paesi membri.

L'attribuzione della personalità giuridica all'UE è stata pacificamente espressa sia nel Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa sia nel Trattato di Lisbona, che ripropongono, entrambi, quel filone dottrinale che ne avallava l'esistenza<sup>153</sup>.

È pacifico che i due accordi hanno avuto destini diversi.

Mentre il primo non ha valenza giuridica - il Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa è stato concluso a Roma, nel 2004, dai Capi di Stato e di governo dell'Unione europea, e non è mai divenuto efficace a causa della votazione contraria espressa da Francia e Paesi Bassi. Successivamente, il Consiglio europeo ha organizzato, durante la riunione del 21-22 giugno 2007, una conferenza intergovernativa, detta CIG, avente il compito di stilare un «trattato di riforma» riformante gli accordi già esistenti.

La CIG ha lavorato in conformità del mandato speciale convenuto dal Consiglio europeo, e ha terminato i suoi lavori nell'anno 2007-, il secondo, malgrado il tormentato percorso, è diventato l'attuale Trattato sulla scorta del quale l'Unione Europea opera.

I due trattati, nonostante, presentino delle analogie, avendo quale scopo, fra gli altri, quello di attribuire maggiore influenza all'attività internazionale dell'Unione europea, e formando un elaborato univoco che annulla la differenza fra Comunità ed Unione e annienta in tal modo, quantomeno parzialmente, la struttura a pilastri<sup>154</sup>.

---

<sup>152</sup> BARONCINI E., *Il Ruolo di Attore Internazionale dell'Unione nella Costituzione Europea*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005, fasc. 4, pp. 765-767

<sup>153</sup> TIZZANO A., *Prime note sul progetto di Costituzione europea*, in *Dir. Unione eur.*, 2003, pp.264-265; BIONDI A., *Le competenze normative dell'Unione*, in Rossi L. S. (a cura di), *Il progetto di trattato-costituzione: verso una nuova architettura dell'Unione europea*, Milano, Giuffrè, 2004, pp. 123-138.

<sup>154</sup> Articolo IV-438, para. 1, *Successione e continuità giuridica*: L'Unione europea istituita dal presente trattato succede all'Unione europea istituita dal trattato sull'Unione europea e alla Comunità europea.

In questi, viene statuito in maniera esplicita l'attribuzione della personalità giuridica alla sola Unione Europea mediante la formulazione «*l'Unione ha personalità giuridica*»<sup>155</sup>.

In principio, sarebbero state possibili anche diverse soluzioni, come assicurare all'Unione la personalità giuridica e conservare la personalità e le competenze della CE, oppure dar vita ad una sola personalità giuridica dell'Unione Europea che provvedesse sulla scorta di competenze differenti, quali la PESC per un verso e le politiche della CE per l'altro, con funzioni e procedimenti differenti.

Alcuni<sup>156</sup>, pur consci del fatto che la scelta di dar vita ad una sola personalità giuridica disponente delle attuali competenze dell'Unione e della CE, abbia portato ad uno snellimento della vicenda, sollevano diversi interrogativi circa gli effetti del riconoscimento di una unica personalità giuridica dell'Unione Europea a cui non trovano una pacifica risposta nel documento costituzionale.

Ad esempio, non appare chiaro se i trattati dell'Unione in tema di PESC avranno le stesse peculiarità degli accordi CE o conserveranno un carattere preciso. Per un verso, l'art. I-10 (1) sancisce che tutte le competenze dell'Unione disporranno di alcune caratteristiche comunitarie, come l'effetto diretto e il primato, di contro le disposizioni sulla PESC conserveranno il carattere della loro natura speciale, esemplificati dalla perenne esclusione della giurisdizione della Corte di giustizia, come statuito dall'art. III-282.

L'art. I-7 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa e l'art. 47 TUE del Trattato di Lisbona vanno letti congiuntamente alle norme sulla negoziazione e la conclusione dei trattati internazionali<sup>157</sup>, che vanno a rimpiazzare i vecchi articoli 24 TUE e 300 TCE, in modo che qualsiasi perplessità circa la personalità giuridica dell'UE venga meno.

Gli effetti, come accennato nella *Relazione finale del Gruppo III «Personalità giuridica»*, sono dati dal fatto che; «*l'attribuzione esplicita della personalità giuridica all'Unione rafforza la visibilità di questa nel mondo. L'Unione diventa in tal modo un soggetto di diritto internazionale – parallelamente agli Stati membri e senza pregiudicare la loro qualità di soggetti di diritto internazionale – ossia essa potrà avvalersi dell'insieme dei mezzi di azione internazionale (diritto di concludere trattati, diritto di legazione, diritto di presentare un reclamo o di agire davanti a una giurisdizione internazionale, diritto di divenire membro di un'organizzazione internazionale o di aderire a una convenzione*

---

<sup>155</sup> Art. I-7 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa; Art. 47 TUE del Trattato di Lisbona

<sup>156</sup> CREMONA M., *The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action*, in *Common Market Law Review*, 2003, pp. 1350-1352.

<sup>157</sup> Art. III – 227 del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa; Parte V, Titolo V, artt.216-219 TFUE del Trattato di Lisbona

*internazionale – p. es. la CEDU - diritto di beneficiare di immunità) e impegnare la sua responsabilità internazionale»<sup>158</sup>.*

## **CAPITOLO II**

### **LE FONTI DEL DIRITTO INTERNAZIONALE**

#### **2.1. Le consuetudini ed i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili.**

La fine della seconda Guerra Mondiale ha visto, con il processo di Norimberga, per la prima volta, individui che avevano ricoperto alti incarichi governativi essere chiamati a rispondere personalmente dei crimini commessi dai loro Stati di appartenenza contro un altro popolo di fronte ad un Tribunale Internazionale, mentre tradizionalmente la responsabilità internazionale era collettiva e cioè dello Stato. Il diritto internazionale può essere considerato quindi una branca del diritto che regola le fattispecie relative alla comunità internazionale, definito come il diritto della comunità degli Stati. È un diritto al di sopra di essi e dei loro ordinamenti giuridici interni, tra le varie tipologie di diritto internazionale possiamo annoverare la *lex mercatoria* e il diritto internazionale privato.

Le leggi di diritto internazionale generale, a cui tutti gli Stati sono vincolati, hanno origine consuetudinaria. La consuetudine internazionale deriva da una condotta costante ed uniforme assunta dagli ordinamenti statali, dalla reiterazione di un dato comportamento, unitamente alla convinzione dell'obbligatorietà e dell'indispensabilità della condotta stessa.

I fattori che caratterizzano tale fonte sono due: la *diuturnitas* e l'*opinio juris sive necessitatis*, il primo consiste nel comportamento costante ed uniforme assunto dagli Stati,

---

<sup>158</sup> *Relazione finale del Gruppo III «Personalità giuridica», 1° ottobre 2002, CONV 305/02, par. 19.*

il secondo nella convinzione dell'obbligatorietà del comportamento stesso. Questa concezione dualistica è stata spesso vittima di opinioni discostanti in dottrina, in particolare alcuni autori considerano unico elemento fondante della consuetudine la prassi. L'*opinio juris* sarebbe dunque solo l'effetto psicologico dell'esistenza della norma, considerando a priori che questa si sia già formata.

Per altri l'*opinio juris* si verifica nel comune sentire della comunità (ad esempio per reprimere i genocidi).

Se, da un lato, le consuetudini creano un obbligo di *facere*, anche le desuetudini, consuetudini negative, impongono l'obbligo di *non facere* che se non rispettato può dar luogo all'illecito. Per evitare che la mera prassi crei del diritto, gli Stati possono dichiarare che il comportamento da loro tenuto è dovuto a ragioni di mera cortesia (cortesie internazionali, come quella che concede le stesse immunità dell'ambasciatore all'intero personale dipendente) ovvero al rispetto di un comportamento non ritenuto tanto obbligatorio quanto socialmente dovuto.

Per ciò che attiene alla formazione della consuetudine, i pareri sono molteplici, naturalmente il contrasto, l'antinomia, nel considerare una consuetudine istantanea è data dall'idea che questa difetterebbe del carattere di stabilità tipico del diritto non scritto. Vi sono consuetudini plurisecolari e alcune che sono venute alla luce in breve tempo basate per lo più sull'ampia diffusione tra i membri della comunità internazionale. Al procedimento di formazione possono contribuire tanto gli atti esterni degli Stati, quali trattati o note diplomatiche, quanto atti interni, leggi, sentenze e atti amministrativi. Una volta in luce la consuetudine crea diritto generale che si impone a tutti gli Stati sia che abbiano o meno partecipato alla sua formazione, che siano o meno Stati di nuova formazione, naturalmente mettendo in luce la problematica che potrebbe insorgere nel momento in cui lo Stato nasca con interessi ed esigenze opposte a quelle risolte dalla consuetudine.

In tale caso il fenomeno è quello della contestazione, irrilevante se proviene da un singolo Stato, «*Persistent Objector*», non dovendo la consuetudine essere accettata, neanche tacitamente; non può essere ignorata viceversa la contestazione proveniente da un gruppo di Stati che in questo caso prevede che la norma in questione non sia da considerarsi esistente come regola consuetudinaria ma all'interprete deve essere dato il compito di scorgere un minimo comun denominatore nell'atteggiamento degli Stati al fine di ricostruire per lo meno dei principi generalissimi.

Accanto alle consuetudini generali nasce la necessità di consuetudini particolari, relative ad un numero limitato di Stati, esempio classico è quello delle consuetudini regionali o locali ( il diritto d'Asilo tra gli Stati dell'America latina) nate dalla volontà delle parti contraenti di instaurare una prassi evolutiva modificatrice delle norme pattuite limitata naturalmente nell'ipotesi in cui sia istituito un organo giurisdizionale, come nel caso dell'Unione europea, con il compito di garantire il rispetto del trattato istitutivo. Le consuetudini generali sono suscettibili di applicazione analogica, potendo essere applicate ad un caso che non la prevede ma che contiene caratteri essenziali identici a quelli del caso previsto, se ne ravvisa l'utilità, dell'applicazione analogica, soprattutto con riguardo a fattispecie nuove e a rapporti della vita sociale che non esistevano all'epoca di formazione della norma.

Accanto alle consuetudini, tra le fonti, si rinvengono *i principi generali di diritto riconosciuti dalle nazioni civili*, nello specifico è l'art. 38 dello Statuto della Corte Internazionale di Giustizia ad annoverare quest'ultimi tra le norme di diritto internazionale. Tali principi vengono catalogati nel testo al terzo posto, dopo gli accordi e le consuetudini, e dunque vi si ricorre nell'ipotesi in cui manchino leggi pattizie o consuetudinarie, attuabili al caso concreto<sup>159</sup>.

L'appello ai principi generali di diritto consisterebbe in una specie di *analogia juris*,<sup>160</sup> finalizzata ad intervenire ogniqualvolta che il diritto pattizio o consuetudinario risulti essere manchevole.

Affinché i principi statali fungano da principi generali di diritto internazionale, è fondamentale la sussistenza di due condizioni: in primis, occorre che questi esistano e siano attuati in maniera uniforme nella maggior parte degli Stati; essi inoltre, devono essere avvertiti come obbligatori o indispensabili anche dal diritto internazionale, vale a dire cioè che osservino valori e impongano condotte ritenute dagli Stati necessari, anche dal punto di vista internazionale<sup>161</sup>.

Rappresentano, dunque, una classe *sui generis* di norme consuetudinarie internazionali, rispetto a cui la *diuturnitas* è fornita dalla loro omogenea previsione e attuazione, ad opera degli Stati negli ordinamenti interni.

Riguardo l'*opinio juris sive necessitatis*, risulta essere presente in tutte quelle norme percepite dagli organi statali come universali.

---

<sup>159</sup> Art. 38 Statuto della Corte Internazionale di Giustizia.

<sup>160</sup> PUMA G., *Diritto internazionale e sistema delle fonti. Tra modello accentrato e modello diffuso del controllo di costituzionalità*, Cacucci Editore, 2020, p. 73.

<sup>161</sup> PUMA G., op. cit., pag. 75.

Il ricorso ai principi generali del diritto è per lo più praticato in tema di perseguimento dei crimini internazionali da parte dei tribunali internazionali penali. Dato che il primo requisito, affinché un principio generale di diritto comune agli ordinamenti statali esista, è che esso sia applicato in maniera uniforme dalla stragrande maggioranza degli Stati, ne segue che la ricostruzione di un tale principio consente all'organo giudicante di uno Stato di applicarlo anche nell'ipotesi in cui il principio stesso non esista nell'ordinamento statale; ciò sempre che, come solitamente accade, l'ordinamento interno esiga l'osservanza del diritto internazionale<sup>162</sup>.

A titolo esemplificativo, i principi generali di diritto comuni agli ordinamenti statali appartengono, come le norme consuetudinarie, all'ordinamento italiano, ai sensi dell'art. 101 Cost., sulla scorta del quale «*L'ordinamento italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute*»; poiché, in forza dell'art. 10 Cost., la contrarietà di una norma ordinaria dell'ordinamento italiano al diritto internazionale generale implica l'illegittimità costituzionale della stessa, che inoltre, può aversi anche nell'ipotesi di contrarietà ad un principio generale di diritto, accettato dalle Nazioni civili. Accanto alle consuetudini ed ai principi generali di diritto, riconosciuti dalle Nazioni civili, vi sono altre probabili norme generali non scritte: ciò comporta la c.d. *frammentazione del diritto internazionale*<sup>163</sup>.

Parte della dottrina<sup>164</sup> colloca in una posizione preminente rispetto alle consuetudini un'altra classe di norme generali non scritte, ossia i *principi costituzionali* insiti nella collettività internazionale. Quest'ultimi costituirebbero le leggi primarie del diritto internazionale, «*espressione immediata e diretta della volontà del corpo sociale*<sup>165</sup>» e includerebbero tutte le norme volute e prescritte dalle «forze prevalenti» in un determinato momento storico, in ambito internazionale.

Fra i principi, taluni assumerebbero natura *formale*, dato che circoscriverebbero la loro attività all'istituzione di altre norme internazionali; altri invece, natura *materiale*, dato che regolerebbero direttamente relazioni tra Stati.

I principi di stampo formale sarebbero due:

- *consuetudo est servanda*;

---

<sup>162</sup> CARBONE S.M., *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli Editore, 2016, p. 124.

<sup>163</sup> CARBONE S.M., op. cit., p. 126.

<sup>164</sup> QUADRI S., *Sovranità funzionale e immigrazione nel diritto internazionale: il caso europeo*, Editoriale Scientifica, 2018, p. 47.

<sup>165</sup> QUADRI S. op. cit., p. 48.

- *pacta sunt servanda*.

Il rispetto delle norme consuetudinarie e degli accordi troverebbe la sua giustificazione, dunque, poiché richiesto e prescritto dalle forze preminenti della comunità internazionale. In tal modo, consuetudine ed accordo costituirebbero fonti di secondo grado<sup>166</sup>.

Però, l'orientamento dottrinale prevalente, in materia di gerarchia delle fonti internazionali, annovera la norma consuetudinaria quale fonte primaria e considera l'accordo come fonte secondaria, traente la sua forza dalla consuetudine, ritenendo in tal modo, che la legge *pacta sunt servanda* appartenga alla categoria di norma consuetudinaria.

I principi materiali ben potrebbero spaziare in ordine al contenuto, però quello che desta perplessità è che, secondo questa teoria, un insieme di Stati o anche un singolo Stato potrebbe imporre, munito della forza necessaria, il proprio volere da tutti gli altri Stati appartenenti alla comunità internazionale.

Oltre a ciò, l'interprete italiano, avendo il compito di decidere quali leggi internazionali generali siano applicabili nell'ordinamento interno, ai sensi dell'art. 10 Cost., dovrebbe interrogarsi, caso per caso, sull'esistenza di «imposizioni», in una materia specifica, provenienti dalle forze prevalenti nella comunità internazionale.

In merito all'*equità*, intesa come il «comune sentimento del giusto e dell'ingiusto», l'interrogativo prevalente riguarda la possibilità che funga da fonte di norme internazionali. Oltre alla c.d. equità *infra o secundum legem*, vale a dire la possibilità di far capo all'equità quale supporto unicamente interpretativo, ed oltre all'ipotesi in cui un tribunale arbitrale internazionale è autorizzato a decidere *ex aequo et bono*, la risposta è assolutamente negativa.

Va esclusa non soltanto l'*equità contra legem*, ossia quella che si pone in contrasto con norme consuetudinarie o pattizie, ma anche quella *praeter legem*, finalizzata ad ottemperare alle mancanze del diritto internazionale.

L'equità va catalogata nel processo di formazione del diritto consuetudinario: frequentemente l'appello all'equità funge come una sorta di *opinio juris sive necessitatis*<sup>167</sup>. Nel caso in cui una sentenza interna fa capo ad elementi di equità nell'ambito del diritto consuetudinario, essa incide in via diretta sulla creazione della consuetudine: le pronunce dei Tribunali interni rappresentano, difatti, una delle classi più importanti di condotte statali da cui la consuetudine va evinta. L'incidenza è diretta e allo

---

<sup>166</sup> QUADRI S. op. cit., p. 49.

<sup>167</sup> PALOMBINO F.M., *Introduzione al diritto internazionale*, Laterza Editore, 2019, p. 64.

stesso tempo relativa, consistendo in una pronuncia influente ma scaturente da un solo Stato.

Riguardo le sentenze dei Tribunali internazionali, invece, l'influenza avviene indirettamente, poiché non si tratta della consuetudine degli Stati, ma è molto incisiva.

Nel caso delle decisioni provenienti dalla Corte Internazionale di Giustizia, vale a dire «*l'organo giudiziario principale delle Nazioni Unite*»<sup>168</sup>, l'incidenza è notevole, dato che rappresenta l'*opinio juris sive necessitatis* della più grande Organizzazione mondiale. Anche tale giudizio, però, deve presto o tardi constatarsi nella consuetudine degli Stati. Pacifico è che il proliferarsi delle richieste giurisdizionali internazionali, con l'eventualità di pronunce discordanti, vada a minare l'unitarietà del diritto internazionale e si teme la «frammentazione» di quest'ultimo; talché da alcuni<sup>169</sup> è paventata l'ipotesi di una funzione dominante svolta dalla Corte Internazionale di Giustizia. In concreto, il rischio non esiste: riguardo le interpretazioni contrastanti delle decisioni, la scelta finale spetterà alla prassi degli ordinamenti statali.

Sin dagli inizi del 2002, la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite ha cominciato ad esaminare la materia, però fino ad oggi, gli studi non hanno portato a nulla di concreto.

La codificazione del diritto internazionale generale consuetudinario risale alla fine del diciannovesimo secolo.

Sino alla Prima guerra mondiale, furono le leggi del *diritto internazionale bellico* ad essere trasferite in libri, basti pensare alla Convenzioni dell'Aja del 1899 e del 1907 sulla guerra terrestre. Ulteriori sforzi di codificazione furono effettuati, inoltre, all'età della Società delle Nazioni, ma senza conseguire alcun risultato.

Successivamente, solo con le Nazioni Unite l'attività di codificazione ha avuto seguito. L'art. 13 della Carta ONU sancisce che l'Assemblea generale delle Nazioni Unite dia inizio a studi ed effettui raccomandazioni al fine di «*incoraggiare lo sviluppo progressivo del diritto internazionale e la sua codificazione*». Sulla scorta di tale fattispecie l'Assemblea istituì, nel 1947, come proprio organismo ausiliario la Commissione di diritto internazionale delle Nazioni Unite.

---

<sup>168</sup> Ai sensi dell'art. 92 Carta ONU.

<sup>169</sup> SAVARESE E. *Certezza del diritto e diritto internazionale. Coerenza e identità tra fonti e argomentazione*, Edizioni scientifiche italiane, 2018, p. 89 e ss.

Prendono parte a quest'ultima esperti che vi partecipano a titolo personale –ossia da soggetti che non rappresentano nessun Governo-; essa provvede alla compilazione di testi di codificazione delle leggi consuetudinarie relative a specifici argomenti<sup>170</sup>.

Il momento storico delle importanti codificazioni ben può dirsi concluso e, ad oggi, la Commissione tratta temi per lo più specifici. Le convenzioni fondamentali sono<sup>171</sup>:

- Convenzione di Vienna, del 1961, riguardante i rapporti e le immunità diplomatiche;
- Convenzione sulle missioni speciali, del 1969;
- Convenzione di Vienna, del 1963, riguardante le relazioni consolari;
- Convenzioni di Ginevra, del 1958, afferente al diritto del mare;
- Convenzione di Vienna, del 1969, disciplinante il diritto dei trattati;
- Convenzione di Vienna, del 1986, relativa al diritto dei trattati stipulati da Stati con organizzazioni internazionali e fra organizzazioni internazionali;
- Convenzione di Vienna, del 1978, riguardo la successione degli Stati nei trattati;
- Convenzione di Vienna, del 1983, relativa alla successione di Stati in tema di beni, archivi e debiti di Stati;
- Convenzione di Montego Bay, del 1982 concernente il diritto del mare;
- Convenzione sul diritto relativo alle utilizzazioni dei corsi d'acqua internazionali per finalità diverse dalla navigazione, del 1997;
- Convenzione sull'immunità giurisdizionale degli Stati e dei loro beni, del 2004.

Appare necessario precisare che la Commissione non è il solo organo competente a predisporre programmi di accordi di codificazione: l'Assemblea generale ha, frequentemente, ospitato conferenze di Stati nel corso delle quali il progetto è stato stilato o il compimento del progetto è stato affidato ad organismi ausiliari, quali i Comitati *ad hoc*. Relativamente alle convenzioni redatte dalla Commissione, la loro peculiarità è insita nel fatto che anche il progetto non deriva dall'operato di soggetti indipendenti, bensì da soggetti portatori degli interessi statali.

Gli accordi di codificazione, intesi quali ordinari accordi internazionali, obbligano gli Stati contraenti o meglio, vincolano soltanto gli ordinamenti statali che provvedono alla ratifica. Certo è che non va riposta massima fiducia nel lavoro della Commissione, poiché sull'atto

---

<sup>170</sup> SAVARESE E. op. cit. 91.

<sup>171</sup> CASSESE A., *Diritto Internazionale*, Il Mulino, terza edizione, 2017, p. 167.

di rifacimento delle leggi internazionali incide molto il pensiero dell'interprete, membro della Commissione<sup>172</sup>; oltre a ciò, l'art. 13 della Carta ONU fa riferimento non soltanto alla codificazione ma anche all'evoluzione progressiva del diritto internazionale.

Il cenno a tale espressione viene fatto per inserire nell'accordo fattispecie normative che, in concreto, erano palesemente incerte nell'ambito del diritto internazionale generale. Ordinariamente, l'accordo rappresenta un importante punto d'inizio per l'interprete, che ha il compito di rielaborare le norme generali consuetudinarie, verificando però che le leggi incluse nell'accordo corrispondano alla consuetudine degli Stati; soltanto se l'esito di tale verifica è positivo, l'interprete può procedere ad attuare la fattispecie normativa dell'accordo di codificazione come diritto generale.

Considerata l'ipotesi che l'accordo di codificazione coincida esattamente con il diritto internazionale consuetudinario all'atto della sua stesura, è altamente probabile che, successivamente, le norme consuetudinarie subiscano dei mutamenti a seguito della mutata prassi degli Stati.

Alcuna perplessità nasce riguardo all'inapplicabilità agli Stati non contraenti di una legge codificata, ma non più conforme al diritto internazionale generale. Per ciò che attiene agli Stati contraenti, l'assenza di un organismo autoritario nell'ambito della comunità internazionale, preclude la possibilità di instaurare una relazione fra norme consuetudinarie e norme scritte che è propria degli ordinamenti statali e che consiste nel valore meramente sussidiario delle prime, negli ambiti ove esistono per l'appunto, norme scritte: consuetudini e accordi sono di regola tra loro derogabili e niente proibisce, quindi, che il diritto consuetudinario successivo revochi quello pattizio precedente.

L'interprete, nel suo lavoro, deve essere totalmente certo della consuetudine da cui intende estrapolare la legge consuetudinaria abrogatrice ed ha il compito di provare che la prassi è nata con la cooperazione degli Stati contraenti e che questi la ritengano praticabile anche nelle relazioni *inter se*<sup>173</sup>.

### ***I trattati: procedura di formazione, tipologie, efficacia e incompatibilità.***

Come anticipato, è con le Nazioni Unite che il processo di codificazione prende di nuovo slancio grazie al proliferare di trattati multilaterali, unico strumento in grado di trasformare

---

<sup>172</sup> CASSESE A., op. cit., pp. 169 e ss.

<sup>173</sup> SALERNO F., *Diritto Internazionale. Principi e norme.*, CEDAM Editore 2019, p. 56 e ss.

il diritto non scritto in diritto scritto, mancando nella comunità internazionale autorità dotata di poteri legislativi.

Al fine di incoraggiare lo sviluppo del diritto internazionale, l'assemblea generale delle Nazioni Unite viene affiancata ad un organo sussidiario formato da esperti che non rappresentano alcun governo, la Commissione di Diritto Internazionale, la quale deve provvedere alla codificazione di norme consuetudinarie relative alle materie più disparate. Ad oggi la Commissione con varie convenzioni ha codificato materie di una pluralità di argomenti tra i quali possiamo ricordare le relazioni ed immunità diplomatiche (Convenzione di Vienna del 1961), la Convenzione sulle missioni speciali del 1969, la Convenzione sulle relazioni consolari (Vienna 1963), le 4 Convenzioni di Ginevra sul diritto del mare del 1958, la Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati, quindi relative alla formazione, alla validità e all'efficacia dei trattati internazionali, la Convenzione sui trattati conclusi da Stati con Organizzazioni internazionali e tra Organizzazioni Internazionali (Vienna 1986), la Convenzione di Vienna del 1978 sulla successione degli Stati nei trattati, nonché la Convenzione del 2004 sull'immunità giurisdizionale degli Stati e dei loro beni.

Per non appesantire il ruolo della Commissione possono essere predisposti progetti di accordi di codificazione anche tramite altre strade. L'Assemblea generale delle Nazioni Unite può infatti convocare conferenze di Stati nei confronti dei quali il progetto è stato redatto o prevedere che il progetto venga stilato da organi sussidiari dell'Assemblea. Gli accordi di codificazione alla stregua di classici accordi internazionali vincolano solo gli Stati e le parti contraenti e sono quindi validi solo nei confronti di chi li ratifica. Naturalmente l'accordo internazionale è un punto di partenza importantissimo per gli interpreti che hanno il ruolo di andare a ricostruire le norme generali consuetudinarie su cui tale accordo si basa.

In un primo momento l'accordo di codificazione corrisponderà perfettamente al diritto internazionale generale in uso nel momento della sua redazione, tuttavia il diritto consuetudinario può subire mutamenti, divenendo sempre più attuale in un mondo in continua evoluzione. Le Nazioni Unite in primis sopperiscono a tale problema, prevedendo una durata limitata per i propri accordi e, in alcuni casi, garantendo la presenza di procedimenti di revisione delle proprie norme che possono essere messi in moto dagli Stati contraenti.

Consuetudini e accordi internazionali sono in linea di principio tra loro derogabili e nulla vieta che il diritto consuetudinario successivo vada ad abrogare quello precedente.

L'accordo può essere definito ad oggi come la più importante fonte di norme particolari e ne parliamo riferendoci indifferentemente a trattati, convenzioni o patti; utilizziamo invece il termine Carta o Statuto per i trattati istitutivi di organizzazioni internazionali. In ogni caso, seppure con un nome differente, la natura è quella propria di atti contrattuali che vengono in luce come manifestazione dell'incontro di volontà di due o più Stati diretti a regolare una determinata sfera di rapporti che li riguardano<sup>174</sup>.

Potremmo distinguere, seppure con poco senso, tra trattati-normativi, produttivi di vere e proprie norme giuridiche dirette a regolare la condotta di un numero rilevante di Stati e trattati-contratto, fonti di diritti ed obblighi, quindi di rapporti giuridici e non di norme. Si tratta di una distinzione anacronistica in quanto entrambi sono atti obbligatori che vincolano qualcuno, producendo per loro una regola di condotta.

Se quindi una distinzione in relazione alla natura del trattato non è fondamentale, importante è quella che invece va a contrapporre norme astratte, che disciplinano situazioni e rapporti «tipo», con norme concrete, regolanti quindi una situazione o un rapporto determinato<sup>175</sup>.

I trattati possono dar vita sia a regole materiali, norme che direttamente disciplinano i rapporti tra i destinatari, imponendo obblighi o attribuendo diritti, sia a regole formali o strumentali che si limitano ad istruire fonti per la creazione di ulteriori norme.

Ciò nonostante, i trattati internazionali devono sottostare ad una serie di norme consuetudinarie, di cui ci occuperemo, relative al procedimento di formazione nonché ai requisiti di validità e di efficacia che prendono il nome di c.d. diritto dei trattati elaborato nella Convenzione di Vienna del 1969 sul diritto dei trattati applicabile nei confronti di tali Stati soltanto per trattati conclusi dopo la sua entrata in vigore.

L'ampia libertà per forma e procedura per la stipulazione di un accordo ci consente di vederlo nascere istantaneamente o al termine di complicate procedure. Può essere scritto o orale, consegnato quindi su un documento ad hoc o risultare da un processo verbale o dallo scambio di note diplomatiche. Nella spiegazione di questo fenomeno ci limiteremo quindi ad esporre quelle che sono le procedure più usate dagli Stati.

Il primo procedimento, quello normale o solenne, ricalca quello che veniva usato già all'epoca delle monarchie assolute. L'importanza rivestita dal Capo dello Stato si riflette in tutto il procedimento: anche se l'accordo era negoziato dai "plenipotenziari" dotati di pieni

---

<sup>174</sup> PUMA G., *Diritto internazionale e sistema delle fonti. Tra modello accentrato e modello diffuso del controllo di costituzionalità*, Cacucci Editore, 2020, pag. 155 ss.

<sup>175</sup> MAGNANI R., *Nuove prospettive sui principi generali nel sistema delle fonti del diritto internazionale*, Lateran University Press Editore, 1997, p. 98 e ss.

poteri per la contrattazione, questi predisponavano il testo dell'accordo e, dopo averlo sottoscritto, richiedevano la «ratifica» da parte del Sovrano a dimostrazione che le linee guida da questo indicate erano state rispettate. Occorreva a questo punto che la volontà ultima del Sovrano fosse portata a conoscenza delle controparti tramite lo scambio di ratifiche, fase finale, del processo di formazione di un trattato.

Anche ai giorni nostri il procedimento si apre con la negoziazione dei plenipotenziari (organi del potere esecutivo), fase questa, variabile in termini di durata e di luogo e naturalmente più complessa tanto più numerosi siano gli Stati che vi partecipano.

Allo scopo di non creare stalli iniziali, la regola dell'unanimità viene meno nel momento in cui risulta impossibile raggiungere una decisione concordata, cedendo il passo al principio di maggioranza. I negoziati si concludono con la firma o parafatura (apposizione delle sole iniziali) da parte dei plenipotenziari, firma che, non comporta alcun vincolo per gli Stati ma dichiara l'autenticazione del testo, il quale potrà quindi essere modificato solo a seguito di nuovi negoziati. Lo Stato si impegna nei confronti del testo in questione tramite la ratifica; tale fase varia da Stato a Stato, essendo disciplinata da apposite norme costituzionali le quali, ad esempio in Italia, prevedono che questa avvenga a norma del Presidente della Repubblica (art. 87.8 Costituzione) previa autorizzazione necessaria data con legge dalle Camere (art. 80 Costituzione) nel momento in cui il trattato ha natura politica o prevede regolamenti giudiziari o comporta variazioni del territorio nazionale. La ratifica sarà valida solo se controfirmata dai ministri proponenti che se ne assumano la responsabilità (art. 89 Costituzione). Nei trattati multilaterali il termine ratifica viene sostituito da adesione o accessione, provenendo questa da uno Stato che non ha preso parte ai negoziati ma che grazie alla c.d. *clausola di adesione* può entrare all'interno di quello che è un trattato aperto. L'adesione si può raggiungere anche tramite un nuovo accordo tra i contraenti di un determinato trattato e uno Stato terzo come è necessario per aderire all'Unione Europea. Il procedimento di formazione dell'accordo si conclude tramite lo scambio o il deposito delle ratifiche che nel primo caso perfeziona l'accordo immediatamente, nel secondo caso via via che le ratifiche vengono depositate, l'accordo prende validità tra gli Stati depositanti previa previsione del raggiungimento di un numero minimo di ratifiche. La registrazione non è invece un requisito di validità del trattato ma a norma dell'art. 102 della Carta delle Nazioni Unite, l'omissione di tale fase crea l'impossibilità di invocare tale trattato di fronte ad un organo delle Nazioni Unite.

La volontà dello Stato può essere espressa anche tramite gli accordi in forma semplificata o accordi informali in cui la sola sottoscrizione da parte del rappresentante dello Stato

consente la conclusione dell'accordo. In questo caso dal testo o dall'accordo stesso deve concludersi che, a seguito di comportamenti concludenti delle parti, queste abbiano voluto dare alla firma valore di piena e definitiva manifestazione di volontà.

Questo si verifica quando, a norma dell'art. 12 della Convenzione di Vienna, il trattato prevede che la firma avrà tale effetto; quando è in altro modo stabilito che gli Stati partecipanti ai negoziati abbiano convenuto attribuire tale effetto alla firma; quando l'intenzione dello Stato di dare tale effetto alla firma risulti ai pieni poteri del suo rappresentante o sia stata espressa nel corso della negoziazione.

In queste categorie di accordi possiamo riportare gli scambi di note diplomatiche o di altri strumenti simili che facciano ricavare la volontà dello Stato di impegnarsi immediatamente.

Anoveriamo, invece, come intese non giuridiche quelle tra Governi, quali il *Memorandum d'intesa* o il *Gentlemen's agreements* che non hanno natura di veri e propri accordi in senso giuridico. Tali intese valgono finché valgono.

Esempio di rilievo nell'ambito dei rapporti con l'Unione Europea è dato dall'Atto finale della Conferenza del 1975 sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa (accordi di Helsinki). Si tratta di accordi assai importanti dal punto di vista politico che hanno avuto una funzione chiave nella gestione dei rapporti tra l'Occidente e i Paesi dell'Est europeo, occupandosi di materie delicate quali il rispetto dei diritti umani.

Il limite alla conclusione di accordi in forma semplificata viene dato da norme costituzionali, in particolare quelle che contingentano il potere dell'esecutivo a concludere un accordo senza ricorrere alla ratifica. Tale possibilità è esclusa quando l'accordo appartiene ad una delle categorie previste dall'art. 80, quali quelli di natura politica o che prevedono arbitrati o regolamenti giudiziari, che si occupano di variazioni territoriali, oneri finanziari o modifiche di leggi.

L'uso cospicuo di tale tipo di accordi, in particolare a partire dal secondo dopoguerra, viene giustificato da motivi di speditezza e praticità che ben si incastrano con i tempi moderni.

Di natura intermedia sono invece gli accordi sull'applicazione provvisoria dei trattati che prevedono, previa decisione delle parti, che il trattato si applichi provvisoriamente in attesa della sua entrata in vigore.

Parte della dottrina considera anche i trattati segreti come intese giuridiche non vincolanti anche se sembra più opportuno dare rilievo al divieto di concludere accordi segreti tipico del diritto interno che ci consente di inquadrare tali atti nel tema dell'invalidità dei trattati.

Tuttavia, nel caso in cui dal diritto interno tale accordo è accettato, non sembra che il diritto internazionale possa essere invocato per togliergli efficacia.

L'insieme di tali norme, che definiamo come pattizie, si distingue da quelle di diritto internazionale generale proprio perché valgono solo per gli Stati che le sottoscrivono.

Può succedere che il trattato si apra, dotato quindi di clausola di adesione o di accesso, in questo caso l'unica differenza che troveremo tra i partecipanti sarà quella che ci consentirà di identificare gli Stati che non hanno partecipato all'elaborazione dell'accordo. Fuori da tale ipotesi, o da quella in cui si riesca a dimostrare che diritti ed obblighi siano stati in qualche modo accettati dallo Stato terzo e che l'eventualità dell'accettazione sia prevista nell'accordo stesso, non si può che applicare il principio dell'inefficacia dei trattati nei confronti degli Stati non contraenti.

Proprio la Convenzione di Vienna del 1969 si conforma al principio di inefficacia dei trattati nei confronti degli Stati terzi e quindi alla regola per cui risulta necessaria una qualche forma di accordo affinché lo Stato terzo benefici di veri e propri diritti o sia colpito da obblighi.

Principio che è bene ricordare è quello che prevede che un trattato non può essere abrogato o modificato da un trattato concluso in epoca successiva dai medesimi contraenti; può succedere tuttavia che uno Stato si impegni nei confronti di una parte contraente a tenere un determinato comportamento e il comportamento contrario con altri contraenti. In tali casi la soluzione è da ricercare nel combinato disposto da due principi, quello della successione dei trattati nel tempo e quello dell'inefficacia dei trattati per i terzi; fra gli Stati contraenti di entrambi i trattati quello successivo prevale, nei confronti degli Stati che siano parti di uno solo dei trattati restano integri tutti gli obblighi che da essi derivano, anche se discordanti.

Sarà lo Stato contraente a dover scegliere se rispettare gli impegni assunti in forza del primo o del secondo accordo, diventando quindi internazionalmente responsabile verso gli Stati del primo accordo o del secondo.

Tale soluzione, quella della validità di entrambi gli accordi è sostenuta da gran parte della dottrina. Nonostante ciò, si ritiene anche che, quando il primo sia un accordo multilaterale di importanza rilevante dal punto di vista economico, politico e umanitario, non vada ammessa la validità del secondo trattato.

Alcune discipline particolari possono però essere previste in tema di efficacia dei trattati. Una disciplina specifica è dettata dalla Carta delle Nazioni Unite all'art. 103 nella parte in cui si dichiara la prevalenza degli obblighi relativi alla Carta nei confronti di qualsiasi altro

trattato internazionale, come se si voglia considerare l'art. 103 al pari di una norma ormai consuetudinaria.

La Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati nell'art. 30 prevede, ai paragrafi 3 e 4, una risoluzione differente dettata in prima *facie* dal fatto che il trattato anteriore può essere applicato solamente nel caso in cui le disposizioni siano compatibili con quelle del trattato posteriore e al paragrafo 4 dichiara: «*Quando le parti di un trattato anteriore non sono tutte parti del trattato posteriore: a) nelle relazioni fra gli Stati parti di entrambi i trattati, la norma da applicarsi è quella enunciata al paragrafo 3; b) nelle relazioni tra uno Stato parte di entrambi i trattati e uno Stato parte di uno solo dei 2, il trattato del quale gli Stati sono parti regola i reciproci diritti ed obblighi*»<sup>176</sup>.

Alle due o più parti che si trovano in una situazione del genere l'art. 41 fa poi espresso divieto di modificare tramite accordo successivo tale regola, nel momento in cui ciò è vietato nel trattato multilaterale o andrebbe a pregiudicare la posizione delle altre parti ovvero sia incompatibile con l'oggetto e lo scopo del trattato nel suo insieme. Modifiche in tema di efficacia del diritto dei trattati possono essere anche effettuate tramite le c.d. dichiarazioni di compatibilità e di subordinazione contenute in un trattato nei confronti di un altro o di altri trattati. A tale dichiarazione può essere accompagnato l'impegno delle parti di portare a compimento tutte le azioni opportune a svincolarsi dagli impegni incompatibili.

Varie sono invece le cause di invalidità e di estinzione degli accordi internazionali, analoghe a quelle proprie dei contratti.

Quali cause di invalidità possiamo citare i classici vizi della volontà; l'art. 48 della Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati definisce l'errore essenziale quello relativo ad un fatto o ad una situazione che lo Stato credeva esistente nel momento in cui il trattato è stato concluso e che costituiva un elemento essenziale per il consenso di quello Stato. L'art. 49 prevede quale causa di invalidità il dolo, l'art. 50 la corruzione, l'art. 51 la violenza, fisica o morale, esercitata sull'organo stipulante.

Clausole di estinzione sono invece l'avverarsi della condizione risolutiva, la denuncia o il recesso, ossia l'atto con il quale uno Stato dichiara la volontà di sciogliersi dall'accordo a patto che tale possibilità sia prevista nel trattato stesso, la scadenza del termine finale, l'inadempimento, la sopravvenuta impossibilità dell'esecuzione e l'abrogazione totale o parziale dell'accordo precedente tramite stipulazione delle parti di un trattato successivo.

---

<sup>176</sup> Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati, art.30 par.4

Sicuramente fondamentale come causa di estinzione degli accordi internazionali è anche il principio *rebus sic stantibus*, che porta alla cancellazione totale o parziale a causa del mutamento delle circostanze di fatto esistenti al momento della stipulazione, sempre che si tratti di circostanze essenziali in mancanza delle quali quindi le parti non si sarebbero obbligate al trattato.

Particolare è la disciplina in tema di estinzione relativa alla guerra. Seppure la Convenzione non se ne occupi espressamente vige il principio per cui, al di fuori dei trattati bellici, gli accordi conclusi dagli Stati belligeranti prima della guerra non vadano a trovare applicazione per tutta la durata dell'ostilità.

A questo punto dobbiamo chiederci se, una volta terminata la guerra, i trattati rimangano sospesi fino a quando non si decida sulle loro sorti o si estinguano.

La regola madre, andata scemando nel corso del XX secolo, prevedeva senza dubbio l'estinzione, mentre ad oggi si cerca di dare una maggiore importanza a delle eccezioni, basate per lo più sul principio *rebus sic stantibus*; si dovrà verificare di volta in volta se l'ostilità abbia comportato un mutamento radicale delle circostanze esistenti al momento della conclusione del trattato.

In linea di principio per far valere clausole di invalidità o di estinzione vige il principio dell'automaticità, anche se la materia è ben intrecciata con quella parte della dottrina che ritiene che di invalidità o di estinzione se ne possa parlare solo quando questa sia accertata in modo imparziale.

L'automaticità non è però un'opzione alla denuncia, la quale sta a significare la volontà dello Stato di sciogliersi definitivamente dal vincolo contrattuale; tale atto deve comunque provenire dagli organi competenti a manifestare la volontà dello Stato in relazione ai rapporti internazionali.

Particolare attenzione merita l'ipotesi di *riserva nei trattati*, vale a dire la volontà dello Stato di respingere determinate clausole dell'accordo oppure di accettarle con alcune rettifiche o ancora, secondo una precisa interpretazione, in tal caso, si parla di *dichiarazione interpretativa*; sicché fra lo Stato artefice della riserva e gli altri Stati contraenti, il trattato nasce soltanto per la parte non oggetto di riserva, nonostante resti totalmente applicabile fra gli altri Stati<sup>177</sup>.

La riserva ha valore negli accordi multilaterali ed ha la finalità di agevolare la più ampia cooperazione.

---

<sup>177</sup> CONFORTI B., *Diritto internazionale*, XI Edizione, Editoriale Scientifica 2018, p. 56 e ss.

Per il diritto internazionale classico<sup>178</sup>, la facoltà di applicare riserve va categoricamente pattuita durante la fase della negoziazione e dunque, deve comparire all'interno del trattato redatto dai negoziatori; in assenza, si ritiene che uno Stato non abbia alternative se non quella di convalidare o meno l'accordo.

In passato, si contraddistinguevano due differenti modalità di predisporre riserve:

- gli Stati esprimevano, nel corso della negoziazione, di non voler far proprie determinate clausole e dunque nel testo viene menzionata tale riserva;
- il testo prescriveva, in maniera generica, la possibilità di prevedere riserve all'atto della ratifica o dell'adesione, puntualizzando quali e quanti articoli potessero essere oggetto di riserva.

L'apposizione di riserve non incluse nel testo comporta l'eliminazione dello Stato, artefice della riserva, dal gruppo dei contraenti e corrisponde alla proposta di un accordo del tutto nuovo.

Ad oggi invece, l'istituto si è largamente evoluto. Momento cruciale è il parere, nel 1951, della Corte Internazionale di Giustizia esposto all'Assemblea generale dell'ONU<sup>179</sup>: quest'ultima domandava se, non annoverando la Convenzione sul perseguimento del genocidio (1948) la possibilità di prevedere riserve, gli Stati potessero in ogni caso, apporre riserve all'atto di ratifica. La Corte internazionale di Giustizia asserì che una riserva può essere apposta al momento della ratifica, anche se tale possibilità non è esplicitamente sancita nel testo dell'accordo, sempre che essa «sia compatibile con l'oggetto e lo scopo del trattato»<sup>180</sup> e non sia relativa a clausole fondamentali.

Un altro Stato contraente può, in ogni caso, impugnare la riserva, ritenendola incompatibile con l'oggetto e la finalità dell'accordo; in tal caso, qualora non si raggiunga un accordo sulla questione, il trattato risulterà non esistente nelle relazioni tra lo Stato autore della contestazione e lo Stato artefice della riserva.

L'art. 19 della Convenzione di Vienna del 1969 sancisce il criterio secondo cui una riserva può, in ogni caso, essere espressa, sempre che non sia palesemente esclusa dall'accordo stesso e purché sia compatibile con l'oggetto e la finalità relativa.

L'art. 20 prescrive che la riserva, non annoverata nel testo del trattato, può essere impugnata e che se tale impugnazione non è espressa entro dodici mesi dalla notifica della riserva agli Stati contraenti, la riserva è accettata. Lo Stato autore della contestazione deve,

---

<sup>178</sup> CONFORTI B. opp. cit. 58 e ss.

<sup>179</sup> CASSESE A., GAETA P., *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Il Mulino Editore 2008, p. 136 e ss.

<sup>180</sup> Parere consultivo della Corte Internazionale di giustizia del 28 maggio 1951 sulle *Riserve alla Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio*.

oltre a ciò, dichiarare esplicitamente ed indiscutibilmente la volontà di impedire che l'accordo entri in vigore nelle relazioni tra i due Stati<sup>181</sup>.

Ulteriore novità riguarda la facoltà per uno Stato di formulare una riserva successivamente alla ratifica del trattato, sempre che tutte gli altri contraenti non sollevino obiezioni entro un determinato termine che, secondo la procedura eseguita dal Segretariato dell'ONU, come depositario di accordi provenienti da più parti, in un primo momento era di novanta giorni e in seguito, aumentato a dodici mesi, di conseguenza alle lamentele degli Stati circa la sua brevità<sup>182</sup>.

In realtà, l'attitudine maggiormente innovativa è data dall'orientamento giurisprudenziale della Corte europea dei diritti umani: trattandosi della propensione a credere che, qualora lo Stato formuli una riserva inammissibile, quest'inammissibilità non comporti l'esclusione dello Stato medesimo dal trattato bensì solo l'invalidità della riserva, quest'ultima va dunque ritenuta come mai apposta<sup>183</sup>.

Nell'ipotesi in cui al momento della formazione della volontà dello Stato, volta a prendere parte all'accordo, concorrano diversi organismi, può verificarsi che l'aggiunta della riserva venga stabilita da uno solo di questi e non dagli altri.

Per ciò che concerne l'ordinamento italiano, la riserva è valida sia nell'ipotesi in cui venga formulata liberamente dal Parlamento, sia nel caso in cui venga espressa autonomamente dal Governo. Qualora taluno degli organismi non intenda acconsentire ad una parte del trattato, l'esternazione della volontà dello Stato si origina soltanto per la parte residuale.

La teoria dell'invalidità della totale manifestazione di volontà dell'ordinamento statale è poco attendibile, in considerazione di un'usanza avversa<sup>184</sup>.

Riguardo la responsabilità di tipo politico o anche penale dell'organo esecutivo –il Governo- e dei suoi componenti, dinanzi al Parlamento: se il Governo si allontana, in materia di riserve, da ciò che ha deliberato il Parlamento e la delibera non viene assunta dopo che il Parlamento sia stato notiziato e se non trattasi di riserve aventi ad oggetto elementi tecnici o di *minoris generis*, sussiste la concreta possibilità che si attivino i controlli dell'organo legislativo su quello esecutivo<sup>185</sup>.

Per ciò che concerne le ripercussioni internazionalistiche, la riserva apposta dal Governo ed enunciata a momento del deposito della ratifica è, per il diritto internazionale, legittima.

---

<sup>181</sup> DEL GIUDICE F., *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Simone Editore 2017, p. 278 e ss.

<sup>182</sup> CANNIZZARO E., *Diritto internazionale*, Giappichelli editore 2020, p. 334 e ss.

<sup>183</sup> CANNIZZARO E. opp. cit. 336 e ss.

<sup>184</sup> RONZITTI N., *Diritto internazionale*, Giappichelli Editore, 2019, p. 267 e ss.

<sup>185</sup> RONZITTI N., opp. cit. 268 e ss.

Nell'ipotesi, poco concreta, di riserva insita nella norma di autorizzazione ma di cui l'esecutivo non prenda contezza, per la porzione sottoposta alla riserva sarà contestabile una grave inosservanza del diritto interno e dunque, lo Stato non rimarrà vincolato a questa parte se e finché il Parlamento non annulli esplicitamente o tacitamente la riserva<sup>186</sup>.

Alla luce di quanto sinora esposto, appare necessario precisare il metodo tuttoggi vigente, circa l'interpretazione dei trattati.

Oggigiorno è diffusa l'attitudine a dimenticare il c.d. *metodo subiettivistico*, approccio derivante dal sistema dei contratti nel diritto interno e sulla scorta del quale, sarebbe in ogni caso indispensabile la ricerca della volontà concreta dei contraenti, per bilanciare la volontà manifestata<sup>187</sup>.

Di contro, in via generale, appare pacifico attribuire all'accordo il significato che emerge palesemente dal testo, che si manifesta nelle relazioni di connessione logica, esistenti fra le varie parti dello scritto, che si uniforma con il contenuto e con lo scopo dell'atto, il cd. *metodo obiettivistico*.

Le attività preparatorie assumono una funzione ausiliaria: ad esse può farsi capo soltanto in presenza di uno scritto equivoco e carente. Ad avallare il metodo obiettivistico è la Convenzione di Vienna del 1969, la quale all'art. 31 sancisce che *«un trattato deve essere interpretato in buona fede secondo il significato ordinario da attribuirsi ai termini del trattato nel loro contenuto e alla luce dell'oggetto e dello scopo del trattato medesimo»*; che la circostanza, al di fuori del testo, compresi preambolo e allegati, annovera anche gli altri trattati o mezzi utilizzati dai contraenti al fine di concludere l'accordo; inoltre che è necessario considerare i trattati successivi o le consuetudini seguite dalle parti, nell'attuazione del trattato stesso ed infine, qualsivoglia legge attinente di diritto internazionale utilizzabile fra le parti. L'unica rilevante eccezione alla norma generale è la regola secondo cui *«a un termine del trattato può attribuirsi un significato particolare se è certo che tale era l'intenzione delle parti»*<sup>188</sup>.

L'art. 32 qualifica le attività preparatorie come strumento suppletivo di integrazione a cui far capo qualora la disamina del testo *«lascia il senso ambiguo o oscuro oppure porta ad un risultato assurdo o irragionevole»*<sup>189</sup>.

L'art. 33, invece, riguarda gli accordi stilati in diverse lingue, tutte ufficiali: nel caso in cui il raffronto fra i vari scritti mostri una diversità di significato, va in ogni caso impiegato *«il*

---

<sup>186</sup> DRAETTA U., *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Giuffrè Editore, 2020, p. 122 e ss.

<sup>187</sup> GIOIA A., *Diritto Internazionale*, Giuffrè editore, 2019, pag. 354.

<sup>188</sup> Art. 31 co. 4 della Convenzione di Vienna del 1969.

<sup>189</sup> Art. 32 della Convenzione di Vienna del 1969.

*significato che, tenuto conto dell'oggetto e dello scopo del trattato, concilia meglio detti testi»*<sup>190</sup>.

All'interno dell'ordinamento internazionale operano, in quanto principi generali del diritto, sia la norma sull'interpretazione restrittiva o estensiva, sia quella secondo cui tra diverse interpretazioni ugualmente possibili è necessario individuare quella maggiormente incline alla parte più gravata o al contraente più onerato, il cd. *principio del favor debitoris*<sup>191</sup>.

Relativamente all'interpretazione estensiva e, nello specifico all'analogia, è da obliterare l'idea per cui gli accordi vadano interpretati, in ogni caso, in modo ristretto poiché implicherebbe una circoscrizione del potere e dell'indipendenza degli Stati. L'ausilio degli ordinari strumenti di interpretazione conta anche per gli accordi istitutivi di associazioni di tipo internazionale, quale la Carta ONU e quelli fondatori delle Comunità europee.

Ciononostante, esiste una diffusa propensione a ritenere questi accordi non come trattati bensì come costituzioni.

La Corte Internazionale di Giustizia ha condiviso tale tesi nell'utilizzo della c.d. *teoria dei poteri impliciti*<sup>192</sup>: ogni organismo andrebbe a disporre non soltanto dei poteri esplicitamente forniti dalle leggi di rango costituzionale, bensì di ogni potere necessario per esercitare i poteri palesi. La Corte, attuando questa teoria agli organismi dell'ONU, ne ha allargato sensibilmente la portata. Nella sfera della Comunità europea, l'art. 308 del Trattato CE statuisce che «*Quando un'azione della Comunità risulti necessaria per raggiungere, nel funzionamento del Mercato Comune, uno degli scopi della Comunità, senza che il presente Trattato abbia previsto i poteri di azione a tal uopo richiesti, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e dopo aver consultato il Parlamento europeo, prende le disposizioni del caso*». Il concetto dei poteri impliciti si pone, quindi, al lato opposto della precedente attitudine all'interpretazione restrittiva degli accordi internazionali.

La Convenzione di Vienna non appoggia interpretazioni «unilateralistiche» dei trattati. L'art. 31 della stessa Convenzione non inserisce, fra le «altre norme» applicabili per spiegare il senso di una legge pattizia, le norme di diritto interno, appartenenti ad ogni Stato contraente.

L'organo giudicante interno, qualora la convenzione niente disponga in tema di interpretazione e di mancanze, dovrà evitare di applicare solamente il proprio diritto, se ciò

---

<sup>190</sup> Art. 33 della Convenzione di Vienna del 1969.

<sup>191</sup> FORLATI S., *Diritto dei trattati e responsabilità internazionale*, Giuffrè Editore, 2005, p. 56 e ss.

<sup>192</sup> STROZZI G., *Diritto dei trattati e responsabilità internazionale*, Giappichelli Editore, 1999, p. 75 e ss.

non è autorizzato dallo stesso testo e dovrà tentare di definire, sulla scorta delle norme di diritto consuetudinario così come codificate nella Convenzione di Vienna, quale sia il senso univoco ed oggettivo della fattispecie convenzionale, evincibile dai principi generali a cui la convenzione si orienta o dai principi condivisi dagli ordinamenti statali contraenti. Necessario sarà, infine, l'accertamento volto a stabilire in che modo la convenzione è interpretata dalle autorità giurisdizionali degli altri Stati contraenti<sup>193</sup>.

Fondamentale in tema di trattati è la loro *successione*. Può accadere che parte del territorio di uno Stato transiti, a seguito di cessione o di conquista, sotto il potere di un altro Stato esistente o formi uno Stato indipendente; può verificarsi, di contro, che il mutamento di sovranità interessi tutto il territorio dello Stato o si divida, dando origine a diversi Stati del tutto nuovi, oppure infine si trovi, dopo accadimenti rivoluzionari, sottoposto ad un sistema di governo completamente nuovo.

La «*successione degli Stati rispetto ai trattati*» è trattata nella Convenzione di Vienna del 1978 -entrata in vigore nel 1996-, integrativa della Convenzione di Vienna del 1969. Ai sensi dell'art. 7 la Convenzione è applicabile «*alle successioni fra Stati che siano intervenute dopo l'entrata in vigore della Convenzione...*»; nel caso in cui, però, uno Stato successore accetti la Convenzione, la sua partecipazione regredisce sino all'attimo in cui si è avuta la successione, purché, all'epoca, la Convenzione fosse già vigente<sup>194</sup>.

La ragione della fattispecie normativa è insita nel fatto che nelle diverse ipotesi in cui lo Stato si surroghi ad un altro nel governo di un territorio, è uno Stato del tutto nuovo e dunque, la Convenzione non trova applicazione in svariati casi, se si esige che lo Stato successore sia già contraente all'atto della successione.

Lo Stato subentrante ben potrebbe anche manifestare la volontà di attuare la Convenzione ad una successione avvenuta in epoca antecedente alla stessa entrata in vigore di quest'ultima, però una dichiarazione di tale portata avrà valore soltanto verso le parti contraenti che abbiano, a loro volta, manifestato la volontà di accettarla<sup>195</sup>.

Indiscutibile è il criterio per cui lo Stato che, ad ogni modo si surroga ad un altro nel governare una società territoriale, è obbligato al rispetto dei trattati o delle condizioni di un accordo di tipo reale o territoriale, oppure localizzabili cioè dagli scritti relativi all'uso di specifiche parti del territorio, stabilite dal predecessore.

---

<sup>193</sup> FOIS P., *Il diritto dei trattati. Raccolta di scritti*, Editoriale Scientifica, 2009, p. 278 e ss.

<sup>194</sup> CONFORTI B., *Diritto internazionale*, XI Edizione, Editoriale Scientifica 2018, p. 221.

<sup>195</sup> FOCARELLI C., *Lezioni di Diritto Internazionale*, vol. II - Prassi, CEDAM, Padova, 2008, p. 124

Appartengono a tale categoria i trattati che costituiscono servitù attive o passive verso territori di Stati limitrofi, quelli relativi all'affitto di porzioni di territorio, quelli che sanciscono la libertà di navigazione di fiumi e canali, quelli imponenti la smilitarizzazione di specifiche zone, quelli relativi alla fabbricazione di opere sui confini.

Il dovere di considerare le frontiere istituite dallo Stato precedente è in genere avvertito nell'ambito dell'organizzazione internazionale. Pure gli Stati nati a seguito della decolonizzazione lo hanno regolarmente accettato; la consuetudine africana si aggancia a quella dell'America latina, nella quale si era fatto capo al criterio dell'*uti possidetis juris*: gli Stati latino-americani avrebbero ottenuto dalla Spagna le frontiere relative alle circoscrizioni amministrative dell'impero coloniale spagnolo, vigenti all'epoca dell'indipendenza<sup>196</sup>.

La successione negli *accordi localizzabili* trova il limite dei trattati caratterizzati da una importante connotazione politica, o meglio che siano rigidamente connessi al regime in vigore antecedentemente al mutamento di sovranità; a titolo esemplificativo, non si ha successione nei trattati che cedono parti del territorio per la costituzione di basi militari straniere. Non si tratta di un vero e proprio limite indipendente, bensì dell'attuazione in materia successoria del postulato generale *rebus sic stantibus*, sulla scorta del quale un accordo o specifiche disposizioni di esso vengono meno nel caso in cui cambino radicalmente le condizioni esistenti all'epoca della conclusione<sup>197</sup>.

Riguardo i *trattati non localizzabili*, invece, la norma principale è la c.d. *regola della tabula rasa*: lo Stato subentrante nell'amministrazione di un territorio, in via generale, non è obbligato dagli accordi stipulati dall'antecessore. La Convenzione differenzia la condizione degli Stati nati dalla decolonizzazione, i cd. «Stati di nuova indipendenza», da quella di qualsivoglia altro Stato che succeda nel governo di un territorio; per la prima categoria vige quale regola principale in tema di trattati non localizzabili quella della *tabula rasa*, per la seconda vige quella contraria, della continuità dei trattati<sup>198</sup>.

È opportuno precisare, però, che tale trattamento diversificato non si ravvisa nel diritto consuetudinario: così come spiegato nel commento dei relativi articoli della Convenzione, il ricorso al principio della continuità -e dunque della stabilità- degli accordi relativamente ai casi differenti da quello della decolonizzazione, ha la chiara finalità di partecipare

---

<sup>196</sup> NASCIMBENE B., *Unione europea – Trattati*, II Ed., Giappichelli Editore, Torino 2013, p. 89 e ss.

<sup>197</sup> FOCARELLI C., *Lezioni di Diritto Internazionale*, vol. II – Prassi, II Ed., CEDAM Editore, Padova 2012, p. 178 e ss..

<sup>198</sup> FOCARELLI C., op. cit. p. 180 e ss.

all'evoluzione progressiva del diritto internazionale più che regolamentare una norma di diritto consuetudinario<sup>199</sup>.

Il criterio della *tabula rasa* si applica, soprattutto, nel caso di distacco di una porzione di territorio di uno Stato. Può essere che la parte di territorio separatasi si unisca, a seguito di cessione o di conquista, al territorio di un altro Stato già esistente, il cd. *trasferimento*; in questa ipotesi, i trattati in vigore nello Stato vittima del distacco perdono efficacia nei confronti del territorio distaccatosi ed entrano in vigore automaticamente, quelli vigenti nello Stato che ottiene il territorio: la dottrina<sup>200</sup> sostiene che trattasi di mobilità delle frontiere degli accordi.

Può verificarsi, di contro, che relativamente alla porzione di territorio che si distacca originino uno o più Stati nuovi, la cd. *secessione*; anche in questa evenienza, i trattati in vigore nello Stato che subisce il distacco, perdono efficacia nel territorio che ottiene l'indipendenza.

La prassi si pone in contrasto alla Convenzione di Vienna del 1978 quando essa sancisce il criterio della continuità dei trattati, nei casi di secessione da Stati non coloniali. Sulla questione della secessione non incidono i c.d. *accordi di devoluzione*, mediante cui lo Stato indipendente acconsente alla surroga negli accordi stipulati dal predecessore: il trattato, non essendo in vigore per gli altri contraenti, prevede solo il dovere per la vecchia colonia di esplicitare le procedure necessarie affinché questi trattati siano aggiornati.

L'attuazione del principio della *tabula rasa* ai Paesi nuovi, creatisi a seguito del distacco, è totale per ciò che concerne i trattati bilaterali stipulati dallo Stato precedente: analoghi accordi ben potranno salvarsi soltanto se innovati mediante specifico accordo con l'altra parte, anche in maniera tacita, per effetto di fatti concludenti<sup>201</sup>.

Ugualmente va detto per gli *accordi multilaterali chiusi*: sarà necessario un nuovo trattato con tutti gli Stati di controparte. Però, per i *trattati multilaterali aperti* alla partecipazione di Stati differenti da quelli *ab origine*, il criterio della *tabula rasa* soggiace ad un'attenuazione: il Paese nuovo può, invece di aderire -sucedendo *ex nunc*-, procedere alla c.d. *notificazione di successione*, mediante la quale la sua adesione regredisce all'epoca dell'acquisto dell'indipendenza -sucedendo *ex tunc*-<sup>202</sup>.

---

<sup>199</sup> LUZZATTO R., POCAR F., *Codice di diritto internazionale pubblico*, VI Ed., Giappichelli Editore, Torino 2013, p. 87 e ss.

<sup>200</sup> MARRELLA F., CARREAU D., *Diritto Internazionale*, II Ed., Giuffrè Editore, 2018, p. 567 e ss.

<sup>201</sup> MARCHISIO S., *Corso di diritto internazionale*, Giappichelli Editore, 2017, p. 105 e ss.

<sup>202</sup> CONFORTI B., *op. cit.* 215 e ss.

Diverso è il caso dello smembramento: se la secessione non comporta la scomparsa dello Stato che la subisce, la peculiarità dello smembramento consiste nell'estinzione di uno Stato e sulla successiva nascita sul suo territorio di due o più Paesi, del tutto nuovi.

Ciò che differenzia le due ipotesi è la persistenza o meno della struttura di governo già esistente: lo smembramento va ammesso tutte le volte che alcuno Stato residuo possiede il medesimo sistema di governo di quello preesistente.

Lo smembramento dell'Unione sovietica, avutosi a seguito degli accordi di Minsk e di Alma Ata del 1991, e quello della Cecoslovacchia sono avvenuti solidalmente; diversamente da quello della Jugoslavia che è, invece, avvenuto attraverso dichiarazioni unilaterali nonché caratterizzato da interventi militari. La teoria della secessione avallata, in via ufficiale, dalla Serbia-Montenegro, non è da considerare, non essendo stata caratterizzata da continuità né per ciò che riguarda il regime tantomeno per ciò che concerne la costituzione con il precedente Stato socialista<sup>203</sup>.

Affinché si abbia la successione nei trattati, l'ipotesi di smembramento è da ricomprendere nel distacco; ai Paesi nuovi creatisi in luogo di quello smembrato è applicabile –sempre per i trattati non localizzabili- il criterio della *tabula rasa*, mitigato dalla norma che, per gli accordi multilaterali aperti, sancisce la possibilità di effettuare una notificazione di successione.

Pure la Convenzione di Vienna del 1978 unisce le due ipotesi nella parte riguardante i nuovi Paesi che non siano vecchie zone coloniali, subordinandole ambedue al principio della continuità degli accordi. Il movimento consuetudinario moderno, connotato dall'attitudine degli Stati nuovi di farsi carico delle obbligazioni pattizie del Paese smembrato ripartendo, per la parte ad ognuno spettante, i debiti esistenti con Stati esteri e con associazioni internazionali, non è idoneo ad annullare la legge della *tabula rasa*, poiché il farsi carico delle predette obbligazioni emerge, solitamente, dai trattati dei Paesi nuovi fra loro e, quando trattasi di debiti pecuniari, l'accollo non fa capo ai principi di diritto internazionale, ma alla finalità concreta di ovviare al problema dell'interruzione della circolazione dei crediti dall'estero<sup>204</sup>.

Nel caso in cui uno Stato, estinguendosi, diviene parte di un altro Stato si ha la cd. *incorporazione*; diversa è l'ipotesi in cui due o più Paesi si estinguono e creano un unico nuovo Stato, la cd. *fusione*.

---

<sup>203</sup> TANCREDI A., *La secessione nel diritto internazionale*, CEDAM Editore, 2001, p. 678 e ss.

<sup>204</sup> TANCREDI A., op. cit. 680 e ss.

In tali evenienze, il principio di differenziazione tra i due istituti fa riferimento all'organizzazione di governo: si opta per l'incorporazione rispetto alla fusione, quando si abbia continuità fra la struttura di governo di uno dei Paesi già esistenti e quella risultante dall'unificazione.

L'incorporazione è subordinata alla legge della mobilità delle frontiere degli accordi: i trattati appartenenti allo Stato estinto perdono efficacia -tranne nel caso in cui vengano confermati dallo Stato assorbente mediante nuovi accordi, espliciti o impliciti, con gli altri contraenti- mentre al Paese assorbito si applicano i trattati di quello incorporante; agli accordi dello Stato incorporato si applica la legge della *tabula rasa*<sup>205</sup>.

Il medesimo principio disciplina le ipotesi di fusione: lo Stato nato dalla fusione sorge scevro da oneri pattizi, tranne che per gli accordi localizzabili. Una deroga al principio della *tabula rasa* è ammessa allorché le organizzazioni statali, incorporate oppure fuse, anche se si estinguono quali organismi internazionali, custodiscono un importante livello di indipendenza nello Stato assorbente o nuovo, specialmente nel momento in cui, dopo l'incorporazione o la fusione, si crei un legame di natura federale; in questa ipotesi, la consuetudine punta verso la continuità dei patti, con valenza circoscritta alla porzione incorporata o fusa, purché una tale restrizione combaci con il contenuto e con la finalità dell'accordo<sup>206</sup>.

La Convenzione di Vienna del 1978 fa proprio il criterio della continuità degli accordi quali che siano i caratteri della riunione, senza differenziare tra incorporazione e fusione, distaccandosi nuovamente dalla prassi.

Nel momento in cui si ha un cambiamento di governo all'interno di una comunità statale, in assenza di qualsivoglia ampliamento o diminuzione del territorio statale, se l'innovazione avviene mediante strade extralegali e viene ad instaurarsi un regime totalmente differente, va ritenuta mutata anche la persona di diritto internazionale. Si verifica una successione dell'innovativo Governo nei diritti e nei doveri del precedente, tranne che per gli accordi non conciliabili con il nuovo regime. Trattasi dell'attuazione al tema successorio del criterio *rebus sic stantibus*<sup>207</sup>.

Di quanto sinora esposto, la Convenzione di Vienna del 1978 non ne tratta. Si dubita sulla sussistenza della successione internazionalmente obbligata, in circostanze giuridiche di diritto interno, soprattutto per la successione nel debito pubblico. Nel caso in cui il debito

---

<sup>205</sup> OKAGUA F., *La dottrina della secessione riparatoria nel diritto internazionale: Capire il diritto delle minoranze etniche*, Edizioni Sapienza, 2020, 107 e ss.

<sup>206</sup> CONFORTI B., *Diritto internazionale*, XI Edizione, Editoriale Scientifica 2018, p. 432

<sup>207</sup> CONFORTI B., op. cit. 434 e ss.

non sia stato contratto dal paese precedente nel dominio del diritto interno, ma abbia costituito l'oggetto di un patto internazionale ratificato con un diverso Stato o con un organismo internazionale -come ad es. il Fondo Monetario Internazionale o la Banca per la Ricostruzione e lo Sviluppo- il criterio generale applicabile è quello della *tabula rasa*, tranne i debiti localizzabili, vale a dire quelli relativi esclusivamente al luogo oggetto del mutamento di sovranità o creati da autorità pubbliche locali. Va, in ogni caso, riconosciuto che anche per i debiti non localizzabili il diritto consuetudinario moderno è orientato verso un'eguale ripartizione, pattuita tra i Paesi nati a seguito dello smembramento e fra questi ed i creditori<sup>208</sup>.

La scelta dei principi –quali le dimensioni del territorio, numero degli abitanti, ecc.- utilizzabile nella divisione, è ritenuta materia di accordi. Nelle ipotesi delle Repubbliche ex sovietiche un promemoria di intesa, risalente al 1991, sanciva la responsabilità solidale delle Repubbliche relativamente ai debiti esteri: effettivamente questi hanno poi gravato solamente sulla Russia, tranne il caso dell'Ucraina. Invece, l'ex Cecoslovacchia, la Repubblica Ceca e la Slovacchia stabilirono, nel 1992, di ripartirsi i debiti in base al numero della popolazione di ognuna. Per la ex Jugoslavia la maggioranza dei debiti esteri erano localizzabili.

La Convenzione di Vienna del 1978 relativa alla successione di Stati «in materia di beni, archivi e debiti di Stato» fa proprio il criterio della *tabula rasa* solo per gli Stati di nuova creazione, nati dalla decolonizzazione, al punto da eliminare anche la successione nei debiti localizzabili, tranne patto tra nuovo e vecchio Stato.

Circa la cessione di territorio, al distacco e allo smembramento, si applica sia il principio della successione nei debiti localizzabili, che una successione «secondo una proporzione equa» nei debiti generali del precedente. Nell'ipotesi di incorporazione e di fusione è previsto il trasferimento di ciascun debito dello Stato assorbito o dei Paesi fusi a quello incorporante o a quello nato dalla fusione<sup>209</sup>.

Importante è puntualizzare che i trattati possono includere non soltanto leggi materiali, bensì norme formali o strumentali, e cioè istitutive di altre procedure o fonti di produzione di norme. A tal fine, il modello più significativo è l'organizzazione internazionale: in tutte le ipotesi in cui un'organizzazione internazionale è autorizzata, dall'accordo che la crea, ad assumere decisioni obbliganti per i Paesi membri, ci si trova dinanzi ad una fonte prevista da accordo, la cd. fonte di terzo grado.

---

<sup>208</sup> TANZI A., *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, CEDAM Editore, 2019, p. 523 e ss.

<sup>209</sup> CASSESE A., *Diritto Internazionale*, Il Mulino, terza edizione, 2017, p. 227.

Ad oggi, esistono numerosissime organizzazioni, ma soltanto talune di esse e soltanto in determinati casi, vantano un effettivo potere decisionale. La loro funzione è, in generale, quella di agevolare la cooperazione tra Paesi membri e la loro mansione si svolge, di frequente, in un momento poco rilevante giuridicamente constando nella mera preparazione di progetti di convenzioni. Ulteriore attività generalmente svolta da tali organizzazioni è quella di emanare raccomandazioni, ossia atti aventi valenza esortativa<sup>210</sup>. Le decisioni delle organizzazioni internazionali possono avvenire, di norma, a maggioranza, persino qualificata; ma dal momento che gli Stati non intendono quasi mai soggiacere ai provvedimenti provenienti da altri, non rappresenta l'eccezione il tentativo dell'unanimità. Via via si è diffuso l'uso del *consensus*, consistente nella ratifica di una decisione in assenza di una votazione formale, solitamente attraverso una comunicazione del presidente dell'organismo, la quale certifica il patto tra i partecipi: questa prassi non è propriamente adatta poiché finisce con l'attribuire alle decisioni un tenore incerto e di compromesso<sup>211</sup>.

L'Organizzazione delle Nazioni Unite fu creata successivamente alla Seconda guerra mondiale, dai Paesi che si erano battuti contro le Potenze dell'Asse e sostituì la Società delle Nazioni.

La Conferenza di San Francisco preparò, nell'anno 1945, la Carta che venne approvata dagli Stati fondatori. In seguito, sulla scorta del processo di ammissione sancito dall'art. 4 della Carta, quasi tutti i Paesi del mondo sono diventati membri. Quasi perché, ad esempio, la Svizzera non ne ha preso parte<sup>212</sup>.

L'art. 7 della Carta enuclea gli organismi principali, quali:

- il *Consiglio di Sicurezza* formato da 15 membri, di cui 5 sono permanenti - Stati Uniti, Russia, Cina, Gran Bretagna e Francia - titolari del diritto di veto o per meglio dire detentori del diritto di vietare con il loro voto negativo l'emanazione di qualsivoglia decisione che non abbia stampo procedurale. I restanti 10 membri vengono eletti, ogni due anni, dall'Assemblea. Il Consiglio di Sicurezza possiede una competenza relativa a circostanze riguardanti il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale e rappresenta l'organismo di maggior importanza nell'Organizzazione, per la palese rilevanza delle questioni di sua competenza ed

---

<sup>210</sup> PENNETTA P., CAFARO S., DI STASI A., INGRAVALLO I., *Manuale delle organizzazioni internazionali*, CEDAM Editore, 2018, p. 323.

<sup>211</sup> DRAETTA U., op. cit. 168.

<sup>212</sup> DEL VECCHIO A., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012, p. 103.

anche perché, in alcune circostanze, possiede poteri decisionali vincolanti. Nell'Assemblea generale, di contro, ha un'ampia competenza *ratione materiae* priva però di potere vincolante, in quanto sono rappresentati tutti gli Stati e ognuno di loro ha egual diritto di voto;

- il *Consiglio economico e sociale*, formato da membri eletti dall'Assemblea ogni triennio; sia esso che il *Consiglio di Amministrazione fiduciaria* sono subordinati all'Assemblea generale, dato che sono obbligati ad osservarne le direttive ed in determinati casi, la loro funzione si circoscrive a preparare gli atti che vengono, in seguito, formalmente adottati dall'Assemblea;
- il *Segretariato*, o meglio, il *Segretario generale* che ne è al vertice, è nominato dall'Assemblea su parere del Consiglio di Sicurezza, e rappresenta l'organo esecutivo dell'Organizzazione;
- la *Corte Internazionale di Giustizia* è formata da 15 giudici e svolge sia la funzione di risolvere le diatribe tra Stati che un compito consultivo, dato che può fornire pareri su ogni questione giuridica all'Assemblea generale o al Consiglio di Sicurezza o ad altri organi su assenso dell'Assemblea; i pareri però non sono né obbligatori tantomeno vincolanti<sup>213</sup>.

È sancita la possibilità di istituzione di organi sussidiari, all'art. 7 della Carta, «*ove si rivelino necessari*»; vi sono diversi organismi permanenti titolari di funzioni rilevanti seppur non sono muniti di poteri vincolanti<sup>214</sup>, i più importanti sono:

- l'*UNCTAD*, ossia la Conferenza delle Nazioni Unite sul commercio e lo sviluppo;
- l'*UNDP*, ossia il Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo;
- l'*UNICEF*, ossia il Fondo delle Nazioni Unite per l'infanzia;
- l'*UNHCR*, l'Alto Commissariato per i rifugiati;
- l'*UNITAR*, l'Istituto delle Nazioni Unite per l'insegnamento e la ricerca;
- l'*UNEP*, il Programma delle Nazioni Unite per l'ambiente.

Il *Consiglio di Sicurezza*, l'*Assemblea generale*, il *Consiglio economico e sociale* e il *Consiglio di Amministrazione fiduciaria* sono organismi formati da Stati: i soggetti che con la loro votazione contribuiscono a formare la volontà collegiale, appartengono al proprio Stato e ne esprimono le intenzioni.

---

<sup>213</sup> DEL VECCHIO A., op. cit. 105.

<sup>214</sup> ZANGHÌ C., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Giappichelli Editore, Torino 2013, p. 435

Il *Segretariato generale e la Corte Internazionale di Giustizia* sono di contro, organismi formati da 39 soggetti, ossia il Segretario ed i Giudici acquisiscono il ruolo a titolo meramente individuale, con il vincolo di non ottenere indicazioni da nessun Governo<sup>215</sup>.

Le finalità e le competenze *ratione materiae* dell'Organizzazione sono molto larghe, se non indeterminate. L'art. 2 della Carta sancisce che le Nazioni Unite hanno il dovere di non interferire in vicende «*che appartengono essenzialmente alla competenza interna di uno Stato*».

Dal testo dell'articolo 1 si evincono tre macro- settori: il primo riguarda la salvaguardia della pace nel mondo; il secondo riguarda l'evoluzione dei rapporti amichevoli fra i Paesi «*fondati sul rispetto del principio dell'uguaglianza dei diritti e dell'autodeterminazione dei popoli*»<sup>216</sup>; il terzo è quello afferente alla cooperazione in materia economica, sociale, culturale ed umanitaria.

Poco tempo dopo la nascita dell'Organizzazione acquisirono un'importanza preponderante le problematiche relative al primo ramo; fra il 1950 e il 1960, gli esiti maggiori si ebbero in materia di decolonizzazione e dunque, nell'ambito dell'autogestione delle popolazioni; i lavori furono, successivamente, orientati alla collaborazione economica e sociale; oggi comincia a manifestarsi nuovamente un determinato sforzo dell'Organizzazione, nell'ambito del mantenimento della pace<sup>217</sup>.

In poche circostanze le delibere dell'ONU sono obbligatorie e diventano fonti disciplinate dalla Carta. Riguardo l'Assemblea generale, un dato fondamentale è statuito dall'articolo 17, il quale le conferisce il potere di dividere tra gli Stati membri i costi dell'Organizzazione, divisione che, deliberata a maggioranza di due terzi, obbliga ogni Stato, il Paese in arretrato di due anni di contributi perde il diritto di voto in Assemblea.

A ciò va aggiunta la questione relativa alla competenza dell'Assemblea a statuire, con efficacia vincolante per gli ordinamenti dei Paesi membri, riguardo le modalità e le tempistiche utili alla concessione dell'indipendenza ai luoghi sottostanti alla sovranità coloniale: la predetta competenza non gode di alcun riscontro nella Carta, bensì in una legge consuetudinaria costituitasi all'interno delle Nazioni Unite<sup>218</sup>.

---

<sup>215</sup> BELLONI R., MOSCHELLA M., SICURELLI D., *Le organizzazioni internazionali. Struttura, funzioni, impatto*, Il Mulino Editore, 2013, 107 e ss.

<sup>216</sup> Art. 1 Carta delle Nazioni Unite

<sup>217</sup> CAFFARENA A., *Le Organizzazioni Internazionali*, Il Mulino Editore, 2009, pp. 78 e ss.

<sup>218</sup> VELLANO M., *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*, Editoriale Scientifica 2015, p. 57.

Per ciò che riguarda il Consiglio di Sicurezza, i provvedimenti vincolanti sono quelli prescritti dal Cap. VII della Carta – dagli articoli 39 e seguenti- denominato «*Azione rispetto alle minacce alla pace, alle violazioni della pace e agli atti di aggressione*».

La parte centrale riguarda gli articoli 41 e 42 disciplinanti rispettivamente, i provvedimenti comportanti e non l'utilizzo della forza nei confronti di uno Stato che abbia anche soltanto tentato di minacciare la pace. Oltre all'art. 42, sulla scorta del quale il Consiglio «*può intraprendere*» azioni belliche verso uno Stato e che dunque forzatamente, può essere collocato all'interno delle fonti di leggi internazionali, l'articolo 41 prescrive le c.d. *sanzioni*: conferisce al Consiglio di Sicurezza l'autorità di stabilire quali provvedimenti, non comportanti l'utilizzo della forza armata, vadano adottati dai Paesi membri nei confronti di uno Stato che mini il mantenimento della pace ed inoltre, elenca circa 40 misure, ad esempio, l'arresto totale o parziale dei rapporti economici e dei trasferimenti ferroviari, marittimi, aerei, postali, telegrafici, radio e altri, e l'interruzione dei rapporti diplomatici; infine, anche solo una condotta meramente interna ad un Paese può spingere il Consiglio a ricorrere alle predette sanzioni<sup>219</sup>.

### ***La gerarchia delle fonti internazionali e l'adattamento in Italia***

Riepilogando, alla sommità della gerarchia delle fonti internazionali vi è il *diritto consuetudinario*, ivi inclusi i principi generali del diritto propri di tutti gli ordinamenti interni; la consuetudine è quindi fonte di primo grado, unico esemplare di fonte generale vincolante per tutti gli Stati<sup>220</sup>.

Al secondo posto della gerarchia vi è il *trattato*, che riscontra nella consuetudine, la norma *pacta sunt servanda*, il presupposto della sua obbligatorietà.

Al terzo posto vi sono le *fonti statuite da accordi* e dunque dagli *atti delle organizzazioni internazionali*. Il dato fattuale che le leggi pattizie siano subordinate a quelle consuetudinarie non implica l'imperatività di queste ultime, per conto delle prime: una legge di grado inferiore può derogare quella di grado superiore solo se quest'ultima lo permette.

---

<sup>219</sup> PITRONE A., *La responsabilità internazionale delle organizzazioni intergovernative*, Editoriale Scientifica, 2013, p. 48.

<sup>220</sup> PINO G., *Interpretazione e "crisi" delle fonti*, Soliani Editore, 2015, p. 36

Secondo l'opinione comune<sup>221</sup>, le consuetudini si distinguono per la loro flessibilità e dunque, per la loro revocabilità attraverso un patto. Questa legge è valevole anche per la specifica classe di norme consuetudinarie, formata dai principi generali del diritto propri degli ordinamenti statali interni; a titolo esemplificativo, l'art. 27 della Carta ONU, fattispecie normativa che difende le grandi Potenze che, avendo di un diritto di veto, possono interrompere un procedimento di eliminazione o di acquisizione di provvedimenti coercitivi nei loro confronti; la rinuncia al principio generale *nemo iudex in re sua* è palese. Tuttavia, è opinione diffusa<sup>222</sup> che vi sia una classe di norme di diritto internazionale generale le quali, in via eccezionale, finirebbero per essere cogenti, il cd. *jus cogens*; l'art. 53 della Convenzione di Vienna del 1969 statuisce che «è nullo qualsiasi trattato che, al momento della sua conclusione, è in contrasto con una norma imperativa del diritto internazionale generale», qualificando come norma imperativa del diritto internazionale generale «una norma accettata e riconosciuta dalla comunità degli Stati nel suo insieme come norma alla quale non può essere apportata nessun deroga e che non può essere modificata che da una nuova norma di diritto internazionale generale avente il medesimo carattere»<sup>223</sup>; l'art. 64 sostiene che «se una nuova norma imperativa di diritto internazionale generale si forma, qualsiasi trattato esistente che sia in contrasto con questa norma diviene nullo e si estingue».

La Convenzione nulla riferisce in merito e, dunque, questa classe di norme va individuata in riferimento all'art. 103 della Carta ONU, secondo cui «in caso di contrasto tra gli obblighi contratti dai membri delle Nazioni Unite con il presente Statuto e gli obblighi da essi assunti in base a qualsiasi accordo internazionale prevarranno gli obblighi derivanti dal presente Statuto»: l'osservanza dei principi contenuti nella Carta è vista, ad oggi, come una delle norme cardine dell'esistenza del rapporto internazionale e si mostra non più come una mera fattispecie pattizia, bensì quale legge consuetudinaria irrevocabile cui l'art. 103 ha dato l'impulso iniziale.

Oltre a ciò, anche diversi accordi istitutivi di organismi internazionali ne fa ordinariamente cenno: emblematico è l'introduzione del Trattato CE, dove emerge il l'obiettivo di «sviluppare la prosperità degli Stati membri conformemente ai principi dello Statuto delle

---

<sup>221</sup> PINO G., op, cit. 38 e ss.

<sup>222</sup> FOCARELLI, C., *Diritto internazionale. Il sistema degli Stati e i valori comuni dell'umanità*, II ed., Padova, 2012, pp. 140-144

<sup>223</sup> PICONE P., *Obblighi erga omnes e codificazione della responsabilità degli Stati*, *Rivista di diritto internazionale*, 2005.

*Nazioni Unite*». Appare necessario evidenziare che dall'articolo 103 deriva l'inefficacia, non l'invalidità, del trattato incompatibile.

Le fattispecie normative della Carta ONU impongono concreti obblighi per i Paesi e dunque, ben potrebbero rientrare nell'ambito di applicazione dell'articolo 103 –ossia della norma consuetudinaria ad esso equivalente-, trattandosi di taluni principi generali che si pongono a fondamento dei macro-settori di competenza delle Nazioni Unite<sup>224</sup>.

Per ciò che concerne il settore della salvaguardia della pace, il criterio che obbliga gli Stati ad evitare di minacciare oppure di utilizzare la forza nelle relazioni internazionali, non intacca l'autotutela individuale e collettiva, sottoposta a limitazione soltanto nell'ipotesi di replica ad un'aggressione armata<sup>225</sup>.

Riguardo il settore economico e sociale, rilevante è il postulato che vincola i Paesi a cooperare, da cui può evincersi il divieto di condotte che intendano minare insanabilmente l'economia di altri Stati.

Relativamente al ramo umanitario, vi è il principio dell'osservanza della dignità umana.

Per il settore della decolonizzazione, esiste il criterio di autodeterminazione dei popoli.

Appare opportuno puntualizzare che anche le leggi che disciplinano le cause di invalidità e di estinzione dei trattati –quali le regole sui vizi della volontà, sulla clausola *rebus sic stantibus*, ecc.- sono fattispecie non derogabili: qualsivoglia condizione contrattuale che preveda una deroga a tali istituti, rimarrebbe in ogni caso ad essi subordinata.

La legge principale secondo cui le fattispecie convenzionali possono contravvenire alle consuetudini, tranne che per lo *jus cogens*, è da prevedersi anche per le norme statuite dagli accordi; nelle ipotesi dubbiose, va ritenuto, però, che appartenga allo stesso Statuto dell'Organizzazione la competenza ad obbligare gli organismi al rispetto del diritto internazionale generale<sup>226</sup>.

Questione discussa da tantissimo tempo è quella relativa alla gerarchia delle fonti internazionali. La tesi più antica accoglieva la consuetudine come fonte di primo grado, in quanto nascente dal diritto generale e come tale, vincolante per tutti gli Stati. Gli accordi venivano per lo più considerati come atti in grado di forza alla consuetudine, seguendo il principio «*pacta sunt servanda*».

---

<sup>224</sup> SINAGRA, A., BARGIACCHI, P., *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 2009, p. 114 ss.

<sup>225</sup> CASSESE, A., *Diritto internazionale. II. Problemi della comunità internazionale*, a cura di P. Gaeta, Il Mulino Editore Bologna, 2004, p. 170

<sup>226</sup> GENTILI A., *L'argomentazione nel sistema delle fonti*, in «Rivista critica del diritto privato», 4, 2001, pp. 471-489.

Tale tesi venne superata successivamente, considerando il fatto che una consuetudine potesse essere derogata o abrogata da un atto di pari grado. Equiparando quindi gli accordi alle consuetudini si riuscì a dare una motivazione alla flessibilità di queste ultime, le quali ad oggi, si trovano a dover cedere il passo di fronte al diritto particolare, anche se posteriori.

Tuttavia lo *jus cogens*, vale a dire il diritto internazionale cogente, comprende tutte le norme imperative nate dalla volontà delle comunità internazionali di dare rilevanza all'importanza di tali regole, per cui tali norme non possono essere modificate da accordi o consuetudini.

La stessa Convenzione di Vienna sul diritto dei trattati stabilisce che è nullo qualsiasi accordo che al momento della sua conclusione si trovi in contrasto con il diritto internazionale generale (art. 53), definendo quindi una gerarchia delle fonti. La Convenzione dichiara inoltre che, nel momento in cui scaturisca una nuova norma di diritto internazionale generale, questa porterà a dover dichiarare nullo qualsiasi trattato con essa in contrasto e la controversia potrà essere decisa, su ricorso unilaterale di una delle parti, di fronte alla Corte Internazionale di Giustizia.

Data l'importanza di tali norme, esse non solo si trovano a prevalere sui trattati ma fanno scaturire obblighi erga omnes, della cui mancata applicazione saranno chiamati a rispondere quindi tutti gli Stati.

Nascendo dal comune sentire della società, possiamo notare come ad oggi, gli esempi di *jus cogens* siano nettamente differenti da quelli del passato. Nel 1800 *jus cogens* era la legalità della schiavitù, intesa come forza lavoro, attualmente è invece diritto generale internazionale il divieto dell'uso della forza nonché il divieto di grandi violazioni dei diritti umani, facendo in particolare riferimento soprattutto al genocidio ed ai crimini contro l'umanità.

L'adattamento al diritto generale internazionale avviene poi in Italia a livello costituzionale. A norma dell'art. 10.1 della Costituzione infatti «*l'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute*».

L'adattamento può avvenire in maniera speciale o mediante rinvio, restando comunque automatico, completo e continuo, dato che le norme internazionali varranno all'interno dello Stato fin quando saranno valide nella comunità internazionale. Può ritenersi che tali norme si situino ad un livello superiore rispetto alla legge ordinaria, basandosi queste sull'art. 10.1 della Costituzione, che prescrive l'adattamento del diritto italiano nella sua totalità al diritto internazionale generale, con la conseguenza che

quest'ultimo prevarrà anche sul diritto costituzionale a titolo di diritto speciale. Tuttavia l'art. 10.1 contiene una clausola implicita di salvaguardia dei principi fondamentali, sancendo l'impossibilità per le norme consuetudinarie di andare a violarli. Come vedremo poi anche l'art. 11 della Costituzione riveste un ruolo fondamentale in tema di adattamento, in particolare questo fu usato dalla Corte costituzionale per assicurare il primato del diritto dell'Unione europea sul diritto italiano<sup>227</sup>.

L'adattamento delle norme pattizie invece avviene solitamente tramite un ordine di esecuzione, quindi un procedimento speciale o di rinvio che si esprime con la formula: «*piena ed intera esecuzione è data al Trattato X*».

Tale ordine di esecuzione è solitamente una legge ordinaria, che fa decorrere l'entrata in vigore al momento dello scambio delle ratifiche o al deposito di un certo numero di ratifiche.

Secondo la giurisprudenza poi un difetto dell'ordine di esecuzione comporta la perdita di valore del trattato per l'ordinamento interno.

Per ciò che attiene al rango gerarchico dei trattati entrati nel nostro ordinamento secondo l'ordine di esecuzione, l'art.3 n.1, secondo comma, della legge che va a modificare l'art.117.1 della Costituzione, stabilisce che la legislazione statale deve esercitarsi nel rispetto dei vincoli internazionali, sancendo così una preminenza anche degli obblighi derivanti dai trattati sulla legislazione ordinaria. Come vedremo poi tale regola verrà applicata anche al diritto comunitario. Le norme internazionali divengono quindi norme interposte; trovandosi al di sopra delle leggi ordinarie ma al di sotto di quelle costituzionali, sarà il giudice ordinario poi ad applicarle<sup>228</sup>.

Nel 2009 con due sentenze dette gemelle bis la Corte pone dei limiti in particolare per creare un bilanciamento tra gli interessi dello Stato e delle norme internazionali.

### ***Le fonti del diritto dell'Unione Europea, i principi generali e la Carta dei diritti fondamentali***

---

<sup>227</sup> CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1960, pp. 779 ss.

<sup>228</sup> PREDIERI A., *La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla gerarchia e sulla competenza di ordinamenti o di norme nelle relazioni fra Stato e Comunità Europea*, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 1991.

Anche il sistema giuridico dell'Unione Europea è costituito da un insieme di norme che regolano l'organizzazione, lo sviluppo e i rapporti di quest'ultima con gli Stati membri. In sintesi il diritto dell'Unione europea si suddivide in originario e derivato. Il primo rappresenta una fonte di primo grado del diritto europeo (c.d. diritto primario dell'Unione). Le norme che ne fanno parte infatti non possono essere disattese dagli atti delle istituzioni dell'Unione, facendone parte i trattati istitutivi delle Comunità europee, nonché gli atti che ne hanno apportato modifiche o li hanno completati tra i quali i principali: l'Atto unico europeo, il Trattato di Maastricht, il Trattato di Amsterdam, Il Trattato di Nizza e il Trattato di Lisbona.

Fonte di secondo grado è invece il diritto derivato, dato che gli atti che lo compongono sono gerarchicamente subordinati ai trattati.

Si tratta in questo caso di tutti gli atti tipici, quali regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri e tutti gli atti atipici quali gli atti di concessione e di autorizzazione o atti con i quali le istituzioni regolano il proprio funzionamento. Il TFUE all'art.288 indica gli atti che le istituzioni devono adottare per svolgere la propria funzione non prevedendo alcun tipo di gerarchia tra gli atti dell'Unione né per diversità di rango né per valore formale.

Il TUE e il TFUE vengono considerati dalla dottrina maggioritaria dei semplici accordi internazionali e dunque soggetti alle regole del diritto internazionale generale concernenti la validità, l'efficacia e l'interpretazione dei trattati. Più volte però la Corte di Giustizia ha affermato che tali trattati vadano considerati come una vera e propria Costituzione dell'Unione.

Il carattere costituzionale si nota dal fatto che tali trattati vanno a realizzare un ente sovranazionale in favore del quale gli Stati hanno rinunciato alla propria sovranità e il cui ordinamento giuridico riconosce come soggetti membri non solo gli Stati ma anche i cittadini che ne fanno parte, come esposto nella sentenza *Van Gend & Loos*<sup>229</sup>.

---

<sup>229</sup> Risposta nel merito sulla prima questione deferita alla corte: se l'art.12 del trattato Cee abbia effetto interno, in altre parole, se i cittadini degli stati membri possano trarre direttamente da detto articolo dei diritti che il giudice è tenuto a tutelare. La prima questione deferita alla Corte consiste nello stabilire se l'articolo 12 del trattato abbia efficacia immediata negli ordinamenti interni degli stati membri, attribuendo ai singoli dei diritti soggettivi che il giudice nazionale ha il dovere di tutelare. Per accertare se le disposizioni di un trattato internazionale abbiano tale valore, si deve aver riguardo allo spirito, alla struttura ed al tenore di esso.

lo scopo del trattato CEE, cioè l'instaurazione di un mercato comune il cui funzionamento incide direttamente sui soggetti della comunità, implica che esso va al di là di un accordo che si limitasse a creare degli obblighi reciproci fra gli stati contraenti.

ciò è confermato dal preambolo del trattato il quale, oltre a menzionare i governi, fa richiamo ai popoli e, più concretamente ancora, dalla instaurazione di organi investiti istituzionalmente di poteri sovrani da

Tale sentenza è di importanza fondamentale, riguardante il divieto di introduzione di nuovi dazi doganali o tasse equivalenti ad aumentarli, con questa la Corte respinse l'argomento secondo cui in caso di violazione doveva essere esperita una procedura di infrazione nei confronti dello Stato, subordinando a determinati requisiti (chiarezza, precisione e contenuto incondizionato) l'efficacia diretta delle norme e quindi il potere di attribuire agli individui diritti soggettivi.

Tale attribuzione consentirà al singolo di poter promuovere, in caso di violazione dei propri diritti da parte degli Stati membri, un giudizio di infrazione esperibile di fronte al giudice nazionale, saltando quindi la complessa fase di attuazione della procedura ad opera degli Stati membri o della commissione, rafforzando la tutela del singolo. Ad oggi l'Unione europea svolge un ruolo di natura internazionale di fondamentale

---

esercitarsi nei confronti sia degli stati membri sia dei loro cittadini, va poi rilevato che i cittadini degli stati membri della comunità collaborano, attraverso il parlamento europeo e il comitato economico e sociale, alle attività della comunità stessa. Oltre a ciò, la funzione attribuita alla corte di giustizia dall' articolo 177, funzione il cui scopo è di garantire l'uniforme interpretazione del trattato da parte dei giudici nazionali, costituisce la riprova del fatto che gli stati hanno riconosciuto al diritto comunitario un'autorità tale da poter esser fatto valere dai loro cittadini davanti a detti giudici. in considerazione di tutte queste circostanze si deve concludere che la comunità costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli stati membri ma anche i loro cittadini. Pertanto, il diritto comunitario, indipendentemente dalle norme emananti dagli stati membri, nello stesso modo in cui impone ai singoli degli obblighi, attribuisce loro dei diritti soggettivi. Si deve ritenere che questi sussistano, non soltanto nei casi in cui il trattato espressamente li menziona, ma anche come contropartita di precisi obblighi imposti dal trattato ai singoli, agli stati membri o alle istituzioni comunitarie. Tenuto conto della struttura del trattato in materia di dazi doganali e di tasse di effetto equivalente, va rilevato che l'articolo 9 - secondo il quale la comunità è fondata su un'unione doganale - sancisce come principio fondamentale il divieto di tali dazi e tasse. questa disposizione, collocata all'inizio della seconda parte del trattato che definisce i fondamenti della comunità, viene concretata e attuata dall'articolo 12. Il disposto dell'articolo 12 pone un divieto chiaro e incondizionato che si concreta in un obbligo non già di fare, bensì di non fare. a questo obbligo non fa riscontro alcuna facoltà degli stati di subordinarne l'efficacia all'emanazione di un provvedimento di diritto interno. Il divieto dell'articolo 12 e per sua natura perfettamente atto a produrre direttamente degli effetti sui rapporti giuridici intercorrenti fra gli stati membri ed i loro amministrati. Per la sua attuazione, quindi, l'articolo 12 non richiede interventi legislativi degli Stati. il fatto, poi, che questo stesso articolo designi gli stati membri come soggetti dell'obbligo di non fare non significa affatto che gli amministrati non se ne possano avvalere, l'argomento che i tre governi che han depositato osservazioni scritte traggono dagli articoli 169 e 170 del trattato e del resto infondato. La circostanza che gli or citati articoli consentano alla commissione e agli stati membri di convenire davanti alla corte lo stato che sia venuto meno ai suoi obblighi non implica infatti che ai singoli sia precluso di far valere gli obblighi stessi davanti al giudice nazionale, precisamente come quando il trattato fornisce alla commissione i mezzi per imporre agli amministrati l' osservanza dei loro obblighi, non esclude con ciò la possibilità che, nelle controversie fra singoli davanti ad un giudice nazionale, questi possano far valere la violazione di tali obblighi .Ove le garanzie contro la violazione dell'articolo 12 da parte degli stati membri venissero limitate a quelle offerte dagli articoli 169 e 170, i diritti individuali degli amministrati rimarrebbero privi di tutela giurisdizionale diretta. inoltre, il ricorso a detti articoli rischierebbe di essere inefficace qualora dovesse intervenire solo dopo l'esecuzione di un provvedimento interno adottato in violazione delle norme del trattato. la vigilanza dei singoli, interessati alla salvaguardia dei loro diritti, costituisce d' altronde un efficace controllo che si aggiunge a quello che gli articoli 169 e 170 affidano alla diligenza della commissione e degli Stati membri. Dalle considerazioni che precedono emerge che, secondo lo spirito, la struttura ed il tenore del trattato, l'articolo 12 ha valore precettivo ed attribuisce ai singoli dei diritti soggettivi che i giudici nazionali sono tenuti a tutelare.

importanza, come si evince dai numerosi rapporti intrattenuti con altri Stati, con multinazionali o con organizzazioni internazionali. Ciò nonostante, proprio la famosa sentenza 26/62 *Van Gend & Loos* sancisce la completa autonomia dell'ordinamento giuridico europeo rispetto a quello degli Stati membri, venendo definito come un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale.

Con l'espressione *Principi generali del diritto dell'unione europea* s'intende identificare sia principi generali comuni agli ordinamenti degli Stati membri che quelli propri dell'ordinamento dell'Unione che si ispirano agli ordinamenti degli Stati membri e non operano in una materia limitata. I principi generali hanno essenzialmente una duplice funzione integrativa, quando colmano lacune di una determinata materia e interpretativa per definire l'ambito di applicazione delle norme dell'Unione laddove ciò non possa essere desunto in maniera letterale dal testo. Il principio dell'effetto diretto, ad esempio, sancisce il primato del diritto dell'Unione su quello interno degli Stati membri.

Il principio di uguaglianza, sancito come fondamentale, ha nei suoi corollari il divieto di discriminazione che impone di non trattare in modo diverso situazioni simili ovvero di non trattare in modo identico situazioni diverse a meno che un trattamento così disparitario non sia giustificato e basato su criteri oggettivi. L'uguaglianza garantita, tra l'altro, non è meramente formale ma anche sostanziale, come viene dichiarato anche nella sentenza Marshall del 1986 in tema di parità di trattamento tra uomo e donna nell'ambito del rapporto di lavoro.

Il principio della certezza del diritto riguarda invece la trasparenza dell'attività dell'amministrazione per cui la normativa dell'Unione deve essere chiara e prevedibile dai destinatari. Ancora, fondamentale è il principio di proporzionalità che, verificando la legittimità di un atto, impone obblighi di idoneità e necessità rispetto agli obiettivi che si vogliono perseguire. Spetta al giudice dichiarare quindi se i mezzi siano eccessivi o meno rispetto a quanto necessario.

Il principio dell'effetto utile, di natura giurisprudenziale, impone invece l'applicazione delle norme UE in maniera strumentale al raggiungimento delle loro finalità. Il principio della leale cooperazione garantisce che l'Unione e gli Stati si rispettino e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.

Tale norma sembrerebbe richiamare il già citato principio di diritto internazionale «*pacta sunt servanda*», tuttavia la giurisprudenza della Corte ritiene che dal principio di leale cooperazione e collaborazione se ne debbano trarre una serie di specifici obblighi nei confronti degli Stati, adottare tutte le misure necessarie per adempiere agli obblighi imposti

dall'Unione Europea, facilitare i compiti dell'Unione ove necessario astenendosi dal compiere qualsiasi atto che possa rallentare o mettere in pericolo la realizzazione di uno degli obblighi dell'Unione<sup>230</sup>.

Corollario di tale principio è quindi anche il c.d. *principio di assimilazione*, secondo il quale lo Stato deve andare a sanzionare le violazioni del diritto dell'Unione Europea analogamente a come vengono sanzionate le violazioni del diritto interno. Comunque sia, il nucleo centrale di questi e di altri principi è senza dubbio quello che riguarda la tutela dei diritti fondamentali dell'uomo affermata già nel 1969 e ribadita in maniera definitiva dal Trattato di Lisbona.

La Corte di Giustizia ha infatti elaborato un principio che ad oggi non solo nel diritto internazionale generale, ma addirittura in quello economico, è molto forte e richiamato da numerosi accordi, quello per cui i diritti fondamentali dell'uomo devono essere tutelati come parte integrante dei principi generali dell'ordinamento dell'Unione Europea. Passo decisivo nella tutela dei diritti fondamentali dell'uomo è stato fatto proprio dal Trattato di Lisbona<sup>231</sup>.

Equiparando la Carta ai trattati, si vuole stabilire che gli atti legislativi dell'Unione che violino i diritti fondamentali garantiti dalla Carta possano essere annullati dalla Corte di Giustizia.

### ***Cenni sul diritto derivato***

L'insieme delle norme giuridiche che nascono dalle istituzioni dell'Unione prende, come sappiamo, il nome di diritto derivato la cui base giuridica è prevista dall'articolo 288 del TFUE<sup>232</sup>.

Tratteremo di questi tipi di atti in maniera molto generale, analizzando quelle che sono le

---

<sup>230</sup> NEGRI S., *L'incidenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sulla cooperazione giudiziaria penale nell'Unione Europea*, in KALB, L., a cura di, «Spazio europeo di giustizia» e *procedimento penale italiano. Adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali*, Torino, 2012, pp. 63 ss.

<sup>231</sup> Par. 1 art. 6 TUE: "L'Unione riconosce i diritti le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea del 7 dicembre 2000 adottata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati".

<sup>232</sup> Art. 288 TFUE: "per esercitare le competenze dell'Unione le istituzioni adottano regolamenti, direttive, decisioni, raccomandazioni e pareri".

caratteristiche principali di ognuno, dato che il diritto derivato viene utilizzato per regolare i rapporti tra Unione e Stati membri e non quindi per fondare le basi per la nascita di principi utilizzabili a livello internazionale.

Gli atti giuridici dell'Unione vincolanti per gli Stati membri sono: i regolamenti, le direttive e le decisioni.

I primi sono dotati di efficacia diretta, diretta applicabilità e, avendo una portata generale, sono obbligatori in tutti i loro elementi.

Le direttive possono essere invece indirizzate o al singolo Stato o a tutti gli Stati membri, non sono obbligatorie in tutti i loro elementi vincolando, il destinatario solo nei confronti del risultato da raggiungere lasciando loro discrezione nella scelta dei mezzi e della forma.

Le decisioni sono obbligatorie in tutti i loro elementi e, se designano destinatari specifici, sono obbligatorie solo nei confronti di questi.

Non hanno natura vincolante invece le raccomandazioni e i pareri. L'art. 289 par. 3 TFUE definisce poi come legislativi gli atti che sono adottati mediante procedura legislativa ordinaria o speciale quali regolamenti, direttive o decisioni. Parleremo di procedura legislativa ordinaria nel caso in cui si sviluppi con l'adozione congiunta del Parlamento e del Consiglio su proposta della Commissione, viceversa sarà una procedura legislativa speciale quella nata dall'adozione del Parlamento con la partecipazione del Consiglio o da parte di questo con la partecipazione del Parlamento. Non si reggono su procedure legislative gli atti non legislativi tra i quali rientrano gli atti delegati (potere di delega dato alla Commissione di adottare atti a contenuto generale subordinati agli atti legislativi in quanto li completano) e gli atti di esecuzione (atti di competenza della Commissione esecutivi degli atti vincolanti dell'Unione Europea<sup>233</sup>).

### ***Limiti imposti dal diritto comunitario e dal diritto internazionale allo Stato***

Risulta complesso, alle volte, riuscire a comprendere come mai ordinamenti moderni e funzionanti, dotati di regole ben stabilite, capaci di coprire sia un campo generale quanto

---

<sup>233</sup> Art. 291 TFUE In caso in cui siano necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del Trattato sull'Unione europea, al Consiglio.

specifico, debbano, in presenza di stringenti condizioni, sottostare a norme di altro genere, di carattere internazionale o più nello specifico comunitario.

Proprio partendo da queste ultime, non possiamo negare che i rapporti tra ordinamento dell'Unione europea e quello italiano sono stati spesso scossi da delicati problemi nati soprattutto per via di un atteggiamento ostile della Corte Costituzionale italiana poi appiattitosi nel tempo.

Da un punto di vista storico l'adesione dei diversi Stati all'Unione europea è avvenuto tramite un trasferimento di sovranità ratificato ed eseguito con norme costituzionali; in Italia invece è avvenuto con legge ordinaria, data l'impossibilità di raggiungere un compromesso al fine di modificare la Costituzione.

Il problema si è risolto quando, una volta sollevata la questione di costituzionalità, la Corte costituzionale fondò la costituzionalità della norma sull'art. 11, originariamente previsto per l'entrata nelle Nazioni Unite ma in grado di assicurare le limitazioni alla sovranità necessarie.

Con la sentenza *Costa c. Enel* la Corte ha dichiarato che l'Italia consente, in condizioni di parità con gli altri Stati alle limitazioni necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni.

La svolta decisiva ci fu quando la Corte costituzionale stabilì che l'art. 11 della Costituzione non portava all'invalidità della norma interna non compatibile con quella europea, bensì alla sua disapplicazione da parte del giudice il quale non dovrà più sollevare questione di legittimità costituzionale. La Corte arriva a garantire il primato del diritto dell'Unione su quello interno incompatibile che deve ritrarsi non facendo venire in rilievo la norma.

Fondamentali ancora saranno la sentenza *Lucchini* che amplia la forza del primato del diritto dell'Unione, comportando anche la disapplicazione del principio dell'autorità di cosa giudicata (una sentenza passata in giudicato che ha riconosciuto il diritto di un'impresa ad ottenere aiuti pubblici non può impedire il recupero di alcuni di tali aiuti già erogati ove la Commissione decida che siano incompatibili con il mercato comune) e la sentenza *Granital* che va ad affermare definitivamente il primato dei regolamenti direttamente applicabili sul diritto interno incompatibile. Tale prevalenza è stata estesa poi anche alle direttive, purché previste di effetti diretti ovvero le sue condizioni siano chiare, precise e incondizionate.

Il concetto di sovranità territoriale svolge un ruolo chiave nel diritto internazionale, potendo essere considerato come prima e fondamentale norma di delimitazione del potere di governo dello Stato<sup>234</sup>.

Il contenuto del diritto internazionale è visto infatti come un insieme di limiti all'uso della forza da parte degli Stati sia verso l'esterno, sottoforma di violenza di tipo bellico, nozione che può farsi o meno coincidere con quella di aggressione data dalla Dichiarazione dell'Assemblea Generale dell'ONU al riguardo, c.d. forza internazionale, sia verso l'interno per quel concerne il potere d'imperio esplicato dallo Stato su persone fisiche, giuridiche e i loro beni c.d. forza interna.

La sovranità territoriale, al venir meno del Sacro Romano Impero, venne concepita come una sorta di diritto di proprietà dello Stato, all'epoca del sovrano; questi, infatti, con una semplice manifestazione di volontà poteva lasciarlo in eredità ai figli, lasciarlo in dote alle figlie o dividerlo tra i discendenti.

Secondo un'interpretazione più attuale il territorio ad oggi non viene considerato come un semplice bene in senso patrimonialistico ma circoscrive la zona in cui si esplica la potestà di governo dello Stato.

Nella sostanza la situazione non cambia, la sovranità territoriale attribuisce ad ogni Stato il diritto di esercitare in modo esclusivo il potere di governo sulla sua comunità territoriale, cioè sugli individui che si trovano nell'ambito del territorio. A tale diritto si contrappone l'obbligo di non esercitare su territorio altrui il proprio potere di governo, violazione che si verifica nel caso di presenza fisica e non autorizzata dell'organo straniero sul territorio. In linea di principio lo Stato sembrerebbe libero nel proprio territorio di fare ciò che vuole. Si tratta di libertà assoluta che però è andata scemando man mano che il diritto internazionale si è evoluto. I limiti infatti sono dati in massima parte da norme convenzionali, norme quindi che gli Stati liberamente accettano. La sovranità territoriale è però limitata anche da norme che impongono un certo trattamento degli stranieri o degli stessi agenti diplomatici nonché, in maniera sempre più evidente, anche dal principio fondamentale che vieta la minaccia o l'uso della forza nei rapporti internazionali.

A questo punto è semplice capire come mai per l'acquisto della sovranità territoriale valga il criterio dell'effettività: l'esercizio effettivo del potere di governo fa nascere il diritto all'esercizio esclusivo del potere di governo stesso. Spesso possono sorgere conflitti su

---

<sup>234</sup> MARCHESI A., SCOTTO G., *Il diritto dell'Unione Europea*, Carocci Editore, 2005, p. 86.

zone di confine o su isole il cui possesso è controverso, problemi i cui nodi possono facilmente essere sciolti, se si analizzano i vari modi d'acquisto della sovranità<sup>235</sup>.

Sicuramente legittimo è l'acquisto della sovranità tramite l'accordo con cui due Stati delimitano la competenza spaziale di ognuno per incorporazione per cui parti del territorio, che prima non appartenevo allo Stato vengono acquisite. La sovranità territoriale può raggiungersi per occupazione, attraverso un'operazione bellica, tramite l'acquisto, come è successo per l'Alaska o per cessione, sorte capitata a Nizza dopo la seconda guerra di indipendenza. Non è difficile notare la rilevanza che il limite della sovranità territoriale ricopre oggi sia sul piano del diritto comunitario che sul piano del diritto internazionale, limite che però risulta fondamentale strumento di sussidio nei confronti dello Stato in tutti i momenti in cui, nel regolare determinate materie, questo debba andare semplicemente ad applicare principi che ormai, grazie ad un fenomeno di globalizzazione giurisprudenziale, sono insiti in moltissimi Stati moderni.

Approfondendo l'argomento, dal punto di vista comunitario la Corte costituzionale non si è fermata a dichiarare la prevalenza del diritto dell'Unione su quello nazionale in forza dell'art. 11 ma ha elaborato anche una teoria dei controlimiti volta a salvaguardare i principi nazionali che non possono cedere il passo di fronte al diritto dell'Unione. La stessa cosa è avvenuta anche nell'ambito del diritto internazionale in cui il divieto delle c.d. *gross violations* ha portato pian piano ad erodere il c.d. dominio riservato o competenza interna<sup>236</sup>. Per quel che concerne la teoria dei contro limiti, questi consistono in quei principi fondamentali del nostro ordinamento e in quei diritti inalienabili della persona umana che non possono essere in alcun modo violati dagli organi dell'Unione. Nel caso in cui una disposizione o un atto dell'Unione andassero a violare un siffatto principio o un diritto umano fondamentale, il giudice comune dovrebbe sottoporre alla Corte costituzionale la questione di legittimità della legge italiana di esecuzione dei Trattati europei che contrasta con i suddetti principi fondamentali. Un altro caso è quello di «ribellione del legislatore», quando la legge ordinaria è deliberatamente diretta a impedire o pregiudicare l'osservanza del trattato. La Corte, in questo caso, andrà ad identificare se il legislatore abbia rimosso un limite alla sovranità statale e quindi la conformità con l'art. 11 della Costituzione.

---

<sup>235</sup> MARCHESI A., SCOTTO G., op. cit. 8 e ss.

<sup>236</sup> ZILLER J., *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Il Mulino editore, 2013, p. 45.

Negli anni '90 è emersa anche una terza fattispecie relativa all'ipotesi in cui la norma impugnata riveli un contrasto con il diritto dell'Unione, in questo caso si impone una dichiarazione di incostituzionalità da parte della Corte.

Norma fulcro ad oggi, che va a definire l'incostituzionalità della legge statale anche nel caso in cui le norme dell'Unione non siano direttamente applicabili (direttive), è l'art. 117 della Costituzione. Tuttavia, va ben osservato che la possibilità che il diritto europeo, il cui ordinamento si ispira allo stato di diritto e garantisce le libertà essenziali dei cittadini, vada a ledere la Costituzione in questi ambiti risulta un'ipotesi alquanto remota.

Dal punto di vista del diritto internazionale invece i limiti più importanti alla libertà dello Stato di comportarsi come meglio crede sono oggi costituiti da norme internazionali o convenzionali, che hanno come scopo quello di perseguire valori di giustizia, cooperazione e solidarietà tra i popoli.

Tali principi come già accennato hanno eroso la *domestic jurisdiction*, quella parte di diritto quindi, nei confronti del quale il diritto internazionale si disinteressa e lo Stato è conseguentemente libero da obblighi.

Nel tempo i progetti volti a tutelare ovunque la dignità umana dell'individuo si sono tradotti in numerose convenzioni tra le quali la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, la Convenzione interamericana sui diritti umani e la Carta africana dei diritti dell'uomo e dei popoli, nonché i 2 Patti delle Nazioni Unite sui diritti civili e politici e sui diritti economici, sociali e culturali.

Tali convenzioni contengono un vero e proprio catalogo dei diritti umani che gli Stati sono tenuti a rispettare. Numerosi sono i richiami al divieto di discriminazione per ragioni di qualsiasi tipo quali razza, religione, opinione politica o situazione sociale, sesso ecc. Vengono tutelati i diritti economici, quali il diritto al lavoro, ad un'equa retribuzione, il diritto allo sciopero e a formare sindacati. Importanti Convenzioni quali quella conclusa a New York del 1984 si occupano di tutelare specifici diritti umani, in particolare contro la tortura, i trattamenti crudeli, disumani e degradanti<sup>237</sup>, sancendo inoltre l'obbligo negativo dello Stato di non espellere individui verso Paesi nei quali, per un qualsiasi motivo, rischierebbero di essere sottoposti a tortura.

---

<sup>237</sup> Art.1 Convenzione 10.12.1984: Ai fini della presente Convenzione il termine "tortura" definisce qualsiasi atto mediante il quale sono intenzionalmente inflitti ad una persona dolore o sofferenza forti, fisiche o mentali, al fine segnatamente di ottenere informazioni o confessioni, di punirla per atto che essa ha commesso di intimidirla o di far pressione su di lei o di intimidire ed esercitare pressioni su una terza persona, o per qualunque altro motivo basato su una qualunque forma di discriminazione[...]Tale termine non si estende al dolore o alle sofferenze derivanti unicamente da sanzioni legittime, ad esse inerenti o da esse provocate.

Nel complesso l'obbligo di non *facere* o di astensione è fondamentale per uno Stato al fine di tutelare i propri individui, impegnandosi a non compiere qualsiasi atto che può essere identificato come una *gross violations*, ma al quale si aggiunge ovviamente l'obbligo positivo di protezione assicurato in tutte le maniere possibili, tramite forze di polizia, richiamo al dovere di diligenza secondo gli standard comuni e idonei a reprimere tali rischi.

Dal canto suo un notevole impulso in tale senso è stato dato proprio dall'Unione europea con la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali (CEDU).

Il ruolo centrale della CEDU per quanto attiene i diritti umani è dato dalla presenza di un meccanismo giudiziario permanente che consente ad ogni individuo di richiedere la tutela dei diritti ivi contenuti attraverso la Corte di Strasburgo.

Dopo anni di peripezie la Corte costituzionale italiana con le sentenze gemelle 347 e 348 del 2007 ha riconosciuto alle norme CEDU valore di parte integrante delle norme dell'ordinamento italiano, prevedendo che una violazione di tali norme avrebbe provocato una violazione della Costituzione italiana previo rinvio all'art. 117. Ne deriva che una legge che si trova in contrasto con tali norme potrà essere annullata sia dalla Corte costituzionale italiana che dalla Corte di Strasburgo<sup>238</sup>.

Nonostante tale premessa di carattere generale, le differenze nel poter richiedere la tutela dei propri diritti di fronte alla Corte costituzionale o alla Corte Europea di Strasburgo sono notevoli. Quest'ultima risulterà sicuramente meno condizionata politicamente e più aperta della Corte nazionale.

Il ricorso alla Corte di Strasburgo potrà essere concesso nel rispetto del principio del previo esaurimento delle vie di ricorso interne, salvo il fatto che la Corte costituzionale potrà giudicare solo una questione formale e non un comportamento di fatto dello Stato, eventuali inadempienze dello Stato sono quindi tutelabili solo di fronte alla Corte EDU. Per le altre violazioni, che non riguardano le violazioni dei diritti umani, ci si dovrà rifare alla Corte di Giustizia dell'Unione europea (CGUE).

In giurisprudenza numerosi sono stati i dibattiti relativi alla natura delle norme CEDU, la soluzione è stata data dalla sentenza n.80 dell'11 marzo 2011 in cui si dichiara che la Convenzione EDU non crea un ordinamento giuridico sopranazionale. Non producendo

---

<sup>238</sup> Sentenza 348/2007: l'art. 117 primo comma, Cost. condiziona l'esercizio della potestà legislativa dello Stato e delle Regioni al rispetto degli obblighi internazionali.

quindi norme direttamente applicabili agli Stati contraenti, essa è configurabile come un trattato internazionale multilaterale da cui derivano obblighi per gli Stati ma non l'incorporazione in un ordinamento più ampio.

Si deve tra l'altro considerare la dichiarata assenza di un obbligo da parte del giudice nazionale, in caso di conflitto di una norma di diritto nazionale e di detta Convenzione, di applicare direttamente le disposizioni di quest'ultima, disapplicando la norma di diritto nazionale con essa in contrasto. Tale orientamento ha trovato conferma nell'ordinanza del 4 marzo 2015 n.2 del Consiglio di Stato nella quale si sottolinea come le norme della CEDU debbano assumere rilevanza nell'ordinamento italiano come norme interposte, di efficacia intermedia, tra legge e Costituzione, utili quindi, ad integrare gli obblighi internazionali assunti dallo Stato così da rispettare anche il richiamo all'art. 117 della Costituzione.

Vari sono poi i limiti che uno Stato incontra anche nel campo del diritto internazionale economico. In questo campo la libertà degli Stati è limitata da numerosi accordi tendenti alla liberalizzazione del commercio e in particolare all'eliminazione degli ostacoli relativi alla libera circolazione di merci, di servizi e di capitali.

I più importanti accordi in questo campo sono quelli del 1947 poi confluiti nel GATT 1994, quelli del GATS in materia di scambi e servizi, il TRIPs e senza dubbio l'OMC. Varie sono le clausole comuni e tra le più importanti ricordiamo la clausola della nazione più favorita, inserita nei trattati bilaterali sin dai tempi più antichi, volta a garantire che l'eventuale trattamento più favorevole concesso ad uno Stato contraente o terzo, sia concesso anche a tutte le altre parti.

La clausola del trattamento nazionale garantisce che i beni importati dagli altri Stati contraenti abbiano un regime giuridico e fiscale in materia di vendita e distribuzioni merci non inferiore a quello previsto per i prodotti nazionali. Le clausole dell'abolizione progressiva dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative e le clausole di salvaguardia, secondo cui la liberalizzazione del commercio può essere limitata in relazione alla vita della comunità statale, alla difesa della moralità, alla salute e al rispetto di animali e piante<sup>239</sup>.

In ambito internazionale poi tra Paesi sviluppati e Paesi in via di sviluppo vi sono una serie di principi enunciati dall'Assemblea delle Nazioni Unite o da altre organizzazioni internazionali che certamente sono andati ad influire in tema di cooperazione e sviluppo al

---

<sup>239</sup> BRUNAZZO M., DELLA SALA V., *La politica dell'Unione Europea*, Mondadori, 2019, p. 146.

fine di agevolare le economie più in crisi con regimi di particolare favore. Gli Stati rivendicano spesso il diritto ad applicare le misure di difesa commerciale, quelle misure volte a reagire sia a pratiche considerate sleali da parte degli altri Stati sia a far fronte a difficoltà settoriali provocate dalla liberalizzazione commerciale. Perciò per evitare abusi in tale materia, il potere dello Stato è stato limitato prima dal GATT, poi dal diritto OMC volti a garantire parità di condizioni nei rapporti internazionali commerciali e ad evitare condotte che possano avere effetti distorsivi dei mercati (dumping o sovvenzioni sleali).

In tema di protezione dell'ambiente vengono poi posti in rilievo i limiti alla libertà di sfruttamento delle risorse naturali del territorio. In primo luogo, lo Stato non è del tutto libero di utilizzare il proprio territorio se così facendo va ad arrecare danno al territorio di altri Stati. Tantomeno allo Stato viene concessa la possibilità di sentirsi libero di abusare e di inquinare le acque fluviali, di deviare il corso dei fiumi o di gravare tramite inquinamento atmosferico sull'intero ecosistema.

Oltre agli usi nocivi una risposta certamente positiva sorge dalla domanda se lo Stato non sia anche obbligato a gestire razionalmente le risorse del proprio territorio secondo i principi dello sviluppo sostenibile, della responsabilità intergenerazionale e dell'approccio precauzionale. Interamente di carattere pattizio è poi anche la disciplina volta a proteggere le diversità biologiche, ossia gli organismi viventi di qualsiasi origine.

L'Unione europea poi ricerca con il complesso suo diritto comunitario una liberalizzazione economica ancora maggiore, garantendo la libera circolazione nel suo territorio di beni, servizi e persone, abbattendo ogni barriera doganale e attuando misure idonee alla liberalizzazione di capitali, alla libera circolazione di merci e alla libera circolazione dei lavoratori<sup>240</sup>.

Per ciò che attiene alla libera circolazione di capitali, il Trattato di Maastricht lo sancisce come una libertà riconosciuta dai trattati; attualmente l'art. 63 TFUE vieta tutte le restrizioni ai movimenti di capitali tra gli Stati membri, nonché tra Stati membri e Paesi terzi. Da ciò deriva che, in caso di ingiustificata restrizione, andrà a trovare applicazione la normale procedura di infrazione prevista dagli articoli 258-260 TFUE. Naturalmente poi sono previste delle deroghe alla circolazione di capitali, in particolare nei confronti degli Stati terzi, in questo caso il Consiglio adotterà all'unanimità, previa

---

<sup>240</sup> ATTINNA F., NATALICCHI G., *L'Unione Europea. Governo, istituzioni, politiche*, Il Mulino Editore, 2010, p. 299 e ss.

consultazione del Parlamento Europeo, misure che comportino un regresso nella liberalizzazione dei capitali nei confronti dei paesi terzi.

Al verificarsi di determinate necessità le restrizioni saranno giustificate anche tra gli Stati membri dell'Unione europea, per impedire la violazione delle legislazioni nazionali, le procedure per la dichiarazione di movimenti di capitali a fini amministrativi o statistici o misure giustificate da ordine pubblico o motivi di pubblica sicurezza<sup>241</sup>. La libera circolazione di merci è garantita attraverso l'eliminazione dei dazi doganali, delle restrizioni quantitative e dal divieto di adottare misure di effetto equivalente<sup>242</sup>. Nel 2008 la liberalizzazione in tale senso è stata addirittura ampliata e degli studi indicano benefici derivanti dalla libera circolazione di merci e dalla legislazione correlata pari a 386 miliardi di euro l'anno.

Superati i problemi iniziali, l'accento in tale materia è stato posto sull'eliminazione di tutti gli ostacoli necessari per arrivare a realizzare un mercato interno.

Tuttavia, misure di effetto equivalente possono essere giustificate da un interesse generale di natura non economica, (motivi di moralità, pubblica sicurezza, ordine pubblico). Tali deroghe richiedono una rigida interpretazione e non possono essere un mezzo di discriminazione arbitraria né una restrizione tra gli Stati membri. Tali misure dovranno inoltre esercitare un effetto diretto sull'interesse generale e non devono superare, secondo il principio di proporzionalità, il livello necessario.

A facilitare il rispetto di tali regole sono state le leggi di armonizzazione che hanno previsto regole comuni e il rispetto di obiettivi previsti nel trattato UE quali il rispetto dell'ambiente, dei consumatori e della concorrenza.

Fondamentale è poi senza dubbio il «*Libro bianco della Commissione*» del 1985 che ha definito gli ostacoli ancora da superare siano questi fisici che tecnici. Molti dei problemi previsti sono stati superati, tuttavia il mercato unico sembra necessitare ancora di riforme sostanziali per soddisfare le sfide del processo tecnologico.

Senza dubbio poi una grandissima libertà di cui beneficiano i cittadini dell'UE è la libera circolazione dei lavoratori, includendo i diritti di circolazione e di soggiorno, nonché di soggiorno dei loro familiari, nonché il diritto di svolgere attività lavorativa in un altro Stato membro e di essere trattato con parità rispetto al cittadino dello Stato. La libera circolazione dei lavoratori, sancita dall'articolo 45 TFUE, è un diritto

---

<sup>241</sup> Art. 65 TFUE.

<sup>242</sup> Causa 8/74 dell'11 luglio 1974 misura equivalente: Ogni normativa commerciale degli Stati membri che possa ostacolare direttamente o indirettamente, in atto o in potenza, gli scambi intracomunitari.

fondamentale dei lavoratori che va a completare la libera circolazione di capitali di merci e di servizi.

E' fondamentale in quanto va ad abolire qualsiasi discriminazione fondata sulla nazionalità per quanto riguarda l'impiego e la retribuzione e ogni condizione di lavoro. Inoltre, il citato articolo consente al lavoratore di spostarsi liberamente per offerte di lavoro nel Paese, di prendervi dimora al fine di svolgere un'attività di lavoro e di rimanerci, sotto rispetto di determinate condizioni, per impegnarsi nel proprio impiego.

L'importanza di tale possibilità è comprensibile anche solo dando un'occhiata ai dati Eurostat che nel 2017 dichiarano che oltre 17 milioni di persone ad oggi lavorano in uno Stato membro diverso da quello di cui hanno la cittadinanza.

A facilitare poi tale fenomeno va ricordato che i cittadini dell'UE acquistano il diritto di soggiorno permanente nello Stato membro ospitante dopo 5 anni di soggiorno legale ininterrotto. La libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi garantiscono poi la mobilità anche di imprese e professionisti nell'UE.

Infatti, le persone che esercitano attività indipendenti e i professionisti o le persone giuridiche possono esercitare attività economica su un altro Stato su base stabile o continuativa, possono offrire i loro servizi ad altri Stati membri su base temporanea restando nel paese di origine<sup>243</sup>.

A norma dell'articolo 51 del TFUE, tuttavia, le eccezioni al libero stabilimento e alla libera prestazione di servizi non sono concesse alle attività connesse con l'esercizio dei poteri pubblici nel momento in cui queste siano attività e funzioni specifiche che comportino l'utilizzo dei pubblici poteri. Inoltre, affinché tale esclusione comprenda l'intera professione, tutta l'attività deve essere dedicata all'esercizio dell'attività pubblica o la parte che vi è dedicata deve essere inscindibile dalle altre. È esclusa, quindi, la produzione o il commercio di materiale bellico.

La complessità e l'articolazione di tale quadro dispositivo va definito senza dubbio come figlio di una globalizzazione normativa che ha portato ad elevare a principi fondamentali, a regole consuetudinarie e a corollari del diritto, leggi che un tempo i PMA (paesi meno sviluppati) e i PVS (paesi in via di sviluppo), a differenza dei paesi industrializzati, non avevano neanche mai preso in considerazione all'interno del proprio ordinamento. L'intrecciarsi dei rapporti internazionali in forza di tali principi ha migliorato quella che per molti era una situazione di puro impoverimento subito dai paesi Sud del mondo a

---

<sup>243</sup> Art. 54/56 TFUE.

vantaggio di grandi multinazionali o di Stati sfruttatori di risorse, forza lavoro e vita. Agli inizi del terzo millennio sembra ancora purtroppo utopico pensare di poter garantire un equilibrio tanto sociale quanto culturale ed economico tra i vari protagonisti della scena internazionale.

Tuttavia ad oggi sono tantissime le organizzazioni internazionali o non governative, gli enti e i soggetti di diritto che si battono per questo, tramite la stipula di accordi e patti internazionali volti a tutelare i soggetti deboli, per troppi anni vittime di abusi e soprusi dei poteri forti. L'Unione europea stessa prevede come requisito per entrarne a far parte, oltre ad una qualità di carattere puramente geografico, il rispetto di principi quali la libertà, la democrazia, il rispetto dei diritti dell'uomo, delle libertà fondamentali e dello Stato di diritto.

Tali regole non sono state create solo come pre-requisiti ma nascono dall'esigenza di voler essere da esempio per quegli Stati ancora in lotta, ancora indecisi di fronte a quella che è la giusta via da seguire e troppo spesso vittime del "più forte".

I Criteri di Copenaghen poi, oltre a identificare condizioni economiche e politiche minime per far parte dell'Unione, svolgono senza dubbio un ruolo di guida per quelli che sono degli standard di obiettivi di sviluppo a cui un paese può tendere.

Parte della dottrina denuncia con quanta superficialità problemi di fondamentale importanza come questi vengano spesso affrontati con analisi più formali che sostanziali, agevolando favoritismi di carattere economico. Per questo date le continue controversie in materia, l'Unione europea ma anche ONG, le Nazioni Unite hanno provato e provano tramite accordi internazionali a trasmettere un'idea di cambiamento, di uguaglianza e di libertà, che devono bilanciarsi con motivi commerciali, con i principi generali del diritto, con le regole derivanti dai trattati e ovviamente con il diritto interno.

### ***Accordi internazionali dell'Unione Europea***

In svariati campi l'Unione europea necessita di strumenti atti al raggiungimento dei suoi obiettivi stabiliti nei trattati.

Gli accordi internazionali assistono l'Unione<sup>244</sup> in materie quali il commercio, la cooperazione e lo sviluppo e tutto ciò che ne consegue: le dogane, i trasporti, la pesca, i

---

<sup>244</sup>SALUZZO S., *Accordi internazionali degli Stati membri dell'Unione Europea e Stati terzi*, Ledizioni Editore, 2018, p. 56.

settori tessili la scienza e la tecnologia. Il Trattato di Lisbona, nel tentativo di semplificare l'architettura del sistema delle relazioni esterne dell'Unione, ha aggiunto nel Titolo V del TUE un capo relativo alla disciplina dell'azione esterna dell'Unione agli art. 21 e 22.

Questo con lo scopo ambizioso di andare a regolare con una struttura unificata i vari ambiti nei quali si svolge l'azione dell'Unione sul piano esterno.

Il Titolo V del TUE ci parla tra l'altro non solo di PESC (politica economica e di sicurezza comune) ma anche della politica commerciale con i Paesi terzi, degli aiuti umanitari e di «*altre politiche nei loro aspetti esterni*»<sup>245</sup>.

Per questo è ragionevole pensare che anche ad es. la politica ambientale, quella in tema di visti, asilo, immigrazione, la politica monetaria e quella di vicinato anche se non inserite nella Parte quinta del TFUE siano da considerarsi soggette alla disciplina degli articoli 21 e 22 del TUE in quanto idonee a comportare un impatto significativo sugli orientamenti dell'azione esterna dell'Unione.

Nel sistema dell'Unione europea, a fronte dell'ampia legislazione di vari settori sul piano interno, le disposizioni che consentono alle istituzioni di stipulare accordi internazionali con paesi terzi sono relativamente poche.

La conclusione degli accordi internazionali con Stati terzi è tuttavia la manifestazione più alta della capacità dell'Unione di agire nelle relazioni internazionali. L'art. 216 cita i casi in cui all'Unione viene dato il potere di contrarre obblighi a livello internazionale basandosi su delle competenze implicite, che vanno ad aggiungersi a quelle che sono già previste dai trattati, definite come ipotesi in cui 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 alternarne la portata.

Al secondo comma si dichiara che tali accordi conclusi dall'Unione sono vincolanti sia per le istituzioni dell'Unione e per gli Stati membri.

L'articolo 216 ha il singolare effetto di prevedere in termini espressi competenze che continuano a configurarsi implicite per contenuti ed effetti così come implicite ma legittime erano anche prima della nuova disposizione dato che la giurisprudenza della Corte di giustizia aveva avallato la possibilità di concludere accordi in quei settori fondamentali ma dei quali i trattati non prevedevano espressamente tale potere. La Corte con lo scopo di eliminare dubbi tra competenza comunitaria e degli Stati membri

---

<sup>245</sup> Art. 21, par.3, TUE.

ha espresso anche un parere in materia, nel quale si dichiara che, nel caso in cui la competenza a contrarre obblighi internazionali non trovava fondamento in esplicite disposizioni dei trattati la sua esclusività si affermava nel momento in cui veniva effettivamente esercitata. Principio ripreso nella sentenza AETS si va a tradurre nel senso che, gli Stati sono liberi di stipulare accordi per proprio conto ma, nel momento in cui la Comunità ha adottato delle disposizioni contenti, sotto qualsiasi forma, norme comuni, agli Stati viene non viene concesso il potere di contrarre, sia collettivamente che individualmente, con Stati terzi obbligazioni che incidano su dette norme.

Viene ad affermarsi ad opera della Corte il principio del parallelismo tra competenze interne e competenze esterne escludendo la competenza degli Stati membri a concludere autonomamente accordi con gli Stati terzi in tutti i casi in cui tali accordi vertevano su materie affidate a d una competenza esclusiva della Comunità, tranne nel caso in cui, seppur in via transitoria e in concorrenza con la Comunità, questa non avesse ancora esercitato tale competenza. Prima di entrare nello specifico è bene chiarire che gli accordi internazionali dell'Unione europea sono parte integrante del diritto dell'Unione, separati dal diritto primario e dal diritto derivato, venendo a creare così una categoria *sui generis*. La loro importanza è accentuata anche dal fatto che a volte la Corte di Giustizia dell'Unione europea gli riconosce un effetto diretto e forza giuridica maggiore del diritto derivato, il quale deve attenervisi.

## CAPITOLO III

### LA POLITICA ESTERA DELL'UNIONE EUROPEA: SVILUPPO DELLA DISCIPLINA GIURIDICA E LE ATTIVITÀ DI PEACEKEEPING. L'ATTIVITÀ COMMERCIALE EUROPEA: I RAPPORTI CON LA CINA.

#### 3.1 La politica internazionale europea.

L'Unione europea, in precedenza istituita sulle Comunità europee quali CEE, CECA ed EURATOM<sup>246</sup>, antecedentemente al Trattato di Maastricht, prevedeva finalità meno inclusive e attività di collaborazione alquanto differenti, facendo riferimento alle originarie caratteristiche dei Paesi membri, alle prerogative che i Trattati europei hanno fondato ed ampliato con lo sviluppo e la crescita geografica dell'organizzazione medesima.

Il panorama governativo e schematico dell'Europa, difatti, subisce una formale e sostanziale modifica a seguito dell'entrata in vigore, l'1° novembre 1993, del Trattato sull'Unione europea –TUE- il quale segna l'inizio di una fusione politica mai verificatasi e fondante ben tre pilastri: le *Comunità europee* (CE), la *Politica estera e di sicurezza comune* (PESC) e *Giustizia e affari interni* (GAI).

Oltre a ciò, il Trattato prevede una cittadinanza di tipo europeo, le potenzialità del Parlamento europeo vengono rinforzate e viene ratificata l'*Unione economica e monetaria* (UEM). A seguito di ciò, il nominativo dell'organizzazione subisce una modifica simbolica ed anche sostanziale, da *Comunità economica europea* –CEE- diventa *Comunità Europea* –CE- cancellando l'espressione «economica» allo scopo di assegnare significato centrale all'unione politica e istituzionale, scavalcando il rigido originario dominio di stampo economico. In tal modo, sul piano formale, viene creata l'Unione europea ed i relativi trattati istitutivi: il *Trattato sull'Unione europea* ed il *Trattato istitutivo della Comunità europea* -TUE e TCE-. Quest'ultimo verrà, successivamente, tramutato in *Trattato sul funzionamento dell'Unione europea* –TFUE- ad opera del Trattato di Lisbona.

In generale, il Trattato di Maastricht sancisce le condizioni per il raggiungimento di cinque fondamentali finalità:

---

<sup>246</sup> Consolidate dal 1967, a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di fusione che istituisce un Consiglio unico ed una Commissione unica delle Comunità europee.

- consolidare la legalità democratica delle istituzioni;
- attribuire maggiore efficacia alle istituzioni;
- istituire un'Unione economica e monetaria;
- ampliare la portata sociale della Comunità;
- dar vita ad una politica estera e di sicurezza comune.

Nello specifico mediante l'istituzione dei tre pilastri, quali CE, PESC e GAI, il Trattato statuiva, per un verso, che si venissero assorbite in ambito comunitario alcune politiche e determinate materie a seguito di un trasferimento di sovranità degli Stati membri verso le corporazioni della CE; per altro verso, che si venissero a definire profili di collaborazione per materie, di più complessa conformazione, come la *Politica estera e di sicurezza comune* e la sfera relativa alla Giustizia e agli affari interni, nell'ambito dei quali continuava ad essere usato un approccio intergovernativo. Appare necessario evidenziare il settore riguardante la PESC, una novità centrale del Trattato di Maastricht, dato che l'Unione europea, seppur operando mediante un sistema intergovernativo, statuiva e realizzava, per la prima volta, una politica estera e di sicurezza comune.

I Paesi membri, in tal modo, erano obbligati a comportarsi secondo lealtà e collaborazione riguardo la programmazione, le finalità ed ai principi fissati in campo comunitario. Questi scopi<sup>247</sup> venivano a delinearsi quali: salvaguardia dei valori comuni, degli interessi principali, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione in conformità ai criteri della Carta delle Nazioni Unite; rinvigorismento della sicurezza dell'Unione in ogni sua forma; miglioramento della collaborazione internazionale; evoluzione ed il potenziamento della democrazia e dello Stato di diritto, ed anche l'osservanza dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

In epoca antecedente al Trattato di Maastricht ed al Trattato di Lisbona, ed all'evoluzione della PESC, in particolare, in ambito europeo, si rinvencono, negli anni che vanno dal 1950 al 1960, i primi tentativi atti a creare una politica europea di difesa, con i piani *Pleven*<sup>248</sup> e *Fouchet*<sup>249</sup>. Quest'ultimi, però, ambedue spinti da interessi e forze politiche francesi, non ebbero il prosieguo nè gli effetti desiderati.

Il piano *Pleven*<sup>250</sup>, ratificato dall'Assemblea nazionale il 14 ottobre 1950, promosse, per la prima volta, l'origine di una Comunità europea di difesa –CED–, nella quale venissero

---

<sup>247</sup> Art. 2 B TUE.

<sup>248</sup> Primo ministro francese, *René Pleven*.

<sup>249</sup> Diplomatico francese, *Christian Fouchet*.

<sup>250</sup> BINDI F., D'AMBROSIO P., *Il futuro dell'Europa. Storia, funzionamento e retroscena dell'Unione europea con alcune lettere dall'Europa di Giuliano Amato*, Franco Angeli Editore, Milano, 2005, p. 123 e ss.

create forze armate principali capeggiate da un Ministro europeo della difesa unico responsabile al cospetto dell'Assemblea europea, «Tuttavia, il 29 agosto 1954, l'Assemblée Nationale francese bloccò l'iter del Trattato della CED [...]. Per molti si trattò di una clamorosa occasione mancata, ed il conseguente vuoto istituzionale creatosi venne solo in parte colmato dall'istituzione nel 1954 dell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO)»<sup>251</sup>.

Oltre a ciò, l'interruzione del procedimento di integrazione risalente a quel dato arco temporale, considerata la non partecipazione del Regno Unito nonché i conflitti internazionali causati dal potenziamento tedesco, non consentirono una realizzazione concreta di questo programma politico-militare.

In seguito, il piano Fouchet<sup>252</sup>, anche questo supportato e proseguito dal governo francese, capeggiato dal generale Charles De Gaulle, prevedeva un'Europa come terza potenza militare dopo gli Stati Uniti d'America e la Russia e che puntasse ad una privata indipendenza dall'alveo protettivo della NATO. Il concetto di base era quello di attribuire all'Europa nascente un assetto confederale subordinato alla supremazia della Francia.

Il periodo di riferimento era quello della guerra fredda e le abilità militari e finanziarie del continente europeo non erano adeguate o assimilabili a quelle garantite da quello americano. Non appariva, quindi, possibile eludere, in tema di difesa, un'importante connessione con gli USA. Va altresì considerato che, nell'ambito interno europeo, gli Stati come Belgio ed Olanda erano diffidenti nell'accettare una primazia di stampo francese, pertanto esternarono una forte resistenza ai programmi di De Gaulle<sup>253</sup>.

Più tardi, nel corso degli anni Settanta si ebbe un vero e proprio periodo di transizione ed integrazione. Mediante la Conferenza dell'Aja, risalente al 1969, vi è un riavvio del procedimento di integrazione: viene creata la *Politica agricola comune* –PAC-, si ha una disputa sulle sorti della Comunità europea e da ultimo viene predisposta l'apertura, avutosi nel 1973, a grandi soci economici e militarmente muniti, trattandosi nello specifico del Regno Unito, dell'Irlanda e della Danimarca.

Un altro fondamentale episodio d'integrazione e di sviluppo dei Trattati, relativo alla politica di difesa europea, è dato dalla stipulazione dell'*Atto unico europeo* –AUE<sup>254</sup>-, firmato il 17 febbraio 1986 e divenuto efficace il 1° luglio 1987. Tale atto sancisce

---

<sup>251</sup> PREDA D., *Sulla soglia dell'Unione: la vicenda della Comunità Politica Europea (1952-1954)*, Jaca Book, Milano 1994, p. 56

<sup>252</sup> CAVIGLIA D., *De Gaulle e il tentativo di spostare l'asse politico europeo: il piano Fouchet*, CEDAM Editore, 2000, p. 77 e ss.

<sup>253</sup> CAVIGLIA D., op. cit., pp. 79 e ss.

<sup>254</sup> CANGELOSI R.A., *Dal progetto di Trattato Spinelli all'Atto unico europeo. Cronaca di una riforma mancata*, Franco Angeli Editore, 1987, p. 98.

significative novità riguardo l'ampliamento delle potenzialità della Comunità europea, il perfezionamento delle attitudini decisionali del Consiglio e l'estensione del ruolo del Parlamento. L'AUE garantisce, per la prima volta nella storia, basi certe di diritto internazionale alla collaborazione europea in tema di politica estera e di difesa, mutando le competenze ascritte, in origine, alla Comunità economica europea dal Trattato di Roma del 1957. L'AUE, oltre a ciò, legalizza in via formale e disciplina la *Cooperazione politica europea* –CPE<sup>255</sup>- in tema di politica estera, già sottoforma di consuetudine dopo il rapporto *Davignon*, esposto nel 1970 al Vertice di Lussemburgo, esecutivo dell'Accordo dell'Aja del 1969<sup>256</sup>.

La Cooperazione Politica Europea sanciva un meccanismo di consultazione tra i Paesi membri riguardo la politica estera che dovesse considerare i pareri del Parlamento europeo e dovesse pervenire alla realizzazione di c.d. posizioni comuni nelle organizzazioni internazionali. Lo scopo era, quindi, quello di omologare, in tema di politica estera, le intenzioni degli ordinamenti degli Stati membri.

Solo con l'occupazione dell'Afghanistan ad opera dell'Unione Sovietica, e successivamente con l'inizio della rivoluzione islamica in Iran, gli Stati membri percepirono l'impotenza e l'irrilevanza della Comunità europea in tema di politica di sicurezza e difesa nell'ambito internazionale. A causa di ciò, nel 1981, cominciò il potenziamento della CPE: il rapporto di Londra, difatti, vincolava i Paesi membri ad effettuare le consultazioni in cui coinvolgere la Commissione europea per ogni faccenda riguardante la politica estera di tutti gli Stati membri. In tal modo si ebbe l'ampliamento dei mezzi e delle potenzialità<sup>257</sup>.

In tale contesto la pietra miliare è data dal Trattato di Maastricht. Quest'ultimo funge da atto modificativo delle iniziali competenze e degli spazi d'azione, in precedenza, assegnati alla Comunità europea nonché Trattato istitutivo dei c.d. pilastri -CE, PESC e GAI-.

A tal fine, necessaria è una particolare disamina del secondo pilastro relativo alla politica estera e di sicurezza della Comunità Europea.

Quest'ultima, in sostanza, manifestava un concreto nesso con fattori di vitale importanza comunitaria relativi a peculiarità statali: per un verso l'attitudine ad autodeterminarsi nelle relazioni internazionali, per altro verso la vicenda sul controllo individuale dell'utilizzo della forza creata ed organizzata ad opera di un'organizzazione – che, per alcuni aspetti, è

---

<sup>255</sup> Titolo III AUE

<sup>256</sup> GUASCONI M. E., *Prove di politica estera. La cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e la fine della guerra fredda*, Mondadori Editore, 2020, p. 123.

<sup>257</sup> GUASCONI M.E., op. cit., pp. 125 ss.

andata configurandosi in maniera sempre più internazionale. Organismo che aveva e, tuttoggi, ha il dovere, di replicare alle diverse resistenze ed esitazioni dei Paesi che lo formano.

Circa i motivi che hanno indotto il cambiamento del sistema giuridico e istituzionale delle pregresse Comunità europee è possibile riferirli sia a fattori *esogeni*, che a fattori strettamente connessi all'opinione pubblica europea, quindi *endogeni*<sup>258</sup>.

Per ciò che attiene agli elementi esogeni, quello centrale è di certo collegabile al cambiamento del quadro internazionale considerato la caduta del muro di Berlino e, contemporaneamente, il crollo dei diversi sistemi comunisti nell'Est europeo. Questi eventi comportarono, specialmente per ciò che riguarda il settore della sicurezza e della difesa dei vari Paesi, un indispensabile cambiamento del meccanismo di integrazione sul quale la Comunità europea si basavano e operavano in ambito internazionale.

Di contro, circa i fattori endogeni, ma in ogni caso connessi al contesto internazionale appena citato, si deve tener conto che le diverse emergenze umanitarie degli anni Novanta, nello specifico la guerra jugoslava, hanno indotto l'originarsi, nella comunità civile europea, di una grande coscienza democratica e del bisogno di fronteggiare alla mancanza di pace, stabilità, democrazia e osservanza dei diritti fondamentali dell'individuo in alcune aree geograficamente adiacenti al centro europeo. È pacifico ritenere che proprio la palese carenza di potenzialità e di tattiche politiche in questo ambito spinse verso un'effettiva creazione delle stesse. Tale sensazione comune incoraggiò, quindi, i governi dei vari Paesi a dar vita ad una importante cooperazione fra i propri ordinamenti costituzionali<sup>259</sup>.

Nel 1992-1993 con il Trattato di Maastricht si diede una connotazione più concreta alla politica estera europea come spazio di interazione fra gli Stati membri, raggio che verrà poi ampliato e ultimato dai futuri Trattati quello di Amsterdam del 1997 e quello di Lisbona del 2009.

Relativamente ai soggetti istituzionali, cui il Trattato di Maastricht fa riferimento, può cogliersi la concreta divergenza che esisteva (e che in parte continua ad esistere) fra istituzioni strettamente di tipo intergovernativo ed altre di stampo comunitario.

---

<sup>258</sup> STROZZI G. E MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale*, 7ª edizione, Giappichelli, ottobre 2016, p. 56.

<sup>259</sup> MEZZANOTTE M., *La democrazia diretta nei trattati dell'Unione Europea*, CEDAM Editore, 2015, p. 38.

Il Trattato, avallando un sistema intergovernativo in tema di PESC, individuava come protagonisti del ramo gli organi particolarmente connessi ai governi nazionali: il Consiglio dell'Unione Europea ed il Consiglio europeo.

La rilevanza di queste istituzioni nell'organizzazione della politica estera europea è evincibile dagli articoli J.3 e J.5 –nella versione originaria- del TUE fondato da Maastricht e, nella loro connotazione seguente, dagli articoli 13, 14 e 15 del TUE<sup>260</sup>.

Secondarie, invece, restavano le istituzioni come la Commissione ed il Parlamento europeo, ed anche la Corte di giustizia. Relativamente alla Commissione, il TUE prevedeva il potere, ripartito con i Paesi membri, di porre all'attenzione del Consiglio faccende relative alla PESC, sollecitando, nell'ipotesi in cui si rendesse necessario, l'adunanza straordinaria ad opera del Presidente in carica.

È, in ogni caso, necessario evidenziare che il Trattato di Maastricht, ed anche le relative modifiche, non comportarono una decurtazione delle competenze della Commissione relative ad ambiti – come la cooperazione allo sviluppo, cooperazione economica, finanziaria e tecnica con Stati terzi, la politica commerciale o l'attitudine a ratificare accordi internazionali con uno o più Paesi od organismi internazionali – che avevano un nesso, e dunque, una probabilità di immischiarsi con la politica estera e di sicurezza<sup>261</sup>.

Per quanto riguarda la funzione del Parlamento europeo, oltre ad interrogare e raccomandare il Consiglio e ad espletare un dibattito, ogni anno, sugli sviluppi del settore<sup>262</sup>, questo era vincolato all'obbligo di consultazione della Presidenza del Consiglio dell'UE e della Commissione sulle strategie fondamentali e sull'evoluzione della PESC.

Per ciò che attiene, poi, alla Corte di giustizia, il TUE cercava di limitarne l'intervento in affari relativi alla politica estera e di sicurezza<sup>263</sup>. Questo, però, non fu del tutto possibile: l'articolo 47 del TUE –versione precedente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona - sanciva, difatti, la clausola di salvaguardia delle assegnazioni della Corte di giustizia già statuite dai Trattati CEE, CECA ed EURATOM, rispetto al TUE.

Oltre a ciò, appare necessario evidenziare che per gli atti relativi alla PESC, il Trattato di Maastricht prevedeva il potere del Consiglio europeo di impiegare le c.d. *strategie comuni*<sup>264</sup>, di stabilire i criteri generali di indirizzo di questa politica e di ricorrere a

---

<sup>260</sup> GIANFRANCESCO E., *Il principio dello Stato di diritto e l'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, vol. I, Milano, Giuffrè, 2006, p. 283 ss.

<sup>261</sup> GIANFRANCESCO E., op cit. 287.

<sup>262</sup> Art. 21 TUE, versione precedente al Trattato di Lisbona.

<sup>263</sup> Art. 46 TUE, versione precedente al Trattato di Lisbona.

<sup>264</sup> Art. 13 TUE, versione precedente al Trattato di Lisbona.

posizioni e azioni condivise<sup>265</sup>. Queste attività partecipate si qualificavano come vincolanti<sup>266</sup> per i Paesi membri, il cui operato doveva sempre porsi in armonia con le loro politiche nazionali<sup>267</sup> e con le posizioni generali impiegate dal Consiglio europeo.

In linea di principio, il TUE prediligeva il criterio dell'unanimità nella scelta di queste tattiche comuni, con la facoltà della c.d. *astensione costruttiva*<sup>268</sup> e la probabilità che il Consiglio decidesse a maggioranza qualificata nella predisposizione di azioni comuni<sup>269</sup>.

Appare opportuno evidenziare la diversità di metodo che, nel meccanismo a pilastri tipico Trattato di Maastricht, differenziava il settore della PESC: qualora per le materie spettanti alle competenze della CE si faceva capo ad un *metodo comunitario* basato su un meccanismo di integrazione e che prescriveva, fra i punti, un potere della Corte di giustizia nell'interpretare in maniera omogenea il diritto, ed il diritto di iniziativa della Commissione nella proposta di fattispecie legislative, la PESC faceva riferimento ad un meccanismo totalmente diverso, vale a dire quello del *metodo intergovernativo*. Quest'ultimo, di contro, stabiliva una competenza circoscritta della Commissione nel diritto di iniziativa e ripartita con i Paesi membri, allo stesso modo anche una ristretta funzione della Corte di giustizia, e la supremazia di una logica di collaborazione intergovernativa basata sul criterio dell'unanimità in seno al Consiglio<sup>270</sup>.

Tale distinzione di settore e di metodo fra il pilastro PESC ed il pilastro comunitario, però, con il passar del tempo, incontrò degli ostacoli strutturali e funzionali<sup>271</sup>. Relativamente a questi limiti, va evidenziato come il settore della politica estera, nel suo più largo significato, manifestasse, appunto, un legame con fattori quantomeno vasti di competenze e materie di stampo comunitario. Ciò era desumibile, a titolo esemplificativo, per le competenze appartenenti alla Commissione ad effetto esterno e, contemporaneamente, a ipotesi in cui certe materie comunitarie venivano qualificate come rientranti nell'alveo generico della politica estera.

Tale fenomeno di sovrapposizione di fattori di origine comunitaria ed altri di stampo intergovernativo, qualora venisse esaminato nell'ambito di rapporti internazionali, dunque,

---

<sup>265</sup> Art. 12 TUE, versione precedente al Trattato di Lisbona.

<sup>266</sup> Art. 14, par. 3 TUE.

<sup>267</sup> Art. 15 TUE, versione precedente al Trattato di Lisbona.

<sup>268</sup> Art. 23 TUE della versione precedente al Trattato di Lisbona, attualmente art. 30 TUE: astensione costruttiva: ipotesi in cui uno Stato ha la possibilità di scegliere di astenersi dal voto, generalmente unanime, su una certa azione senza vincolarne l'adozione da parte di altri Stati, a titolo esemplificativo nel caso in cui vi fosse la proposta di condannare le azioni di un paese terzo.

<sup>269</sup> Art. 23, par. 2. del TUE della versione precedente al Trattato di Lisbona.

<sup>270</sup> ASSUMMA G., RIFFERO G., MARI G., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Artemide Editore, 2008, p. 98

<sup>271</sup> GIANFRANCESCO E. op. cit. 289.

di quelle relazioni interistituzionali che l'Unione Europea aveva con soggetti extraeuropei – quali Stati, organismi internazionali o enti privati- otteneva un'importante significato nella realizzazione di una determinata politica estera.

Si rendeva, pertanto, indispensabile statuire in maniera chiara le competenze spettanti ai Paesi membri e quelle invece spettanti all'Unione Europea.

La difficoltà del sistema previsto nel Trattato di Maastricht era palese sia da un punto di vista interno, e dunque in relazione alla divisione di competenze tra TCE e TUE<sup>272</sup>, sia da una visuale esterna, relativamente ad un'ipotizzabile omogeneità di scopi ed interessi determinati degli Stati membri in un ambito di rapporti extraeuropei.

Oltre a ciò, sempre in relazione ad un livello strettamente internazionale, appariva indispensabile garantire l'osservanza dei diritti fondamentali in un contesto così difficilmente circoscrivibile come quello della PESC; in tal modo si concepisce pure la salvaguardia di un accertamento giurisdizionale sul rispetto questi diritti. Dunque, era essenziale la competenza della Corte di giustizia nell'emendare attività lesive dei diritti fondamentali che il sistema giuridico europeo aveva inserito e che avrebbe man mano integrato con i Trattati di Nizza ed Amsterdam.

Premesso ciò, e considerato il contesto storico<sup>273</sup> in cui l'Europa ha via via ampliato la propria autorità politica e geografica, appariva indispensabile una celere evoluzione dei Trattati, che definissero competenze e mezzi d'azione.

Infatti, successivo e maggiormente influente processo di determinazione di una politica estera europea si ha dall'anno 1997, con il Trattato di Amsterdam ratificato il 2 ottobre 1997 ed efficace dal 1° maggio 1999, sino alla fine delle attività preparatorie della Convenzione europea nel luglio del 2003.

Le fatiche istituzionali svolte avevano lo scopo di rinvigorire i mezzi ed i processi istituzionali europei, anche in considerazione degli accadimenti internazionali degli anni precedenti –quali la guerra del Golfo, la crisi cecena, il conflitto nella ex - Jugoslavia - che avevano valutato l'insieme europeo come una parte teoricamente significativa nell'ambito di un colloquio pacifico e di mediazione, ma in sostanza non in grado e sprovvisto dei mezzi necessari.

---

<sup>272</sup> Funge da esempio la sentenza della Corte di Giustizia del 20 maggio 2008, causa C-91/05, Commissione c. Consiglio relativa all'annullamento della decisione del Consiglio 2002/589/PESC che trattava uno scopo ricollegabile sia alla politica estera e di sicurezza comune che alla politica comunitaria di cooperazione allo sviluppo, adottata erroneamente sulla base del TUE e non su quella del TCE. La Corte di Giustizia si pronunciò in merito, sancendo la salvaguardia del diritto comunitario, sulla base dell'ex art. 47 (oggi art. 40) TUE.

<sup>273</sup> Crollo muro di Berlino, nonché disgregazione URSS.

A tal fine è opportuno evidenziare anche la disputa di tale periodo relativa alla personalità giuridica della Comunità/Unione<sup>274</sup> e la sua attitudine a ratificare trattati internazionali nell'ambito della PESC.

Le novità previste dal Trattato di Amsterdam miravano al consolidamento dell'entità sovranazionale dell'Unione Europea. Ciò veniva eseguito, da un punto di vista strutturale, con la creazione di un *Alto rappresentante per la PESC*<sup>275</sup> e di una *Cellula di pianificazione politica e allarme tempestivo*<sup>276</sup>.

L'Alto rappresentante della PESC, figura in passato rivestita dal Segretario generale del Consiglio, coadiuvato dalla Cellula di pianificazione rapida e allarme tempestivo, interna al Segretariato generale, si configurava come organismo propulsivo, di indirizzo delle scelte e dell'attività europea relativamente a ciò che veniva qualificato come interesse comune. La Cellula, di contro, era competente ad esaminare gli ultimi episodi in politica estera, in modo da elaborare un'indagine e, nell'eventualità, dare un allarme tempestivo su episodi e vicende importanti<sup>277</sup>. Oltre a ciò, essa aveva il compito di dare, di propria iniziativa o a seguito di istanza del Consiglio dell'UE, alternative di politica estera seguite da indagini, tattiche e raccomandazioni. Tali funzioni, effettivamente più concrete e organizzative rispetto a quelle elaborate in passato, avevano il fine di ottemperare alla carenza informativa e di esecuzione dell'Unione Europea, specialmente riguardo alla difesa dai conflitti ed al controllo delle difficoltà internazionali.

Nel Trattato di Amsterdam è confermato il concetto, già esistente nel Trattato di Maastricht, sulla scorta del quale un'ipotetica politica di difesa europea non avrebbe compromesso «*il carattere specifico della politica di sicurezza e difesa di taluni Stati membri*»<sup>278</sup> e si sarebbe adattata alle politiche impiegate nel Trattato dell'Atlantico del Nord<sup>279</sup>.

Nel corso del Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999, difatti, fu avanzata l'idea di creare la *Politica estera di difesa comune* –PESD-, una categoria specifica ma in ogni caso ricollegabile alla PESC.

---

<sup>274</sup> Nel TUE non era presente, prima del Trattato di Lisbona, una norma che riconoscesse all'Unione europea una personalità giuridica.

<sup>275</sup> Art.18, par. 3. TUE.

<sup>276</sup> Istituita con la Dichiarazione n.6 allegata all'Atto finale del Trattato di Amsterdam.

<sup>277</sup> MATARAZZO R., *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Giappichelli Editore, settembre 2003, VIII edizione, p. 263.

<sup>278</sup> Art.17, par. 2. TUE

<sup>279</sup> *Ibidem*

Tale Consiglio aveva lo scopo centrale di rinvigorire il potere dell'UE nell'organizzazione delle prerogative civili e militari in tema di difesa dai conflitti internazionali e controllo delle crisi<sup>280</sup>.

Il Consiglio europeo di Helsinki, del 10 e 11 dicembre 1999, nello specifico, ratificò il programma europeo di progresso delle attitudini decisionali indipendenti e di gestione delle attività militari europee volte a fronteggiare ipotetiche emergenze internazionali, nel caso in cui la NATO avesse scelto di non intervenire. L'ostacolo stava nel fatto che le attività militari europee sarebbero state avviate soltanto in procedure non direttamente di competenza della NATO, cioè dove quest'ultima non avesse già intenzione di agire.

Gli Stati europei che avessero già preso parte della NATO avrebbero però potuto prendere parte o dare il loro contributo alle attività. Quindi, i Paesi membri si sforzarono per elaborare e disporre tutti i poteri necessari nella gestione delle c.d. *missioni di Petersberg*, il cui ambito spaziava dal supporto umanitario al *peaceenforcement*<sup>281</sup>.

A tal fine, cenno fondamentale è fatto relativamente all'*Unione europea occidentale* – UEO<sup>282</sup>-, considerata dal Trattato di Amsterdam quale parte costitutiva del procedimento di evoluzione dell'Unione Europea avente il compito di dare accesso ad un potere operativo di difesa nel caso in cui il Consiglio avesse provveduto all'unanimità riguardo il compimento delle predette attività. L'UEO sarebbe andata ad incarnare, quindi, l'ente operante. In tal senso è palese anche un consolidamento del nesso fra UE e UEO, nonché un'intenzione di distaccarsi dal sistema militare americano – seppur non istituita una vera collaborazione tra le due organizzazioni: la cooperazione fra Comunità/Unione e UEO sarebbe avvenuta in seguito, in favore dell'Unione, con l'abolizione dell'UEO nel 2010. Nel corso del Consiglio di Helsinki si analizzò il progetto sulla scorta del quale, entro il 2003 era prevista la nascita di attività di collaborazione volontaria nelle azioni militari dell'UE.

I c.d. *headline goals*<sup>283</sup> tracciati dai Paesi includevano: la realizzazione delle *missioni di Petersberg*<sup>284</sup> e il potenziamento, ad opera degli Stati membri, di poteri militari idonei;

---

<sup>280</sup> CLEMENTI M., *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Il Mulino editore, 2004, p. 75.

<sup>281</sup> CLEMENTI M. op. cit. 78 e ss.

<sup>282</sup> Art. 17, par. 1. TUE; Unione dell'Europa Occidentale (UEO) fondata dal Trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948, che originò un accordo di autodifesa collettiva tra i 5 Stati contraenti: Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi e Regno Unito, in seguito integrato dall'adesione di 27 Stati membri totali, 3 associati e 9 partner. Una norma importante del Trattato è l'art. 5, che sancisce l'assistenza automatica di tutti gli Stati membri nell'ipotesi di aggressione verso uno di essi.

<sup>283</sup> LINDSTROM G., *The Headline Goal*, Rivista giuridica di diritto dell'unione europea, 2010.

<sup>284</sup> Originariamente considerate nell'ambito dell'Unione europea occidentale (UEO), queste missioni sono state inserite nei Trattati europei con quello di Amsterdam; includendo le missioni umanitarie e di soccorso,

evoluzione di un meccanismo di informazione, collegamento e trasporto strategico; incremento di un sistema civile di controllo delle crisi; organizzazione dei beni da parte dei Paesi membri. Tali scopi apparivano molto più concreti rispetto a quelli del passato, considerato anche l'avvicinamento ad organismi istituzionali organizzati all'interno del Consiglio come il *Comitato politico e di sicurezza* –COPS<sup>285</sup>-, il *Comitato militare* –CM<sup>286</sup>- e lo *Stato maggiore* –SM-, aventi il compito, rispettivamente, di fornire indicazioni strategiche e gestire le attività, incrementare le capacità di controllo di crisi e assistenza militare al COPS, all'Alto rappresentante ed allo Stato maggiore e, in ultimo, di radunare informazioni ed eseguire le operazioni.

Già con il Trattato di Amsterdam si ebbero importanti innovazioni nei meccanismi agenti in tema di sicurezza e difesa europea però i mezzi apparivano ancora deboli e le incertezze di diversi Stati membri non consentivano un impiego politico totale.

Attraverso la seguente Dichiarazione congiunta franco-britannica di Saint Malo relativa alla difesa in Europa del 3 e 4 dicembre 1998 si voleva conferire completa realizzazione alle norme del Trattato in tema di PESC e PESD, rafforzare il ruolo svolto dal Consiglio europeo, ampliare il crescente dislocamento di poteri relativi alla difesa dall'UEO in favore della Comunità e, da ultimo, munire quest'ultima di un'autorità militare indipendente, organismi e strumenti adeguati, attitudini di *intelligence* ed efficiente progettazione strategica<sup>287</sup>.

Con la ratifica del Trattato di Nizza, concluso nel 2000 e sottoscritto il 26 febbraio 2001, non vengono apportate notevoli novità rispetto all'incremento di organismi o poteri della PESC o della PESD, però, parzialmente, viene organizzata l'Unione Europea per far fronte ad importanti ampliamenti del 2004 e del 2007 verso Est e verso Sud. Circa il settore della PESC e PESD – così come per ogni altra materia – rappresentò la tappa centrale la stipulazione del Trattato di Lisbona, in primo luogo, ma miniera di idee ed intenzioni di accrescimento di organi e capacità operative reali fu, prima, il progetto di riesame dei vecchi Trattati fondativi dell'UE avutosi fra il 2003 e il 2007. Questo progetto, definibile «esperienza costituzionale europea» suggeriva proprio l'istituzione di una Costituzione per l'Unione Europea.

---

le missioni di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese quelle volte al ristabilimento della pace (*peace-keeping, peace-building, peace-enforcement*).

<sup>285</sup> Creato formalmente nell'art. 25 TUE dal Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001.

<sup>286</sup> Istituito mediante decisione del Consiglio del 22 gennaio 2001 che istituisce il comitato militare dell'Unione europea.

<sup>287</sup> DI CAMILLO F., MIRANDA V., *L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune*, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2012, p. 77

La graduale cooperazione tra Stati e l'integrazione di competenze nell'ambito politico, giuridico e istituzionale pretendeva, difatti, una correzione dell'organizzazione del sistema. In particolare, questo progetto costituzionale avrebbe indotto il pregresso ordine giuridico in una connotazione sovranazionale – pure per quei settori includenti l'aspetto militare e della sicurezza, di complicata realizzazione.

La riluttanza di diversi Stati quali Francia, Germania e Paesi Bassi non consentirono però l'impiego di una così pregnante modifica dell'organizzazione europea. In ogni caso, lo scopo seguente fu quello di mettere in salvo per quanto possibile quel progetto, così da farlo confluire nei Trattati già esistenti, evitando, allo stesso tempo, di manifestare il desiderio di una concreta ricostruzione dell'Unione, mirando anzi ad un assetto confederale dell'ordinamento europeo.

Quello che venne cancellato riguardava i fattori simbolici che avevano un nesso maggiore con le peculiarità statali, a titolo esemplificativo: il cambiamento nominativo di regolamenti e direttive in leggi e leggi quadro, ricollegabile ad una funzione troppo incisiva del Parlamento europeo; o l'Alto rappresentante che sarebbe divenuto Ministro degli affari esteri.

Nacque, in tal modo, il Trattato di Lisbona<sup>288</sup>, provento di attività della Conferenza intergovernativa (CIG), a seguito di mandato concesso dal Consiglio europeo del 21-22 giugno 2007, nel corso del quale venne predisposto un innovativo programma di riforme atte a cambiare i Trattati esistenti *«allo scopo di rafforzare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione allargata, nonché la coerenza della sua azione esterna»*<sup>289</sup> mirato a neutralizzare quelle aspirazioni, esageratamente sovranazionali, emerse negli anni pregressi.

Il Trattato di Lisbona è un atto modificativo sia del TUE di Maastricht sia del TCE del 1957, la cui denominazione viene mutata in Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il cd. TFUE. Tale accordo crea effettivamente quella che oggi è l'Unione europea, affidandole una personalità giuridica unica<sup>290</sup> -e quindi il potere di stipulare accordi internazionali<sup>291</sup> - stabilendone i protocolli e gli atti giuridici, mediante l'abbandono del sistema a pilastri sancito a Maastricht. Quest'ultimo elemento, da un punto di vista giuridico, è certamente significativo, non soltanto perché l'Unione Europea si mostrava, nello scenario internazionale, come un organismo a cui appartenevano diverse competenze,

---

<sup>288</sup> Firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

<sup>289</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio del 21 e 22 giugno 2007, (11177/1/07)

<sup>290</sup> Art. 47 TUE.

<sup>291</sup> Art. 3, par. 2. e art. 216 TFUE.

organi e scopi cui far riferimento nelle ipotesi di iniziative in ambito extraeuropeo, ma anche perché, godendo di una capacità giuridica indipendente e diversa da quella degli Stati che la formavano, l'Unione disponeva del potere di far valere le proprie qualità rispetto ai propri orientamenti e interessi determinati – venendo meno dalla completa chiusura intergovernativa che sino a quel momento rappresentava il punto cardine del procedimento di integrazione europeo in tema di politica estera.

Accanto alle notevoli innovazioni circa l'integrazione e democraticità dell'organizzazione dell'Unione, come la Carta dei diritti fondamentali, il diritto di iniziativa popolare, la statuizione di altri principi democratici ed un sistema di controllo dei parlamenti nazionali sui programmi legislativi, è necessario evidenziare che il Trattato ha fornito una precisa divisione di competenze fra Unione Europea e Stati membri dando vita al c.d. *principio di attribuzione*<sup>292</sup> che determina competenze di tipo esclusivo e di tipo concorrente.

Le *competenze esclusive* europee, vale a dire quelle in cui soltanto l'Unione ha il potere di emanare leggi e impiegare atti giuridicamente vincolanti, sono relative alla politica monetaria, alla politica della salvaguardia delle risorse biologiche del mare e alla politica economica comune.

Le *competenze concorrenti*, di contro, fra Unione Europea e Paesi membri, riguardano l'ambito della politica sociale, del mercato interno, dell'agricoltura e della pesca, dell'ambiente, della tutela dei consumatori, dei trasporti, dell'energia e dello spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia.

A tal fine, nel titolo V<sup>293</sup> del TUE è previsto che la PESC si basa sull'evoluzione della vicendevole solidarietà politica fra Paesi membri, sull'identificazione delle vicende di attenzione generale e sulla creazione di un livello maggiore di coincidenza delle attività degli Stati membri. Nel primo paragrafo del modificato art. 24 TUE, è nuovamente sostenuto che: «*La competenza dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune*». Nella seconda parte dello stesso articolo vengono poste limitazioni all'evoluzione della politica estera in ottica sovranazionale, seppur non prevede norme che circoscrivano in maniera diretta il settore di competenza della PESC. Ciò, così come avvenuto per il progetto costituzionale del 2003, allo scopo di

---

<sup>292</sup> ADINOLFI A., MORVIDUCCI C., *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, 2020, p. 96 e ss.

<sup>293</sup> Convertito da «Disposizioni sulla politica estera e di sicurezza comune» in «Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione europea e disposizioni specifiche sulla Politica estera e di sicurezza comune».

agevolare le intenzioni di alcuni Stati europei volte ad ostacolare interpretazioni nei Trattati che amplino i poteri europei rispetto a quelli degli Stati membri<sup>294</sup>.

Nello specifico le dichiarazioni n. 13 e n. 14 annesse al Trattato confermano che tale atto non incide sulle competenze e fondamenti giuridici dei Paesi in tema di PESC e non prevede, allo stesso tempo, un incremento del potere di iniziativa della Commissione. Oltre a ciò, il Trattato ripete che la Corte di giustizia dell'Unione Europea non ha alcuna competenza in ambito di politica estera e di sicurezza, tranne determinati casi<sup>295</sup>. In tal caso, sussiste l'intenzione degli Stati di circoscrivere le competenze europee per tutelare i propri poteri in politica estera.

Circa i soggetti primari e secondari operanti in politica estera e di sicurezza, indicati dal Trattato di Lisbona, ugualmente al Trattato di Maastricht, sono il Consiglio europeo ed il Consiglio, entrambi determinano ed applicano tale politica<sup>296</sup>; in particolare, il primo stabilisce gli indirizzi generali e linee tattiche, di contro il secondo sviluppa la politica e decide per la sua specificazione e realizzazione. Appare necessario evidenziare anche il ruolo svolto dal Presidente del Consiglio europeo, soggetto titolare della rappresentanza esterna dell'Unione in tema di PESC «fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante»<sup>297</sup>. Una innovativa e fondamentale funzione è quella dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nascente dallo sviluppo della figura dell'Alto rappresentante e Segretario generale del Consiglio previsto dal Trattato di Amsterdam, successivamente mutato in Ministro degli affari esteri dell'Unione supposta dal Trattato costituzionale del 2004<sup>298</sup>, sino alla specificazione dei poteri e delle funzioni che ne ha attribuito il Trattato di Lisbona agli odierni articoli 18 e 27 TUE.

---

<sup>294</sup> La dichiarazione n. 13 allegata all'Atto finale del Trattato di Lisbona sottolinea infatti che le disposizioni del TUE sulla Politica estera e di sicurezza «lasciano impregiudicate sia le competenze degli Stati membri, quali esistono attualmente, per la formulazione e la conduzione della loro politica estera, sia la loro rappresentanza nazionale nei Paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali [e] non pregiudicano il carattere specifico della Politica di sicurezza e di difesa degli Stati membri». Inoltre, viene affermato che UE e Stati membri «restano vincolati dalle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e, in particolare, dalla responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza e dei suoi membri per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali».

<sup>295</sup> L'osservanza dell'art. 38 TUE, che differenzia i processi decisionali della PESC rispetto a quelle delle altre politiche comunitarie oltre che il controllo di legittimità su decisioni europee che sanciscono misure restrittive verso persone fisiche o giuridiche.

<sup>296</sup> Art. 24 e art. 26 TUE.

<sup>297</sup> Art. 15, par. 6. TUE.

<sup>298</sup> Art. I-28 del Trattato costituzionale.

L'Alto rappresentante dirige la PESC<sup>299</sup> e la attua<sup>300</sup> assumendo contemporaneamente una doppia funzione: opera come mandatario del Consiglio dato che dirige il Consiglio affari esteri e allo stesso tempo esegue come mandatario della Commissione dato che è nominato fra i vicepresidenti che la formano e «*in seno alla Commissione, è incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione*»<sup>301</sup>.

Riguardo i soggetti secondari in politica estera e di sicurezza europea, si ha la Commissione titolare di poteri di rappresentanza esterna dell'Unione e di negoziazione di accordi in tema di politica commerciale<sup>302</sup>. Relativamente alla PESC, la sua funzione è alquanto limitata: ha, infatti, solo il potere di proposta al Consiglio, in ogni caso praticabile mediante l'Alto rappresentante e che è uguale a quello di iniziativa dei Paesi membri. Inoltre, il Trattato di Lisbona fonda il Servizio europeo per l'azione estera –SEAE-, definito come una bozza di un corpo diplomatico europeo, avente la funzione di coadiuvare l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza nella direzione e controllo delle relative attività. Il SEAE agisce in cooperazione con i servizi diplomatici degli Stati membri ed è formato da soggetti appartenenti al Segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da altri distaccati dai servizi diplomatici nazionali.

L'Alto rappresentante è, altresì, assistito dall'Agazia per i diritti fondamentali, l'Agazia per la difesa e da un organismo specializzato creato all'interno del Consiglio, ossia il *Comitato politico e di sicurezza*<sup>303</sup> –CPS- e dal *Comitato dei rappresentanti permanenti*<sup>304</sup> –COREPER- organismo di dialogo avente funzioni di controllo politico e coordinamento.

Il dato fattuale che l'Alto rappresentante si trovi al vertice di questa organizzazione, rende maggiormente efficiente e determinata la sua attività in tema di PESC, a prescindere dal ruolo che voglia svolgere.

Riguardo il Parlamento europeo, se in ambito comunitario questo assuma importanza centrale essendo co-decisore<sup>305</sup>, nel procedimento ordinario, con la Commissione per l'emanazione di norme, in tema PESC, invece, possiede un ruolo secondario. È titolare del diritto di essere notiziato dall'Alto rappresentante oltre alla possibilità di indirizzare a

---

<sup>299</sup> Art.18, par. 2. TUE.

<sup>300</sup> 4 Art. 24 TUE com.2. TUE.

<sup>301</sup> Art. 18, par. 4. TUE.

<sup>302</sup> Art. 217 TFUE.

<sup>303</sup> Art. 38 TUE.

<sup>304</sup> Art. 240 TFUE.

<sup>305</sup> Art. 289 ss. TFUE.

questo interrogazioni e raccomandazioni. Sempre in tema dispone, altresì, del potere di approvare il bilancio e dunque, in concreto, di indirizzare e influire sull'attuazione della PESC.

Per ciò che concerne gli atti, il Trattato di Lisbona, all'art. 24 TUE, non prevede l'emanazione di atti legislativi in materia di PESC, al fine di impedire la collaborazione del Parlamento nella specificazione di questa materia. Viene, anche, eliminata la differenza, presente nel Trattato di Maastricht, fra azioni e posizioni comuni, che divengono statuizioni<sup>306</sup> spettanti al Consiglio e viene ribadito il potere del Consiglio europeo a stabilire gli scopi e fissare gli indirizzi generali. Il Consiglio europeo, oltre a ciò, mette in pratica quanto deciso dal Consiglio.

Circa i procedimenti, è importante evidenziare che il Trattato prevede la c.d. *cooperazione rafforzata* vista quale mezzo necessario ad incentivare l'attività europea in un ambito di assoluta difficoltà di determinazione, inequivocabile e coerente, di politica estera e di sicurezza fra gli Stati. Mediante questa è plausibile che un circoscritto numero di Paesi possa agire su propria iniziativa in tema di PESC sebbene la ristrettezza del numero dei membri<sup>307</sup>. Questa collaborazione vale anche per l'ambito della difesa, per cui è prevista dal Trattato una tipologia permanente: gli Stati membri che lo vogliono possono difatti collaborare per partecipare a progetti europei di rifornimento militare, offrendo unione in battaglia per le missioni avviate dall'Unione. In tale circostanza non è previsto nessun limite minimo di Paesi partecipanti.

Relativamente alla PESD, l'art.43 TUE permette agli Stati di prendere parte alle missioni umanitarie o di salvaguardia della pace. In questo ambito il Consiglio, che provvede, decide in maniera unanime. La collaborazione permanente ha connotazione specifica e limitata ed possiede carattere strutturato. L'esame delle capacità<sup>308</sup>, per i Paesi membri della cooperazione strutturata, si fonda su una sorta di certificazione, così come accade per la NATO ed è l'*Agenzia europea per la difesa*<sup>309</sup> -AED- ad analizzare regolarmente gli apporti degli Stati dell'UE che prendono parte ad ipotetiche missioni sia di tipo civile che militare. Per ciò che concerne la PESD, il Trattato di Lisbona apporta importanti novità. In *primis*, sotto l'aspetto formale, si assiste alla modifica lessicale: da *Politica estera e di sicurezza comune* a *Politica di sicurezza e di difesa comune* -PSDC.

---

<sup>306</sup> Art. 26, par. 2. TUE.

<sup>307</sup> Almeno nove membri: art. 20, par. 2. TUE.

<sup>308</sup> Protocollo n. 10 allegato al TUE.

<sup>309</sup> Già fondata con l'azione comune del Consiglio del 12 luglio 2004 relativa alla creazione dell'Agenzia europea per la difesa.

Quest'ultima ha il ruolo di garantire che l'Unione posseda una capacità operativa, mediante strumenti civili e militari, per assicurare la difesa della pace, la prevenzione dei conflitti e il rinvigorimento della sicurezza sovranazionale, in conformità ai criteri della Carta delle Nazioni Unite.

Gli aspetti innovativi riguardano: la creazione di una cooperazione strutturata permanente<sup>310</sup> tra gli Stati che intendano porre in essere una più ristretta collaborazione in ambito militare; il consolidamento degli obblighi di solidarietà tra i Paesi europei; l'inserimento di due principi di difesa vicendevole<sup>311</sup> e solidarietà comune<sup>312</sup>; l'allargamento dei tipi di missioni che l'Unione può praticare. Difatti, riguardo le missioni, il Trattato di Lisbona puntualizza e amplifica le missioni di *Petersberg*: gli altri incarichi erano relativi ad attività congiunte in tema di disarmo; compiti di consulenza e supporto militare; missioni di difesa dai conflitti; azioni di consolidamento alla fine dei conflitti.

Riguardo la strategia complessiva dell'Unione Europea, il Consiglio ha argomentato, il 18 maggio 2017, sulla tranquillità e sulla difesa in considerazione dell'evoluzione del consolidamento della collaborazione in tema di sicurezza e difesa fornendo anche indirizzi futuri precisi: potenziamento dei meccanismi di gestione delle crisi della PSDS; creazione di un potere militare di organizzazione e miglioramento delle capacità; evoluzione delle capacità di reazione alla gestione dei problemi; progresso dell'attività militare veloce; incremento della collaborazione europea ed extraeuropea riguardo la difesa.

Ad oggi, le ultime direttive in tema di sicurezza e difesa, sono attribuibili al Consiglio europeo del 22 e 23 giugno 2017, ove i *leader* europei si sono accordati su una indispensabile *cooperazione strutturata permanente* –PESCO- finalizzata al potenziamento della sicurezza e protezione europea.

È pacifico affermare, quindi, che il trattato di Lisbona fornisce maggiore operatività e concretezza alla cooperazione internazionale riguardo la politica estera. Si può sostenere che le innovazioni del Trattato di Lisbona intendono un'evoluzione dell'attività esterna

---

<sup>310</sup> Art 42, parr. 6 e 46. TUE.

<sup>311</sup> Art. 42, par.7. TUE: comporta l'obbligo di aiuto e di assistenza reciproca tra gli Stati membri, con tutti gli strumenti, nell'ipotesi in cui uno Stato sia oggetto di un'aggressione armata nel suo territorio, in conformità all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite e nel rispetto degli impegni dell'organizzazione del trattato del Nord-Atlantico per gli Stati membri che vi appartengono

<sup>312</sup> Art. 222 TFUE: obbliga l'Unione e gli Stati membri ad agire congiuntamente nel caso in cui uno di questi sia oggetto di un attacco terroristico o di una calamità naturale o provocata dall'uomo.

mediante un'indagine sulla PESC ed un potenziamento sia della coerenza orizzontale che verticale<sup>313</sup> di questa operazione.

Per ciò che interessa la riforma degli eserciti, vi sono stati diversi progressi in tale ambito<sup>314</sup>: nello specifico, esiti rilevanti si sono avuti dai c.d. *gruppi tattici* dell'UE.

In ogni caso, tutte le iniziative in materia sono state influenzate dalla continua autorità degli organismi intergovernativi che proibiscono all'ambito tecnologico-militare di evolversi, omologarsi e dirigere politiche nuove.

La politica estera europea, infine, resta prevalentemente connessa agli orientamenti dei Paesi membri e influenzata dalla norma sull'unanimità, che complica il perseguimento di posizioni comuni, considerati i diversi bisogni in politica estera degli Stati. Il Trattato di Lisbona, che rappresenta la più recente modifica del ramo, colloca la politica estera europea in un meccanismo giuridico ed operativo più concreto. Questo sistema, di certo, non è in grado di garantire totalmente l'osservanza di valori come la democrazia, la pace, ed i diritti umani, però rappresenta un elemento indispensabile per il loro sviluppo<sup>315</sup>.

Alla luce di quanto sinora esposto, appare opportuno approfondire il raggio d'azione dei rapporti fra l'Unione europea e gli Stati non europei.

Anche in tal caso, fondamentale è il ruolo svolto dal Trattato di Lisbona che ha apportato novità importanti, unendo la materia in un univoco sistema di norme, intitolato «azione esterna», all'art. 3, par. 5, art.21 e ss. TUE e art. 205 e ss. TFUE.

L'Unione Europea, in ambito internazionale, si mostra come un'organizzazione dotata di personalità giuridica, di rappresentanza esterna, di principi istitutivi e scopi da raggiungere. In tal senso, gli articoli 15, par. 667; 17, par. 168 e 27, par. 269 TUE sono chiarificatori rispetto agli organismi istituzionali che rappresentano l'Unione Europea all'esterno: trattasi del Presidente del Consiglio europeo, la Commissione europea e l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune.

Criteri e scopi, invece, sono sanciti dall'art. 21 TUE. Fra i primi vi sono: il principio di uguaglianza e di solidarietà, osservanza della dignità umana, della democrazia, dello stato di diritto, dell'universalità e dell'indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e osservanza del diritto internazionale e della Carta delle Nazioni Unite.

---

<sup>313</sup> Il livello orizzontale fa riferimento al coordinamento tra azioni di differenti istituzioni europee. Il livello verticale invece riguarda l'armonizzazione tra le varie politiche dell'Unione e degli Stati membri. Vedi: HILL, SMITH (2011: 101 ss.).

<sup>314</sup> KEOHANE D., BLOMMESTIJN C., *Forza nei numeri? Confronto tra le capacità militari dell'ue nel 2009 e il 1999*, ISS 2009.

<sup>315</sup> DANIELE L., *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale. Ordinamento. Tutela giurisdizionale. Competenze*, Giuffrè Editore, 2019, p. 167 e ss.

I settori in cui si concretizza l'azione esterna europea sono: politica commerciale comune; collaborazione allo sviluppo, partecipazione economica, finanziaria e tecnica con Stati terzi; supporti umanitari; rapporti con gli organismi internazionali; e la PESC. Relativamente a quest'ultimi, va osservato un fondamentale principio<sup>316</sup>, ossia quello di coerenza o *consistency*: l'Europa ha il dovere cioè garantire la coerenza fra i diversi ambiti dell'azione esterna e fra questi e le altre politiche. Soggetti incaricati di questa coerenza sono il Consiglio e la Commissione, coadiuvati dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

Gli scopi che l'UE intende perseguire, circa i predetti settori, sono a loro volta subordinati ad altrettanti parametri consistenti: nella salvaguardia dei valori dell'UE, degli interessi fondamentali, della sua difesa, della sua autonomia e della sua integrità; nel consolidamento della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti dell'uomo e dei criteri internazionali; nell'assicurare la pace, evitare i conflitti e potenziare la sicurezza internazionale in maniera conforme agli scopi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai criteri dell'Atto finale di Helsinki ed alle finalità della Carta di Parigi; partecipare all'elaborazione di strumenti internazionali finalizzati ad assicurare e incrementare la qualità dell'ambiente per garantire lo sviluppo sostenibile; supportare le popolazioni, gli Stati colpiti da calamità naturali o causate dall'essere umano; favorire un meccanismo internazionale fondato su una collaborazione multilaterale rinforzata ed il buon governo mondiale.

Un mezzo operativo fondamentale di cui l'Unione dispone è il *Servizio europeo dell'azione esterna* –SEAE– creato con un provvedimento del Consiglio il 26 luglio 2010<sup>317</sup>. Il SEAE, nato il 1° dicembre 2010, è divenuto attivo il 1 gennaio 2011, è stato oggetto di uno sviluppo progressivo in assenza di precise linee guida circa gli obiettivi più concreti e le attività principali. Riguardo, invece, alla sua struttura le indicazioni sono puntuali e l'inserimento di organismi operativi, precedenti al Trattato di Lisbona, rendono il SEAE un servizio di notevole rilevanza<sup>318</sup>. Quest'ultimo è munito di un'amministrazione centrale formata dall'Alto rappresentante e da un quadrumvirato, a sua volta formato da un Segretario generale esecutivo, da un Direttore generale amministrativo, da un Vice-segretario generale e Direttore politico e da un Vice segretario generale per gli Affari inter-

---

<sup>316</sup> Art. 21, par. 3, com. 2. TUE.

<sup>317</sup> Decisione del Consiglio del 26 luglio 2010, (2010/427/UE), che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna.

<sup>318</sup> LANG A., MARIANI P., *La politica estera dell'Unione europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli Editore, 2014, p. 347.

istituzionali. Componenti principali del SEAE sono, in seguito, i Rappresentanti speciali dell'UE, portavoce dell'Alto rappresentante in Stati caratterizzati da disagi o da guerre. Questi incoraggiano le politiche e gli interessi dell'Unione e partecipano ai tentativi di rafforzamento della pace, della solidità e dello Stato di diritto. Oltre a ciò, le strutture di gestione delle crisi poste, in passato, all'interno del Segretariato generale del Consiglio dell'UE, sono state inserite nel SEAE. Quest'ultime annoverano: il Comitato militare – EUMC-, il Centro operativo per la conduzione di missioni militari dell'UE -*OPS Centre*-, lo Staff militare -*Military Staff*-, il Dipartimento per la gestione delle crisi e la pianificazione –CMPD-, la Capacità di pianificazione e condotta civile –CPCC- e, in tempi più recenti anche la Divisione per la politica di sicurezza e la prevenzione dei conflitti.

Il Trattato ha incluso nel SEAE anche lo Strumento di politica estera –FPI- volto ad organizzare i mezzi finanziari di supporto esterno dell'UE relativi alla Cooperazione con gli Stati industrializzati, lo Strumento di stabilità, il bilancio PESC, le Azioni di comunicazione e di diplomazia pubblica, e le Missioni di osservazione elettorale<sup>319</sup>.

In conclusione, il Trattato statuisce che il Servizio agisca collaborando con i servizi diplomatici dei Paesi membri<sup>320</sup>. Appare opportuno sottolineare un fondamentale principio sotteso all'attività dell'Unione nell'ipotesi di competenze ripartite con gli Stati membri, vale a dire il principio di sussidiarietà<sup>321</sup>: l'Europa negli ambiti di non competenza esclusiva agisce solo qualora gli scopi dell'azione non possano essere perseguiti in modo sufficiente dai Paesi membri, a livello centrale o a livello regionale e locale, ma possano invece essere conseguiti in maniera eccellente a livello di Unione. Gli Stati membri, messaggeri degli interessi precisi e politici e di attitudini finanziarie, militari e civili diverse incontrano notevoli difficoltà nel giungere a posizioni comuni che garantiscano, inoltre, l'osservanza del principio di coerenza dell'azione esterna dell'UE. In tal senso si avverte, forse anche per gli ultimi avvenimenti e sviluppi internazionali quali la *Brexit*, la necessità di una peculiare e graduale evoluzione comunitaria della politica estera europea. Sin dagli anni Novanta, in ambito europeo e, più in generale in ambito internazionale, cominciò a sentirsi l'esigenza di elaborare mezzi civili di difesa e controllo dei conflitti violenti per rendere molto più efficiente l'osservanza di valori quali pace, tutela dei diritti umani fondamentali, democrazia, stato di diritto e lotta alla deprivazione materiale.

---

<sup>319</sup> DI CAMILLO F., *SCEGLIERE PER CONTARE Rapporto sulla politica estera italiana Edizione 2014*, Quaderni IAI 2014.

<sup>320</sup> Art.27, par.3. TFUE.

<sup>321</sup> Art. 5 TUE.

Tale rappresentava e rappresenta lo scopo della comunità internazionale, diventato palese già alla fine della Prima guerra mondiale, dopo la fondazione della Società delle Nazioni nel 1919 e, in seguito, con la costituzione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite nel 1945. L'organizzazione internazionale, in teoria, opera affinché queste finalità di *peacebuilding* vengano elaborate e rese reali.

Mediante un importante ampliamento della società civile europea e di un'idea di pace attuabile attraverso organismi politici, questo progetto è divenuto, quantomeno teoricamente, sempre più fattibile.

La difesa dai conflitti violenti è qualificabile come il complesso di tattiche e di attività che evitino un incremento di specifiche controversie tra Stati. Questi contrasti, in generale, comportano l'utilizzo della violenza. Lo scopo di un'ipotetica prevenzione sta nel potenziare il potere delle parti di dirimere le dispute in modo pacifico, tenuto conto delle ragioni che hanno portato al conflitto. In genere trattasi di cause di stampo politico, economico e sociale. Le parti, quindi, solitamente tramite la mediazione di attori approssimativamente neutrali, contrattano per una risoluzione bonaria.

Il tentativo di evitare l'incremento burrascoso di una guerra si divide in due momenti differenti: il primo è definito «*early warning*»<sup>322</sup> e consta nell'individuazione immediata di una circostanza di conflitto violento potenziale e, il secondo, è chiamato «*early action*», vale a dire l'azione rapida, ossia la prevenzione concreta.

La PSDC è formata da tre elementi: prevenzione dei conflitti, controllo civile e controllo militare delle difficoltà<sup>323</sup>. Il Consiglio europeo, per conseguire tali scopi, organizza missioni di inchiesta e di indagine per l'osservanza dei diritti umani nonché l'invio di rappresentanti speciali. Il controllo delle crisi, di contro, non opera sui motivi sottesi, bensì sugli indizi: la gestione civile comporta l'utilizzo di personale civile atto a prevenire l'escalation di disagi e che agevoli lo scioglimento dei conflitti.

Diversamente dall'azione preventiva, la gestione della crisi agisce in una situazione di conflitto già viva. La gestione militare, in conclusione, comporta un sistema militarmente strutturato.

---

<sup>322</sup> Il meccanismo di *early warning* (EU Conflict Early Warning System) consente al personale europeo impegnato di individuare e comunicare dove è avvertito un rischio di conflitto violento e/o deterioramento della situazione in un Paese o Regione in modo da incentivare il dispiegamento di attività di prevenzione al fine di ridurre e circoscrivere tali rischi.

<sup>323</sup> BOERMA P., TONGENEN V., *From Early Warning to Early Action: A Report on the European Conference on Conflict Prevention*, Amsterdam NCDO, 2007, p. 28

La «*cultura della prevenzione*»<sup>324</sup> può riguardare qualsiasi tattica e programma d'azione delle parti internazionali; quest'ultimi sono aspetti trattati dalle istituzioni sia nazionali che internazionali, e comprendono un programma di tipo politico, economico e sociale, ed uno strategico-militare. A tal fin, vanno dunque presi in considerazione vari settori di intervento: si può difatti ottenere una c.d. *prevenzione operativa*, relativa ad una crisi ipotetica immediata ed una c.d. *prevenzione strutturale* che riguarda invece i motivi, politiche, economiche e sociali, sottesi al conflitto.

Per ciò che concerne la *prevenzione operativa* essa si riferisce alle possibili azioni di violenza, ed ha un effetto rapido. La *prevenzione strutturale* si sviluppa riguardo le tattiche di sviluppo socio-economico e di istituzione di organismi di integrazione politica a medio e lungo termine. In ambedue i casi, la comunità civile, si configura come parte centrale, titolare di capacità fondamentali nella prevenzione di un eventuale conflitto<sup>325</sup>.

Diversamente, nelle fasi di *early warning* e, nello specifico, di *early action*, ruolo principale è svolto dalle istituzioni internazionali, le quali operando conformemente al diritto internazionale, impiegano le loro forze per una risoluzione dei disagi violenti. In tal senso gli attori sono diversi e si distinguono per le capacità e le competenze.

In ambito di prevenzione dei conflitti violenti, l'Europa si mostra quale parte internazionale del tutto significativa. La ragione centrale sottesa, presentata nel Manifesto di Ventotene risalente al periodo fra il 1941 e il 1944, era proprio quella di evitare il verificarsi di aspri contrasti in territorio europeo.

Il largo raggio di misure disponibili all'Unione rende l'apparato istituzionale europeo totalmente efficiente per la tutela della causa. Fondamentale a tal fine, risalente al maggio 1999, è il progetto del Ministero per gli Affari esteri svedese che divulgò un fascicolo<sup>326</sup> con la lista di cinque scopi primari volti alla prevenzione dei conflitti violenti:

- incentivare una cultura della prevenzione;
- individuare gli elementi essenziali di rischio;
- sviluppare un meccanismo di leggi internazionali e rafforzare la loro attuazione;
- potenziare l'ambito istituzionale internazionale e quello relativo ai mezzi di prevenzione;

---

<sup>324</sup>BARACANI E. *L'Unione europea e la prevenzione dei conflitti. Un'analisi comparata di tre casi di studio: Cipro, Kosovo e Palestina*, Il Mulino, 2015 p. 56.

<sup>325</sup>BARACANI E., op. cit. 58.

<sup>326</sup> *Preventing violent conflict. A Swedish action plan* in Ministry for Foreign Affairs, Regeringskanliet, Stockholm, 1999.

- rinvigorire le capacità degli Stati di agire preventivamente negli scontri internazionali in varie sfere politiche ossia esteri e sicurezza, commercio, migrazioni ed assistenza allo sviluppo.

In seguito, nell'aprile del 2001, la Commissione europea stilò un atto sulla prevenzione dei conflitti<sup>327</sup>. La linea della Commissione si fondava su quattro criteri principali: un impatto integrato finalizzato alla prevenzione dei conflitti per utilizzare in maniera sistematica e coordinata i mezzi europei per capire i motivi del conflitto; trattare tematiche trasversali quali traffico di droga, armi o esseri umani, il commercio illegale, il degrado ambientale, e così via; attitudine a rispondere tempestivamente, con ogni mezzo, ai conflitti<sup>328</sup>.

La Commissione, oltre a ciò, opera su accordi quadro con i Paesi membri per consentire l'impiego di personale civile in azioni di controllo dei conflitti. Ciò si concilia con i meccanismi elaborati dall'OSCE e dalle Nazioni Unite. In conclusione, il quarto criterio consta nell'incentivare la collaborazione internazionale con i soci principali in tema di prevenzione dei conflitti.

Altro progetto europeo, è stato quello di dar vita a dei Corpi civili di pace europei – ECPC<sup>329</sup>. Questa idea venne proposta, inizialmente, da un parlamentare europeo nel 1994, Alexander Langer, a seguito dei conflitti balcanici e considerata la palese inettitudine europea nel risolvere e mediare in quel dato periodo. I compiti dei Corpi civili di pace europei avrebbero dovuto riguardare la coordinazione europea e la formazione e il l'impiego di professionisti civili per attuare le misure di *peace-making* quali: arbitrato, mediazione, divulgazione di informazioni imparziali, detraumatizzazione e *confidencebuilding* fra i soggetti in conflitto, supporto umanitario, reintegrazione, riabilitazione, ricostruzione, educazione e monitoraggio e potenziamento dei diritti umani<sup>330</sup>.

Infine, la prevenzione dei conflitti, per essere efficace e concreta deve essere avvertita come una priorità in qualsiasi ambito e azione dell'Unione. È chiaro che l'organizzazione ha delle competenze, esclusive o ripartite e concorrenti, inclusive della stragrande maggioranza dei settori di primario interesse della comunità civile europea. Conseguentemente la sua attività, interna ed esterna, deve considerare in maniera specifica la problematica relativa ad eventuali conflitti in società.

---

<sup>327</sup> Comunicazione della Commissione sulla prevenzione dei conflitti, COM/2001/0211

<sup>328</sup> A livello comunitario, il *Rapid reaction mechanism* (RRM) è l'istituzione operativa in tal senso.

<sup>329</sup> Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2001 sulla comunicazione della Commissione sulla prevenzione dei conflitti.

<sup>330</sup> LANGER A., *La scelta della convivenza*, E/O Editore, 1995, p. 34

Ciò proprio in virtù del fatto che le ragioni scatenanti i conflitti, generalmente, sono attribuibili a motivi di stampo politico, economico-produttivo e sociale e, di rado, ad inosservanze dirette della normativa internazionale<sup>331</sup>.

### **3.2 Le attività di *peacekeeping*: il caso ucraino.**

La nozione di *peacekeeping operations* risale all'anno 1948, quando il Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, attraverso il provvedimento n. 50 approvava la prima missione di *peacekeeping* – *United Nations Truce Supervision Organization* –UNTSO– finalizzata a supportare il Mediatore delle Nazioni Unite e la Commissione di tregua per la Palestina<sup>332</sup>.

Qualche anno dopo, precisamente il 10 dicembre 1948, l'Assemblea generale pubblicò la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, atto di fondamentale importanza per la codificazione dei diritti dell'uomo. Da qui è desumibile la chiara connessione fra l'indizione di attività volte alla salvaguardia della pace e l'esigenza di controllo e garanzia dell'osservanza dei diritti umani in uno stato di conflitto.

Appare, difatti, agevole al raggiungimento degli scopi di pace e di stabilità l'impiego di tali operazioni, le quali provano a rimediare conflitti nati da violazioni dei diritti dell'uomo, sanciti e salvaguardati dal diritto internazionale.

Riguardo il diritto internazionale non è semplice stabilire quale sia il fondamento giuridico delle attività di *peacekeeping*: generalmente questo è appurabile in una «zona grigia» fra il Capitolo VI e il Capitolo VII della Carta<sup>333</sup>, oltre che in condotte consuetudinarie consolidate<sup>334</sup>.

In ambito europeo, per converso, si rinviene una base giuridica già nelle Conclusioni della Presidenza del Consiglio europeo di Santa Maria da Feira<sup>335</sup>, risalente al 2000, in cui venne precisato che l'Unione Europea ha il potere di avviare queste operazioni, non consistendo queste in un tipo di operazioni coercitive, bensì in mere missioni di inserimento attuabili mediante l'assenso del sovrano territoriale.

---

<sup>331</sup> LANGER A., op. cit. 35

<sup>332</sup> JEAN C., *Manuale di studi strategici*, Milano, Franco Angeli Editore, 2004, p. 62

<sup>333</sup> RONZITTI N., *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Giappichelli Editore, 2017, p. 178

<sup>334</sup> Parere della Corte internazionale di giustizia su certe spese delle Nazioni Unite (1962: 170- 172, 175-177).

<sup>335</sup> Conclusioni della Presidenza del Consiglio di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno 2000, Allegato I, Appendice 4, pag.19.

In tal senso, non si rinvencono ostacoli del diritto internazionale ed il potere europeo si pone in compatibilità con la Carta delle Nazioni Unite. Le operazioni di *peacekeeping* sono, altresì, incluse fra le missioni di *Petersberg*. A tal fine, i due provvedimenti del Consiglio di sicurezza n. 1396<sup>336</sup> e n. 1371<sup>337</sup> del 2001 riferiti a *peacekeeping operations europeae* non acconsentono deliberatamente alla formazione delle due Forze sotto la protezione europea ma, comunque, le apprezzano e le assistono.

In particolare, il potere dell'Unione Europea ad avviare missioni volte al controllo delle crisi trova la sua essenza nell'art.43 par.1. TUE che indica tutti i tipi di operazioni attuabili: quelle congiunte in tema di disarmo; quelle di tipo umanitario e di soccorso; quelle relative alla prevenzione dei conflitti ed alla salvaguardia della pace; operazioni di unità di lotta per la gestione delle crisi, incluse quelle volte al ri-stanziamiento della pace e di consolidamento alla fine dei conflitti<sup>338</sup>. Tale lista però, si badi bene, è solo esemplificativa e non tassativa<sup>339</sup>: difatti, possono porsi in essere determinate operazioni non rientrabili in quelle indicate in precedenza e ciò non appare giuridicamente illegittimo.

I principi su cui si fondano le *peacekeeping operations*, affinché siano considerate legittime sono: il principio dell'assenso cautelare del governo dello Stato in cui queste operazioni vengono poste in essere; il principio di imparzialità sulla scorta del quale la Forza dispiegata deve risultare imparziale, senza alcun schieramento né a favore del governo legittimo né contro gli insorti; in ultimo, il principio dell'uso della forza soltanto per la legittima difesa e solo quando sia percepibile una minaccia tal da giustificarla e l'uso delle armi da parte delle Forze in campo deve circoscriversi al sol fine di eliminare il pericolo.

Riguardo gli elementi che definiscono o influiscono il *decision-making* delle attività europee, è necessario evidenziare che queste possono riferirsi ad aspetti geostrategici ed economico-commerciali<sup>340</sup>, oltre che, ovviamente, a quello dell'osservanza del diritto internazionale in tema di salvaguardia dei diritti dell'uomo o di tutela dell'integrità territoriale di un Paese.

Gli scopi delle *peacekeeping operations* cambiano in base alla tipologia di operazioni di c.d. *prima generazione*, *seconda generazione* o *terza generazione*. In linea di massima si

---

<sup>336</sup> Riguardante le operazioni di Petersberg operanti in Bosnia-Erzegovina.

<sup>337</sup> Riguardante le operazioni di Petersberg operanti nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia.

<sup>338</sup> GRANDILONE S., *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli Editore, 2014, p. 188.

<sup>339</sup> NAERT F. *International Law Aspects of the EU's Security and Defence Policy, with a Particular Focus on the Law of Armed Conflict and Human Rights*, Antwerp, Intersentia, 2010, p. 564

<sup>340</sup> FAY LUCIANETTI L., *Valutare la sicurezza. Le missioni di supporto alla pace dell'Unione Europea*, Aracne Editore, 2010, p. 7.

può sostenere che il ramo del «mantenimento della pace» prevede diversi scenari della stessa: è difatti possibile differenziare attività di *peace-making*, *peace-enforcement* e di *peace-building*. La prima categoria riguarda quelle misure impiegate per fronteggiare i conflitti in corso che, di solito, implicano un'attività diplomatica per indurre le parti a stilare un accordo. La seconda classe, di contro, riguarda quelle misure che constano nell'attuazione di varie attività coercitive, incluso l'utilizzo della forza militare. Queste ultime abbisognano della diretta autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza e vengono impiegate per ristabilire la pace e la sicurezza internazionali in circostanze in cui il Consiglio di sicurezza ha ritenuto di agire, di fronte alla minaccia della pace, la violazione della pace o azioni di aggressione. Tali operazioni sono riferibili a quelle sancite dall'art. 53 della Carta delle Nazioni Unite, sulla scorta delle quali il Consiglio di Sicurezza può far capo ad accordi e ad organismi regionali<sup>341</sup> per attività coercitive che rientrano nella sua direzione e gestione. L'Unione, dunque, ancor prima di avviare un'azione repressiva, ha il dovere di chiedere l'autorizzazione al Consiglio di Sicurezza. Questa autorizzazione può anche aversi implicitamente qualora sia evincibile pacificamente.

In conclusione, le *peace-building operations* sono considerate operazioni che mirano a limitare il pericolo di inasprimento dei conflitti, potenziando le capacità nazionali sotto ogni aspetto per la gestione di queste crisi o eventuali diatribe e gettando le basi per una pace tollerabile e l'evoluzione pacifica del dialogo fra i soggetti interessati. Queste si differenziano dalle altre per la durata complessa e di lungo termine.

In conclusione, oltre al predetto art. 43 TUE, è palese la competenza dell'UE nelle indicate operazioni dato che la creazione della pace e la difesa dai conflitti sono fattori primari dell'attività esterna europea e del SEAE come organo preposto. L'UE «*si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze*»<sup>342</sup> e «*contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del*

---

<sup>341</sup> CELLAMARE G., *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, Cacucci Editore, Bari, 2015, p. 87

<sup>342</sup> Art. 2 TUE.

*minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite»<sup>343</sup>.*

Rilevante è, circa il ruolo dell'Unione Europea con gli Stati extra-europei, dire che «L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne informano la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: 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»<sup>344</sup>.

Com'è stato in precedenza evidenziato, al fine di consentire all'Unione Europea di operare utilizzando Forze di pace in attività di *peacekeeping* è indispensabile per un verso il consenso del governo dello Stato, e per altro l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite. Due fattori vanno rilevati: il primo è relativo alla circostanza che, di solito, un'autorizzazione del Consiglio di sicurezza agisce come incentivo per lo Stato attenzionato a manifestare il proprio assenso per un'attività sul proprio territorio.

Il secondo elemento, più complesso, attiene ad un profilo procedurale.

Frequentemente, infatti, si sono avute decisioni del Consiglio di sicurezza per niente afferenti all'art. 53 della Carta. Trattasi di autorizzazioni che, in concreto, facevano riferimento agli Stati e non all'organizzazione in sé, o autorizzazioni con cui il Consiglio si riferiva ad attività già iniziate da queste organizzazioni, congratulandosi con queste, o rispettandone le attività. Oltre a ciò, le organizzazioni regionali hanno manifestato un'importante indipendenza nel dispiegamento di misure coercitive prive dell'uso della forza, sebbene l'art.51 par.1. della Carta statuisce: «*No enforcement action shall be taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council*»<sup>345</sup>.

Le attività di *peacekeeping*, come già premesso, si distinguono per tipologia; si parla, difatti, di *operazioni di prima generazione*<sup>346</sup>, vale a dire quelle contrassegnate da interazioni militari svolte dalle forze armate come il «cessate il fuoco» e tentativi di avvicinamento fra i soggetti interessati – in tale settore le Forze dispongono soltanto della

---

<sup>343</sup> Art. 3, par.5. TUE.

<sup>344</sup> Art. 21, par.1. TUE.

<sup>345</sup> «Nessuna azione di contrasto sarà intrapresa in base ad accordi regionali o da agenzie regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza», traduzione a cura dello scrivente.

<sup>346</sup> Avutesi fra il 1948 e il 1980.

possibilità di controllare queste operazioni, mediante osservazioni e mediazioni però senza agire nell'eventualità di scontri.

Le *operazioni di seconda generazione*<sup>347</sup>, di contro, si distinguono per il dispiegamento di attività umanitarie e di *peace-building*, per il rifacimento del tessuto sociale, degli organismi e delle istituzioni. È possibile, altresì, scorgere una terza tipologia, le cd. *operazioni di terza generazione*, queste sono evincibili dal capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite, interconnesse al concetto di *peaceenforcement*, dato che il mandato del Consiglio di sicurezza sancisce l'uso della forza armata in un ambito di sicurezza comune, vale a dire quel meccanismo di coercizione rivolto ai danni dei Paesi responsabili delle violazioni della pace e attività di aggressione.

Per di più, considerata la connotazione politica del Consiglio di sicurezza, il richiamo del capitolo VII della Carta ad una determinata organizzazione regionale può ritenersi quale mezzo giuridico utile a proteggere ipotetiche connessioni esistenti fra certe operazioni c.d. *robuste* e determinati Paesi membri dell'organizzazione in questione, che possono essere soggetti interessati allo sviluppo delle stesse<sup>348</sup>. Inoltre, appare necessario precisare che il capitolo VII predispone anche le fondamenta per l'intervento militare di Paesi non facenti parte di un organismo regionale, dando vita in tal modo alla facoltà di originare una «coalizione operativa»<sup>349</sup>. Questi richiami al capitolo VII esprimono, quindi, l'intenzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di gestire in maniera esclusiva e continua le operazioni, nello specifico quelle robuste vale a dire «*che presentino elementi di coercizione, ma sempre senza imporre la soluzione di un conflitto che non trovi riscontro nel consenso delle parti pertinenti*»<sup>350</sup>.

È fondamentale, inoltre, considerare il quadro d'azione in cui, ipoteticamente, le organizzazioni regionali agiscono: un primo ambito è quello, già accennato, in cui sussista il pericolo di pesanti violazioni ai diritti sanciti dalla Comunità internazionale.

Diverse attività sono quelle dispiegabili in un ambito di riappacificazione nazionale, collegabili alla categoria di *peace-building* e di evoluzione di valori, per lo più occidentali, come la democrazia e pluralismo visti come elementi di sicurezza nella Comunità internazionale. Un terzo contesto d'azione è quello all'interno del quale le attività hanno lo scopo di consolidare circostanze contrassegnate da «*recurrent crises [and] continuing activities in the region of terrorist organizations, which constitute a torea to peace and*

---

<sup>347</sup> Sviluppate successivamente alla fine della guerra fredda.

<sup>348</sup> CELLAMARE G., op. cit. 45.

<sup>349</sup> In sostanza vi è una copertura giuridica per l'ipotetica partecipazione di Stati terzi all'operazione.

<sup>350</sup> CELLAMARE G., op. cit. 62

*security in the region and beyond*»<sup>351</sup> e «contro le quali è stata organizzata l'operazione autorizzata dal Consiglio, su richiesta delle stesse»<sup>352</sup>, nettamente distinguibili da attività in cui le missioni di *peacekeeping* abbiano lo scopo di rafforzamento del cessate il fuoco. In queste operazioni, inoltre, si ha che tra le finalità principali da perseguire è la lotta alla criminalità organizzata, all'estremismo ed al terrorismo.

Nell'ambito di circostanze caratterizzate dall'intervento di organismi terroristici appare indispensabile un'autorizzazione che consenta alle Forze di difendere i civili e di annullare e disarmare gli avversari anche considerando i mezzi violenti e i modi da loro utilizzati<sup>353</sup>.

Alla luce di quanto esposto sinora, è opportuno definire la disciplina giuridica sottesa alle cooperazioni in tema di *peacekeeping* fra UE e ONU.

L'Unione Europea, nel realizzare la PSDC, agisce conformemente al diritto internazionale e collabora con il maggiore meccanismo di difesa collettiva e di sicurezza internazionale delle Nazioni Unite. Di frequente, l'attività dei due organismi può determinarsi come addizionale nel controllo delle missioni. Possono verificarsi sia operazioni esclusivamente europee che operazioni miste cioè, in un primo momento, avviate dall'UE e, in seguito, assistite dalle Nazioni Unite.

Diverse volte, le operazioni europee dispongono di un mandato da parte delle Nazioni Unite al fine di coadiuvare provvisoriamente e tutelare la sicurezza dell'organico ONU.

Il capitolo VIII della Carta delle Nazioni Unite detta la disciplina dei rapporti fra questo organismo e quelle regionali circa le *peacekeeping* e la tutela internazionale. L'art. 52 della Carta attribuisce, a trattati internazionali o alla transazione di organismi regionali, il potere di agire al fine di trovare un rimedio pacifico ad una disputa locale. Anche in tal caso il predetto articolo non va inteso come tassativo: la funzione delle organizzazioni regionali o dei trattati internazionali è da ritenere, sulla scorta del diritto consuetudinario, libera circa la scelta degli strumenti di regolamentazione delle controversie. L'art. 52 si concilia, spesso, con operazioni di *peacekeeping*, anche supportate e condotte dalle Nazioni Unite<sup>354</sup>. L'art. 53, inoltre, attribuisce al Consiglio di sicurezza la competenza di far capo a tali mezzi per realizzare attività coercitive sotto il suo controllo e dietro sua autorizzazione. Al par. 1 dell'art. 53 della Carta, difatti, è statuto che «*no enforcement action shall be*

---

<sup>351</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 2164 del 22 novembre 1967. Vedi: considerando 4; considerando 11, traduzione a cura dello scrivente: «*crisi correnti e attività continue nella regione delle organizzazioni terroristiche, che costituiscono una teoria di pace e sicurezza nella regione e oltre*».

<sup>352</sup> CELLAMARE G., op. cit. 85

<sup>353</sup> Risoluzione del Consiglio di sicurezza del 24 marzo 2006, n.1663: paragrafi 6 e 7 (per le operazioni ICR/LRA); risoluzione del Consiglio di sicurezza del 24 gennaio 2013, n.2088. Vedi par.13 (per l'operazione MISCA).

<sup>354</sup> CELLAMARE G., op. cit. 77

*taken under regional arrangements or by regional agencies without the authorization of the Security Council»<sup>355</sup>.*

Circa il mantenimento della pace da parte delle organizzazioni regionali, l'art. 103 della Carta considera prevalenti gli accordi intercorsi fra Stati e Nazioni Unite, rispetto a quelli conclusi con organizzazioni regionali. Tale fattispecie normativa trova attinenza con l'art. 3 par. 5 TUE dove è precisato che l'Unione «*contribuisce alla pace [...] e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite*» e inoltre, nell'art. 21 par.1 TUE «*L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo*» in particolare «*il rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite*»<sup>356</sup>.

In linea di massima, quindi, si può sostenere che ogni attività abbisogna, per essere considerata legittima, di un'autorizzazione e di una continua supervisione da parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, che si concretizza mediante risoluzioni circa i caratteri del mandato dell'operazione.

La scelta di avviare un'ipotetica attività di *peacekeeping*, ai sensi dell'art.43 TUE, è presa, per l'Unione, all'unanimità dal Consiglio affari generali a seguito di una proposta avanzata da un Paese membro o dell'Alto rappresentante per la PSDC, al quale, inoltre, è attribuito il controllo operativo: a stretto contatto con il CPS e sotto la direzione del Consiglio, l'Alto rappresentante osserva l'evoluzione del contesto internazionale, definendo man mano le politiche e gestendo la realizzazione dei provvedimenti del Consiglio. Nel caso in cui fosse necessario, assistito da determinate delegazioni militari e/o civili, l'Alto rappresentante può investire il ruolo di supervisore politico e strategico dei conflitti. In seguito, come anticipato, è indispensabile l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza al fine di poter dispiegare le Forze. In tal senso si rende necessario il consenso del governo del Paese - parte per potersi svolgere una missione, di qualsivoglia entità, su un certo territorio.

Quanto detto vale sia per l'Unione Europea che per il Consiglio in missioni ONU; nel caso in cui, invece, il Consiglio autorizzi l'uso della forza a prescindere dal *consensus* dello Stato ospite si avranno operazioni di tipo coercitivo, cd. *peace-enforcement*.

---

<sup>355</sup> Traduzione a cura dello scrivente: «*Nessuna azione sarà intrapresa in base ad accordi regionali o da agenzie regionali senza l'autorizzazione del Consiglio di Sicurezza*».

<sup>356</sup> CELLAMARE G., op. cit. 79.

Appare chiaro che il riferimento della Carta al regionalismo è una forma di decentramento del meccanismo di sicurezza collettiva, a cui va ricollegato il complesso di competenze previste dai Trattati istitutivi di tali organizzazioni regionali.

Tra tali accordi «alcuni raffigurano, prima facie, un quadro di iniziativa e di ampia autonomia operativa in quello stesso settore. La quale cosa emerge con evidenza – ci sembra – dalle riferite disposizioni del TUE»<sup>357</sup>.

Accanto alle attività militari implicanti l'uso della forza, è necessario evidenziare la collaborazione fra ONU e UE circa l'organizzazione nella prevenzione di conflitti di breve e lungo periodo. Nello specifico, relativamente ai conflitti di lungo periodo, si ha che, nel caso in cui una conflittualità violenta si palesi come il frutto di un degrado progressivo, il principale strumento volto alla risoluzione dovrà riguardare l'uso di politiche di sviluppo e di cooperazione<sup>358</sup>. Questa tipologia di prevenzione fa capo a mezzi che permettano di conquistare positive condizioni sociali, politiche ed economiche. Lo strumento usato dalle Nazioni Unite a tal fine è il *Programma di sviluppo delle Nazioni Unite* –UNDP- avente lo scopo di fronteggiare lacune politiche, economiche e socio-ambientali.

La collaborazione con l'Unione Europea, in questo contesto, si è avuta con il *Building an effective partnership with the UN in the field of Development and Humanitarian Affairs*, una nota della Commissione europea, risalente al 2001, promuovente scopi di tale tipologia mediante l'impegno dei Paesi membri nell'utilizzo di capacità civili in territori a rischio.

A seguito delle modifiche in tema di PSDC sancite dal Trattato di Lisbona si è avuto un imponente incremento del coordinamento fra i molteplici fattori che esprimono l'Unione Europea nei rapporti internazionali. Di notevole importanza è il ruolo attribuito all'Alto rappresentante, che può fungere da elemento di novità nella mediazione degli interessi dei Paesi per dar vita a maggiore assenso e adesione. Le operazioni che rientrano nell'alveo delle competenze di questa figura istituzionale implicano una temperanza da parte degli Stati membri nelle loro volontà e idee. Se così non fosse, sarebbero minate sia la credibilità delle istituzioni europee che operano per una maggiore solidità, che l'operatività dell'organizzazione.

La PSDC ha indotto la creazione di un meccanismo europeo volto a sostenere la propria azione esterna mediante capacità e politiche proprie. Se in epoca antecedente alla fine della guerra fredda il fattore più importante sembrava essere connesso alla necessità di

---

<sup>357</sup> *Ibidem*

<sup>358</sup> Nota 9537/1/01 del 7 giugno 2001 del Segretariato alle Delegazioni, *Progetto di programma dell'Unione europea per la prevenzione dei conflitti violenti*, Bruxelles.

equipaggiamento militare e di tecnologie mirate all'azione sul campo di battaglia, dopo la caduta del muro di Berlino e lo sviluppo del quadro internazionale, il sistema europeo ha avvertito l'esigenza di munirsi di un sostegno politico di indirizzo e decisione<sup>359</sup>.

Successivamente al Trattato di Lisbona, difatti, il meccanismo di controllo delle crisi si è sviluppato ed è cresciuto, o per meglio dire la PSDC si è evoluta congiuntamente ai successi perseguiti dalla gestione delle crisi.

Nonostante ciò, appare necessario esaminare le relazioni esistenti fra UE e NATO, organismo militare da sempre connesso al meccanismo della difesa europea.

Sino all'anno 2000 non vi erano rapporti ufficiali o patti fra l'Unione Europea e la NATO; l'Unione, difatti, per sostenere attività militari, era coadiuvata dall'UEO.

Nell'anno 1999, con la guerra nei Balcani, l'Unione europea ha avvertito l'esigenza di ampliare le capacità di direzione indipendente di crisi, per tutelarsi da crisi potenzialmente rischiose per i suoi diritti e per ragioni di salvaguardia dei suoi confini. Da qui, difatti, lo sviluppo ed il potenziamento della PESC e PESD.

Dal 2003, oltre a ciò, la NATO e l'Unione Europea hanno identificato nella battaglia contro il terrorismo, la diffusione delle armi di distruzione di massa, e nell'uso di armi chimiche e batteriologiche la più importante e più intimidatoria minaccia per la sicurezza internazionale ed europea. In tale contesto nasceva la collaborazione tutt'oggi in atto fra le due organizzazioni, di tipo flessibile, adattabile agli ambiti meno pericolosi.

La cooperazione fra l'Unione europea e l'Organizzazione del Trattato Nord Atlantico (NATO) finalizzata alla difesa della pace e della sicurezza nella comunità internazionale è regolamentata dagli accordi *Berlin plus* del 2003. Quest'ultimi includono la possibilità che l'UE possa agire in missioni di tipo militare facendo capo agli *asset* dell'organizzazione atlantica: ciò si è già verificato nelle operazioni dell'epoca passata, però in quegli ambiti la NATO era intervenuta prima dell'impiego di Forze europee, tentando di pacificare situazioni complesse nel quadro della sicurezza internazionale<sup>360</sup>. In tal senso gli apporti europei non sono stati segnatamente efficaci o decisivi tutt'al più risolutivi della soluzione della crisi, *confidence-building* e *peace-building*.

In particolare, l'accordo del 2003, statuiva quattro punti fondamentali:

- l'Unione aveva accesso garantito alle capacità di organizzazione NATO che contribuiscano alla preparazione di piani militari per attività gestite dall'UE;

---

<sup>359</sup> PFOESTL E., *Rapporti tra Unione Europea e organizzazioni internazionali*, Apes Editore, 2010, p. 88.

<sup>360</sup> Nello specifico si vedano le missioni *Concordia* ed *EUFOR Althea* del biennio 2003-2004.

- l'Unione possedeva capacità e assetti comuni NATO a cui poter far capo in attività guidate dall'Europea;
- sviluppo di una serie di scelte di direzione europea per attività guidate dall'UE;
- elaborazione di un meccanismo di progettazione di difesa NATO che includa la disponibilità di Forze per attività guidate dall'UE<sup>361</sup>.

Esaminando la questione in concreto, quando l'Unione Europea e la NATO manifestano le loro attitudini operative sul medesimo territorio, i due organismi tendono a dispiegare i loro poteri tentando di renderli complementari per risolvere una situazione di crisi. Ciò induce a pensare su due fattori. Il primo è quello che, nel caso in cui la comunità europea acconsentisse nel compartecipare queste capacità operative, differenti ed integrative, con la NATO, il più grande confronto sarebbe proprio quello di conservare e ossequiare questo equilibrio di funzionalità reciproca senza sovrapporre inutilmente l'impiego di missioni differenti<sup>362</sup>.

Il secondo fattore, di contro, è quello per cui l'Unione Europea sarebbe un organismo autonomo anche riguardo alle politiche militari; questo implicherebbe necessariamente investimenti diversi ad opera dei Paesi membri, di complessa associazione e sistemazione in una tattica precisa ed omogenea, in ragione della misura con cui gli Stati tendono ad attribuire poteri alle istituzioni sovranazionali d' europea.

Dalla conclusione della guerra fredda e con la dipartita del nemico culturale sovietico, oltre al capovolgimento delle scene geo-politiche internazionali, la NATO ha smesso di compiere un ruolo centrale per l'Unione Europea.

Ad oggi, sebbene sia palese che l'UE non abbia le idonee prerogative logistiche, strategiche e militari per dichiararsi indipendente dalla NATO, e tenuto conto della naturale integrazione fra capacità delle due organizzazioni, i patti di *Berlin plus* appaiono fornire una spinta al dibattito politico-istituzionale in questo senso, cercando di oltrepassare la disarmonia europea e l'assenza di coordinazione in tema di politica estera. Tuttavia, allo stato attuale, la cooperazione fra i due organismi continua, con grande favore del Consiglio europeo: è risalente al 19 giugno 2017 il dibattito fra i Ministri degli esteri europei e il Vicesegretario generale della NATO, Rose Gottemoller, sulla scorta di un rapporto congiunto del Segretario NATO e dell'Alto rappresentante sulla situazione di

<sup>361</sup> COLOMBO A., *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli Editore, 2004, p. 78

<sup>362</sup> NAERT P., *International Law Aspects of the EU's Security and Defence Policy, with a Particular Focus on the Law of Armed Conflict and Human Rights*, Antwerp, Antwerp 2010, p. 66 e ss.

evoluzione dei lavori relativi alla collaborazione fra UE e NATO in tema di condivisione delle notizie, controllo delle minacce, cooperazione nell'ambito di comunicazioni strategiche e tattiche operative e, da ultimo, assistenza marina.

L'Unione Europea si è trovata a dimostrare le proprie capacità in tema di *peacekeeping* e dunque la propria politica estera europea con la crisi ucraina.

Quest'ultima rappresenta un avvenimento internazionale molto rilevante se si considera che l'Unione è stata una parte direttamente coinvolta, sia in relazione alle cause del conflitto, sia relativamente agli effetti venutosi a verificare in ambito geopolitico: conseguenze che hanno avuto un'influenza rilevante in materia di interessi politici ed economici, ed anche, di interessi politico-militari.

I rapporti in questione sono stati quelli fra Unione europea, Ucraina, Russia ed indirettamente gli Stati Uniti. Alquanto complicato è, ad oggi, ottenere un quadro chiaro della situazione internazionale dato che non vi sono stati sviluppi effettivi o risolutivi: ciò che è pacifico è, da un lato, il fatto che l'Unione abbia provato, nel corso degli avvenimenti *de quo*, della sua odierna debolezza in tema di politica estera, dall'altro che la Russia, operando in maniera illegittima e non osservando il diritto internazionale, abbia fatto prevalere le sue richieste generando molteplici difficoltà nella conservazione di rapporti duraturi e proficui con l'Unione Europea e con il paese ucraino.

La Federazione russa, difatti, non solo ha manifestato un'importante attitudine ad alterare i piani di ampliamento dell'influenza politica ed economica europea ad Est dei suoi confini, ma inoltre la sua peculiarità, estremamente militare, di indebolire la sicurezza e la solidità tanto cercata, fin dai primi anni del nuovo secolo, dall'Unione Europea –per lo più con il supporto della NATO- nelle sue frontiere orientali.

La crisi ha avuto origine a seguito di svariate manifestazioni, avvenute a Kiev, nel corso della notte del 21 novembre 2013. Le proteste furono causate dall'interruzione, ad opera del governo ucraino, di un trattato di associazione fra l'Ucraina e l'Unione europea, il quale sanciva la creazione di un'*Area Approfondita e Globale di Libero Scambio*, chiamata DCFTA, *Deep and Comprehensive Free Trade Area*; ciò riguardava l'ambito strettamente economico e commerciale di un maggiore Accordo di associazione<sup>363</sup> fra UE e Ucraina che

---

<sup>363</sup> Trattati bilaterali ratificato fra l'UE ed uno Stato non membro che voglia avviare rapporti di tipo giuridico, economico e commerciale e che intenda dunque adeguarsi ai valori e all'*acquis* dell'Unione. L'utilità fondamentale di questi accordi sta nella preparazione di alcuni Stati candidati all'elaborazione di programmi nazionali di recepimento della legislazione e nell'adozione di norme giuridiche di tipo comunitario antecedentemente ad una ipotetica adesione all'UE.

favorisse il perfezionamento di rapporti politici, un rinvigorismento delle relazioni economiche, per l'appunto, e infine, però politicamente molto importante, l'osservanza dei valori comuni. L'origine di quest'Accordo commerciale difatti, risalente al 30 marzo 2012, sanciva la condizione che un accordo di associazione del genere avrebbe potuto essere raggiunto solo a patto che l'Ucraina risolvesse, come sua caratteristica principale, diverse fondamentali questioni relative al principio democratico e sullo stato di diritto, al fine di poter dar vita ad uno specifico rapporto di vicinanza politica con l'Unione.

In origine, la dedizione ucraina fu garantita e fu lo stesso Presidente, Viktor Janukovyč, ad invitare il parlamento del paese, la *Verchovna rada*, ad emanare leggi in osservanza dei criteri stabiliti dell'UE. I lavori di negoziazione andarono avanti, fino a che nell'agosto 2013, la Russia modificò le proprie leggi doganali sulle importazioni dall'Ucraina, generando limitazioni e avviando una «guerra commerciale» con la vicina Ucraina<sup>364</sup>, pressando per un suo riesame dell'accordo con l'UE.

In ragione di ciò, il 21 novembre 2013, il governo ucraino emanò un decreto statuente la sospensione del trattato con l'Unione: il governo ucraino, nello specifico il Presidente Janukovyč, interrompendo i lavori preparatori per la sottoscrizione a Vilnius dell'accordo, propendeva per un più incisivo incremento dei rapporti economici con la Russia. I cittadini ucraini, estremamente a favore dell'Europa, unitamente ad un corposo gruppo di studenti universitari, riuniti in piazza Maidan – da qui simbolicamente chiamata piazza *Euromaidan*- criticarono il provvedimento del governo.

Da tali manifestazioni di protesta scaturì lo scoppio di molteplici conflitti e scontri finiti con l'utilizzo della forza ad opera della polizia ucraina ai danni dei manifestanti. La repressione da parte delle forze di Governo della mattina del 30 novembre 2013 ebbe come unica conseguenza l'importante incremento del grado delle proteste. Dal dicembre 2013 al gennaio 2014 rivoluzioni e scontri diventarono man mano più incisivi, mentre una negoziazione russo – ucraino - europea appariva sempre più lontana.

Il presidente Janukovyč in febbraio fu rimosso dall'incarico, seppur in maniera irregolare<sup>365</sup>, e rimpiazzato, prima da Oleksandr Turčynov, presidente e primo ministro ad interim, e poi da Petro Poroshenko, la cui tattica prevedeva una ripresa dei rapporti con l'Europa, al punto che, effettivamente, l'Accordo di associazione fra UE e Ucraina si

---

<sup>364</sup> CANTONE S., MOSCATELLI O., *Ucraina. Anatomia di un terremoto*, Firenze, 2014, goWare Editore, p. 33

<sup>365</sup> Per la legge ucraina avrebbe dovuto trovare attuazione una procedura di *impeachment*.

concluse con la sottoscrizione il 27 giugno 2014 – oltre che con l'intenzione dell'Ucraina di prendere parte alla NATO, abbandonando così lo *status* di Stato non allineato.

L'accordo di associazione, oltre a ciò, è divenuto effettivo il 1° settembre 2017 e sono già molteplici le norme attuate, fra queste: i provvedimenti per la libera circolazione dei cittadini e quelli relativi al commercio e all'area di libero scambio.

Restando in tema di Politica estera e di difesa comune e di Azione esterna europea, ed inoltre dell'attitudine a prevenire le guerre e di gestire le crisi, è necessario analizzare il sistema istituzionale dell'Unione europea e le competenze, sancite dai Trattati, su cui si sono fondate le attività avviate nella crisi ucraina.

Indispensabile da menzionare è l'evento storico relativo alla riunificazione della Crimea alla Federazione russa, prescritta da un Trattato di adesione, firmato il 18 marzo a Mosca fra il Presidente Putin ed il governo crimeano, il quale originò reazioni negative nella comunità internazionale poiché quest'ultimo fu ritenuto illegale, sia in relazione alla Costituzione ucraina, sia per il diritto internazionale. In tal senso, il Consiglio di Sicurezza e l'Assemblea generale delle Nazioni Unite avanzarono risoluzioni<sup>366</sup> nelle quali si cercava di far osservare la sovranità, l'indipendenza, l'unità territoriale e l'integrità dell'Ucraina nei suoi territori internazionalmente riconosciuti. Il veto contrario della Russia nel Consiglio rigettò, però, l'accoglimento delle predette risoluzioni.

L'Unione europea, d'altra parte, esternò il suo parere contrario all'annessione ucraina. Il Parlamento europeo manifestò il suo diniego alle azioni militari russe in territorio crimeano e nei luoghi orientali dell'Ucraina, sancendo, inoltre, l'illegittimità del referendum di marzo. Successivamente, il 3 marzo 2014, nel corso di una sessione straordinaria, il Consiglio emanò dei provvedimenti con cui condannava le attività russe finalizzate a violare la sovranità e l'integrità territoriale del Paese attraverso l'utilizzo di aggressioni o minacce dell'uso della forza.

L'art. 29 TUE prevede che il Consiglio emani statuizioni determinanti la posizione dell'Unione su alcune vicende di natura geografica o tematica e che i Paesi membri siano obbligati ad adeguare le proprie politiche nazionali a quelle impiegate dall'Unione. Oltre a ciò, all'art. 215, par. 2. TFUE è sancito che: «*Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il*

---

<sup>366</sup> Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 27 marzo 2014, A/RES/68/262; risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2014 *sulla pressione esercitata dalla Russia sui paesi del Partenariato orientale, in particolare la destabilizzazione dell'Ucraina orientale.*

*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».*

Relativamente alla procedura *«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»*<sup>367</sup>.

Sulla scorta di queste disposizioni vennero emanate decisioni<sup>368</sup> e regolamenti di esecuzione<sup>369</sup> che punirono soggetti ritenuti responsabili di attività compromettenti l'integrità territoriale ucraina. Il mezzo specifico delle sanzioni fu considerato *«as an important way to maintain and restore international peace and security in accordance with the principles of the UN Charter and of [the EU] common foreign and security policy. In this context, the Council will work continuously to support the UN and fulfil [...] obligations under the UN Charter»*<sup>370</sup>.

Questi provvedimenti restrittivi di natura amministrativa e non di rilevanza penale, ben possono essere indirizzati nei confronti di uno Stato<sup>371</sup> e di enti non statali<sup>372</sup> quali persone fisiche e giuridiche; la loro struttura può variare: difatti, possono aversi misure diplomatiche, misure restrittive individuali, restrizioni alle relazioni economiche e alla cooperazione economica. Riguardo l'attuazione di tali provvedimenti, nel 2004, il Comitato politico e di sicurezza stilò un documento in cui enucleava una serie di principi<sup>373</sup>. Strettamente connessi a tali misure vi sono degli obblighi da osservare nell'irrogazione di queste sanzioni: obbligo di motivazione della sanzione; obbligo di rendere noto ai destinatari il motivo della sanzione; obbligo di notifica ai destinatari; obbligo di permettere all'interessato il deposito di memorie dopo la notifica delle misure restrittive.

---

<sup>367</sup> Art. 215, par.1. TFUE

<sup>368</sup> Decisione di esecuzione del Consiglio del 21 marzo 2014, 2014/151/PESC, che attua la decisione 2014/145/PESC, *concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.*

<sup>369</sup> Regolamento di esecuzione (UE) N. 284/2014 del Consiglio del 21 marzo 2014 che attua il regolamento (UE) n. 296/2014, *concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina.*

<sup>370</sup> Art. 1 della nota del Consiglio del 7 giugno 2004, *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*. Traduzione a cura dello scrivente: *«come un modo importante per mantenere e ripristinare la pace e la sicurezza internazionali in conformità con i principi della Carta delle Nazioni Unite e della politica estera e di sicurezza comune [dell'UE]. In questo contesto, il Consiglio lavorerà costantemente per sostenere le Nazioni Unite e adempiere [...] agli obblighi previsti dalla Carta delle Nazioni Unite».*

<sup>371</sup> Art. 215, par.1. TFUE.

<sup>372</sup> Art. 215, par.2. TFUE.

<sup>373</sup> Nota del Consiglio del 7 giugno 2004, *Basic Principles on the Use of Restrictive Measures (Sanctions)*.

Altro fattore poi riguarda il diritto di avanzare un ricorso di annullamento alla Corte di giustizia dell'UE verso il provvedimento di irrogazione di queste sanzioni. Questo scaturiva dall'art. 215, par. 1 TFUE in relazione al capitolo V del TUE.

In conclusione, altra attività avviata dall'UE per il controllo della situazione in Ucraina fu la *EU's Advisory Mission to Ukraine* (EUAM), le cui azioni cominciarono nel dicembre 2014. L'oggetto di questa missione riguardava l'ambito della sicurezza militare ed evidenziava l'importanza della ripartizione di competenze fra i diversi agenti operanti nel settore, del *communiting policing*, del supporto all'ordine nel corso degli eventi di massa, ed infine della previsione di indagini penali e controllo delle risorse umane.

### **3.3 L'attività commerciale Europea: i rapporti con la Cina**

L'aspetto commerciale è un'area d'intervento decisiva per la concorrenza e la ricchezza dell'Unione Europea: più di 30 milioni di posti di lavoro nascono dalle esportazioni europee in tutto mondo. Ciononostante, il 90% del futuro sviluppo mondiale si avrà oltre i confini europei. Le grandi, le piccole e le medie imprese europee godono di un'economia integrata di rango mondiale, i cui esiti positivi incidono sui soggetti, sui lavoratori e sui consumatori europei. Nell'ottobre 2015, la Commissione ha elaborato un'innovativa tattica commerciale e d'investimento per l'Unione Europea, intitolata *Commercio per tutti*, conosciuta come *Trade for All*. Quest'ultima ha avuto la capacità di rafforzare l'agenda commerciale europea<sup>374</sup> puntandola verso un futuro di collaborazioni e rapporti amicali, eliminando qualsivoglia volontà fermamente protezionistica, deleteria per le economie industriali nell'età della globalizzazione.

Circa tale ultima intenzione, nel settembre del 2017, la Commissione ha ratificato una dichiarazione intitolata «*Una politica commerciale equilibrata e innovativa per gestire la globalizzazione*»<sup>375</sup>. Contemporaneamente, ha preparato il primo rapporto sull'applicazione della tattica commerciale *Trade for All*<sup>376</sup>, in cui veniva elaborato un

---

<sup>374</sup> [www.ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy](http://www.ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy).

<sup>375</sup> *Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Una politica commerciale equilibrata e innovativa per gestire la globalizzazione*, Bruxelles, 13.9.2017, COM(2017) 492 final, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>376</sup> *Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Relazione sull'attuazione della strategia commerciale*

bilancio sul perseguimento degli scopi prefissati due anni prima, analizzando gli sviluppi negoziali attuali e prossimi.

Oltre a ciò, il 30 maggio 2018, il Parlamento europeo ha ratificato la relazione annuale circa la realizzazione della politica commerciale comune, la quale consentiva una maggiore ricerca sull'applicazione effettiva dei principi del *Trade for All* e dell'Europa 2020.

Il 12 settembre 2018, inoltre, il Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker ha fatto un discorso sulla situazione dell'Unione<sup>377</sup> in cui sono affiorate diverse questioni importanti. Il Presidente Juncker, nel documento «*Le relazioni transatlantiche ad un bivio*»<sup>378</sup>, il 25 luglio 2018, ha fotografato l'intenzione della politica commerciale comune avutasi nell'ultimo periodo, nel corso della sua presidenza con le seguenti parole «*La politica commerciale europea mira a trarre i massimi benefici dalle possibilità che si presentano in tutto il mondo con i partner che condividono i nostri stessi principi. Questo implica anche un fattivo impegno per migliorare il sistema globale fondato su regole e modellarlo in modo che continui a garantire pace, prosperità e progresso*».

In tal senso, la Commissione Juncker si adoperava in favore di un meccanismo commerciale multilaterale efficace, fondato su norme certe, proiettandosi in un commercio maggiormente libero ed eguale, vantaggioso per l'Unione e per i suoi collaboratori commerciali.

La Commissione ha fronteggiato le battaglie imposte dalla globalizzazione, mediante la stipulazione di trattati commerciali equi, avvalorando lo sviluppo economico e l'occupazione in Europa, anche sulla scorta di mezzi di difesa commerciale a difesa delle aziende e dei consumatori europei. L'Unione, nello specifico, promuove un meccanismo commerciale multilaterale incentrato sull'OMC. A tal scopo, unitamente ai suoi soci, ha sviluppato un fattivo e tenace dialogo finalizzato a gettare le basi della indispensabile ed imminente riforma del foro multilaterale<sup>379</sup>.

In uno degli ultimi discorsi sulla situazione europea, oltretutto, il Presidente Juncker è ritornato a dibattere sui rapporti commerciali fra UE e USA, evidenziando l'avvio di un nuovo momento d'intesa, iniziato il 25 luglio 2018 alla Casa Bianca dall'ex Presidente degli Stati Uniti, Donald Trump. Le parti interessate, nello specifico, hanno ritenuto di non

---

“Commercio per tutti”. *Una politica commerciale innovativa per gestire la globalizzazione*. Bruxelles, 13.9.2017, COM(2017) 491 final, in [www.publications.europa.eu](http://www.publications.europa.eu)

<sup>377</sup> [www.ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018](http://www.ec.europa.eu/commission/priorities/state-union-speeches/state-union-2018)

<sup>378</sup> Discorso tenuto al Centro per gli studi strategici e internazionali (CSIS) dal titolo «*Relazioni transatlantiche a un bivio*». Cfr. in [www.csis.org](http://www.csis.org).

<sup>379</sup> La riforma dell'Organizzazione mondiale del commercio è stata indicata come un filone di lavoro importante anche nella dichiarazione congiunta UE-USA del 25 luglio, così come ha fatto un gruppo di lavoro congiunto fra UE e Cina, istituito in occasione del vertice UE-Cina del luglio 2018.

statuire nuove tariffe, muovendosi per eliminare tutte quelle già in vita nel ramo industriale, allo scopo di rafforzare la collaborazione transatlantica anche in altri settori, fra cui quello dell'energia e della regolamentazione.

La Commissione europea, tuttavia, dichiara fermamente che il protezionismo non significhi protezione: l'azione unilaterale non risolve le problematiche sistematiche; anzi, ben potrebbe compromettere l'attività commerciale mondiale.

I recenti ALS –*Accordi di libero scambio*– stipulati con Canada e Giappone, sono esempi di trattati commerciali dell'Unione che conformano il commercio globale alla moderazione e all'osservanza di valori e principi anche non strettamente economici.

La Commissione ha lavorato molto in tal senso, aumentando a 39 il numero totale dei patti commerciali stipulati dall'UE con 69 soci di tutto il mondo<sup>380</sup>.

Nel luglio 2018, il Presidente Juncker ha ratificato l'ALS con il Giappone, creando il più grande accordo commerciale mai stipulato prima dall'Unione europea. Tale Accordo dà vita, difatti, ad uno spazio di libero scambio che conta più di 600 milioni di soggetti e circa un terzo del PIL globale.

Appare necessario evidenziare che tutti i trattati stilati dalle ultime Commissioni si dispiegano in una politica commerciale cristallina ed inclusiva: le proposte di nuove direttive di accordi, le proposte dell'UE ed i resoconti delle tornate negoziali vengono pubblicate e sono accessibili in internet a tutti. La Commissione, ultimamente, ha inoltre creato un gruppo consultivo su patti commerciali, finalizzato a creare un ponte tra la Commissione stessa ed un gran numero di soggetti portatori di interessi della comunità civile, incamerando le idee e gli interessi di sindacati, associazioni di categoria, categorie dei consumatori ed altri organismi non governative. In linea di massima, il commercio può essere aperto solo se è adeguato e se le condizioni sono eguali per tutti. Nell'incremento dell'agenda commerciale dell'Unione quest'ultimo è un punto saldo. Per tale motivo, la Commissione si adopera per tutelare i produttori ed i lavoratori europei da meccanismi commerciali sleali.

Nel settembre del 2017, la Commissione ha varato un programma di regolamento volto alla realizzazione di un sistema europeo per la gestione degli investimenti esteri<sup>381</sup> finalizzato a permettere all'UE di difendere al meglio i propri interessi principali. Riguardo le attività concrete dell'Unione a tutela dei propri interessi, sin dal 2017 l'Unione ha mostrato

---

<sup>380</sup> «*Overview of fta and other trade negotiations*» in [www.trade.ec.europa.eu](http://www.trade.ec.europa.eu).

<sup>381</sup> Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea, Bruxelles, 13.9.2017, COM(2017) 487 final, 2017/0224 (COD); in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

palesemente di essere capace di agire tempestivamente ed in maniera efficiente, in ossequio alle leggi multilaterali. A titolo esemplificativo, alle tariffe imposte dagli Stati Uniti sull'acciaio e sull'alluminio, la Commissione ha previsto misure di riequilibrio ed ha impiegato sistemi di salvaguardia per difendere i produttori europei dalle importazioni straniere, seppur misure temporanee ma concrete.

Oltre a ciò, al fine di rafforzare i mezzi di difesa commerciale, la Commissione ha ottimizzato due principali riforme, sancendo un'innovativa metodologia di calcolo dei dazi *antidumping* sulle importazioni originanti da mercati ove la concorrenza sia alterata dall'azione statale e rinnovando i processi *antidumping* ed antisovvenzioni. Questi nuovi mezzi sono efficaci, rispettivamente, dal dicembre del 2017 e dal giugno del 2018.

In tale senso, è necessario evidenziare che, dal novembre 2014, l'Unione Europea ha vinto ben nove *querelle* nell'ambito dell'OMC, acquistando la cancellazione di imposte discriminatorie, di dazi doganali ed illeciti o di limitazioni all'esportazione in mercati principali quali la Cina, la Russia, gli Stati Uniti e il Sudamerica. Sostanzialmente, si trattava di situazioni in cui l'esportazione europea aveva un valore di oltre di 10 miliardi di euro annui.

Infine, va rammentato l'ingente lavoro svolto dall'UE per eliminare circa 80 vincoli all'esportazione in Stati di tutto il mondo, garantendo nuovi orizzonti di *export* per le società europee in rami strategici come quello agroalimentare, dell'industria automobilistica, dell'aeronautica, delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, dell'elettronica, e di articoli farmaceutici e cosmetici.

Riguardo l'evoluzione dell'agenda commerciale, in calce al discorso sull'Unione del 2017, sono state dichiarate, inoltre, due pronunce che segnano chiaramente la rotta avviata dall'Unione. Il Vicepresidente della Commissione, Jyrki Katainen, in quella circostanza ha sostenuto: *«Il commercio mondiale, al fine di essere equo, deve diffondere valori e restare saldamente ancorato ad un sistema basato su regole, deve essere definito e gestito in maniera proattiva. Con il rischio crescente di protezionismo e l'indebolimento dell'impegno di attori importanti nella gestione del commercio mondiale, l'UE deve assumere un ruolo guida. Il nostro approccio è equilibrato e responsabile: se da un lato apriamo i mercati, dall'altro fissiamo norme e standard rigorosi per gestire la globalizzazione e garantiamo condizioni di parità. Il commercio permette all'industria*

dell'UE di prosperare e genera opportunità di esportazione per le PMI, che possono così creare posti di lavoro»<sup>382</sup>.

Cecilia Malmström, in qualità di Commissaria europea per il Commercio, ha integrato: «Il mondo ha bisogno di leader in campo commerciale. L'UE continua a farsi promotrice di un commercio libero ed equo, alla guida di un gruppo di Paesi che condividono gli stessi principi. Il pacchetto di proposte presentate oggi è una dimostrazione concreta tanto di questa leadership quanto della nostra determinazione a sviluppare la politica commerciale dell'UE in modo da renderla quanto più possibile aperta e inclusiva»<sup>383</sup>.

Sono trascorsi diversi anni dall'inizio della vigenza del *Trade for All*, in cui l'Unione ha determinato l'ottica di una politica commerciale chiara, responsabile e vantaggiosa per ogni cittadino, motivo di crescita e di occupazione, capace di dare risposte concrete alla globalizzazione in corso.

Dall'epoca, l'ambito di operatività di politica commerciale dell'UE è sostanzialmente cambiato. Oggigiorno, il ricorso al protezionismo è un rischio effettivo. L'utilizzo sempre maggiore, di politiche nazionali che compromettono Stati terzi mette a repentaglio quanto sinora ottenuto a livello multilaterale. È in tale circostanza che si avverte l'esigenza di riprogrammare un'agenda commerciale maggiormente efficiente, chiara, basata su valori. Il comportamento dell'Unione, in fatto, continua ad essere indirizzato dai principi cardine della *Trade for All*, che fungono da parametri d'azione pur nel cambiato quadro internazionale: previsione di condizioni di parità, livelli alti in tema di lavoro, ambiente, tutela dei consumatori e protezione sociale, sviluppo sostenibile continuano ad essere i mezzi prediletti per far sì che la globalizzazione avvenga in favore dei cittadini europei<sup>384</sup>.

Tuttavia, è una qualità della *Trade for All* quello di aver preannunciato diverse questioni per cui le società, consumatori e lavoratori, oggi, attendono una risposta dai patti commerciali. In tal senso, lo sforzo a far osservare i requisiti concorrenziali equi per le imprese, a difendere i livelli europei in tema sociale ed ambientale e a concordare in modo trasparente è solido oggi così come lo era in passato. Organizzato consapevolmente, dunque, il commercio internazionale si manifesta come una grande opportunità: ampliamento della circolazione di beni, servizi, persone e capitali ha inciso sullo sviluppo e sulla concorrenza dell'Unione.

---

<sup>382</sup> Discorso del Vicepresidente della Commissione, Jyrki Katainen, 2017, in [www.europa.eu](http://www.europa.eu).

<sup>383</sup> Dichiarazioni riportate in [www.europa.eu/rapid/press-release](http://www.europa.eu/rapid/press-release) del 14 settembre 2017.

<sup>384</sup> SANTA MARIA A., *Diritto Commerciale Europeo*, Giuffrè editore, 2018, p. 654.

La globalizzazione, di contro, ha creato anche numerosi ostacoli agli scambi ed eliminarli risulta, quindi, necessario per far sì che l'Unione possa continuare a far capo a catene globali dedite allo sviluppo ed ai vantaggi per tutti i cittadini europei, siano essi importatori, esportatori, lavoratori, consumatori.

Da qui, emerge il ruolo dell'Unione, ossia: indirizzare la globalizzazione verso un'efficace *governance* multilaterale, avvalendosi di diversi poteri di cui dispone, precisamente nel settore dell'azione esterna<sup>385</sup>.

Da sola, la politica commerciale non è capace di compiere questo importante scopo; è difatti necessario che venga potenziata la *governance* mondiale in ogni settore.

Proprio in tal senso l'Unione tende ad adoperarsi per invogliare una veloce riforma del sistema OMC, sulla scorta della quale è essenziale arrivare ad una soluzione dell'antico ciclo negoziale di Doha.

Le istituzioni dell'Unione e i Paesi membri sono, altresì, impegnati a garantire un'organizzazione efficiente nell'abilità economica, potenziando la logica delle politiche dell'attività esterna al fine di sviluppare al meglio gli interessi dell'UE nel mondo. In quest'ottica, assume una funzione decisiva l'attitudine di adattamento alle innovazioni economiche mondiali capace di conservare la tattica del *Trade for all*.

Avvalorando questi orientamenti evolutivi, la Commissione ha giustamente evidenziato che, affinché le società dell'Unione siano capaci di dar vita e difendere catene globali del valore o di prendervi parte, è indispensabile garantire nel mercato partner libero ingresso non soltanto ai beni, ma anche ai servizi, ai professionisti ed ai capitali. La Commissione, dunque, tende ad incrementare la liberalizzazione di questi ambiti strategici per la competitività europea, fra cui assumono un importante valore quelli dell'energia e delle materie prime, a cui sono attribuite norme specifiche, ad esempio, negli ALS con il Vietnam e l'Ucraina e in tutti i nuovi negoziati, in esecuzione della politica europea di sicurezza energetica.

Riguardo i progressi futuri, è importante considerare come il duraturo potenziamento del commercio digitale abbia portato la Commissione a dare precedenza nell'agenda commerciale alla disciplina del commercio elettronico, congiuntamente al rafforzamento della salvaguardia dei consumatori, per favorire i contratti e le transazioni telematiche. Normative similari sono già state suggerite, ad esempio, al Messico, ma l'Unione Europea spera di discuterne ampiamente ed in modo approfondito nell'OMC. L'intenzione comune,

---

<sup>385</sup> BALDWIN R., WYPLOSZ C., *L'economia dell'Unione Europea*, Hoepli Editore, 2015, p. 126

in ogni caso, è quella di accostare il più possibile il sistema commerciale generale alle novità tecnologiche, da cui ormai si dipende<sup>386</sup>.

Ulteriore indispensabile fattore dell'agenda commerciale attuale e futura risiede nel dato fattuale che in nessun trattato commerciale ratificato dall'Unione i gradi di salvaguardia per consumatori, ambiente, lavoro o questioni sociali possano essere minori a quelli assicurati dall'UE oggigiorno. Questa proposta tutela lo sviluppo compiuto nella salvaguardia di questi standard e valori, allargandone l'ambito di operatività anche oltre i confini europei.

Per far sì che la politica commerciale sia vantaggiosa per tutti, è indispensabile che essa si manifesti come *responsabile, aperta ed inclusiva*. La più importante forma di responsabilità incombente su ogni istituzione europea, sui Paesi membri ed i parlamenti nazionali è quella della trasparenza, che include anche gli obblighi di informazione e consultazione.

Come già evidenziato, la Commissione opera al fine di concludere le negoziazioni proprio in virtù della trasparenza, provvedendo a rendere pubbliche e subito accessibili le trattative di negoziato e i rapporti sulle adunanze negoziali. La Commissione ha, inoltre, stabilito di pubblicizzare le raccomandazioni per le direttive di negoziato, cominciando da quelle relative agli Accordi di Libero Scambio (ALS) con Nuova Zelanda ed Australia. Ciò comporta il trasferimento di queste raccomandazioni ai parlamenti nazionali dei Paesi membri, così come avviene con ogni altra proposta della Commissione, quando vengono avanzate al Consiglio per le deliberazioni, avallando, in tal modo, una discussione inclusiva di ogni grado circa le proposte pattizie dell'Unione, unitamente al coinvolgimento di una vasta gamma di soggetti portatori di interessi<sup>387</sup>.

La Commissione sta, inoltre, lavorando affinché questa trasparenza diventi effettiva, agendo sull'accesso alle informazioni, a titolo esemplificativo dando materiale esplicativo ad integrazione dei documenti negoziali pubblici. Vengono, altresì, pubblicate online e sui social media legali atti informativi, statistici e molto altro materiale, per sostenere un

---

<sup>386</sup> *La politica commerciale dell'UE: strumenti per affrontare al meglio la globalizzazione*, 2019, in [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu)

<sup>387</sup> Da ottobre 2015 questi testi, ed altri atti relativi ai negoziati, sono disponibili sulle pagine web dedicate «*Transparency in Action*». Ciononostante, alcune proposte, quali le offerte di accesso al mercato, devono dapprima restare riservate al fine di non pregiudicare il potere negoziale dell'Unione. Dopo essersi conclusi i negoziati, l'intero documento è pubblicato, ancora prima della revisione giuridica e dell'inizio dei processi in seno al Parlamento europeo e al Consiglio. I testi del CETA e degli Accordi con il Vietnam e il Giappone rappresentano esempi recenti in tal senso. La Commissione ha anche incrementato la trasparenza nelle inchieste di difesa commerciale. La piattaforma online «TRON» permette alle parti di ogni nuova inchiesta un accesso diretto all'intero fascicolo pubblico. Riassunto dettagliato di tutte le denunce, compresi i riesami, sono disponibili per il pubblico in generale.

dibattito pubblico fondato su dati effettivi. Affinché tutti i pensieri espressi confluiscono poi nel procedimento decisionale dell'Unione, la Commissione dirige rigorosamente le consultazioni pubbliche<sup>388</sup>.

Nell'anno 2017 è stato, inoltre, stabilito di creare un organo consultivo sugli accordi commerciali europei, avente il compito di offrire consulenza sugli accordi commerciali e sulla pertinente attuazione. Mediante quest'organo, la Commissione verrà messa a conoscenza delle posizioni assunte dalle organizzazioni dei datori di lavoro, sindacati, associazioni dei consumatori ed altri enti intermedi della comunità civile in ambito commerciale<sup>389</sup>.

In quest'ottica, l'Unione Europea pattuisce, oggi, negli ALS norme che attribuiscono alla collettività una funzione formale di controllo sull'applicazione delle leggi relative allo sviluppo sostenibile. È stata inclusa nell'agenda commerciale la dedizione di allargare questo controllo a tutte le altre fattispecie normative degli ALS, circa i futuri negoziati. Come evidenziato dal Consiglio europeo<sup>390</sup>, nel giugno del 2017, l'OMC assume un ruolo fondante nell'incremento dell'agenda commerciale dell'Unione Europea. È pacifico che l'Unione supporti ed avalli il meccanismo commerciale multilaterale, quale foro naturale per l'applicazione di una politica commerciale transnazionale efficiente ed eguale, a favore dei cittadini di ogni Stato.

L'attività giornaliera dell'OMC in materia di *screening*, chiarezza, attuazione delle normative e negoziazione è importantissima e può far conto sull'azione partecipativa dell'UE. Vi è, nonostante ciò, ancora tanto da fare affinché l'OMC incrementi totalmente le proprie capacità, sia quale organismo normativo propulsore della *governance* mondiale che quale foro di mediazione efficiente. Ogni membro dell'organizzazione, nello specifico gli Stati emergenti, devono essere disponibili a contribuire sostanzialmente al sistema<sup>391</sup>.

Sin dalla conferenza ministeriale di Nairobi –nel dicembre 2015- l'Unione Europea si è preposta di dirigere in via informale la riprogrammazione delle priorità sistematiche dell'OMC, avallando proposte atte a circoscrivere l'uso di sovvenzioni alterate all'agricoltura e alla pesca, a potenziare la trasparenza nei sussidi all'industria, a dar vita a leggi nuove sull'attività commerciale elettronica o, almeno, a negoziare fattispecie normative sulla disciplina interna della materia.

---

<sup>388</sup> L'approccio dell'UE in materia di protezione degli investimenti e di risoluzione delle controversie, ad esempio, è stato ridefinito a seguito di una consultazione pubblica.

<sup>389</sup> *La Politica Commerciale e gli Accordi di Libero Scambio*, in [www.esteri.it](http://www.esteri.it)

<sup>390</sup> Conclusioni del Consiglio europeo del 23 giugno 2017 (doc. EUCO 8/17), punto 16.

<sup>391</sup> RUOTOLO G.M., *Gli accordi commerciali di ultima generazione dell'Unione europea e i loro rapporti col sistema multilaterale degli scambi*, Cacucci Editore. Bari, 2016, p. 23

L'Unione sta, inoltre, appoggiando idee finalizzate a favorire la partecipazione delle piccole medie imprese –PMI- al commercio internazionale e l'uguaglianza di genere, prodigandosi, altresì, in modo attivo nel dialogo sul sostegno degli investimenti a beneficio dello sviluppo.

In tal senso, sono importanti i rapporti che l'Unione mantiene con gli Stati Uniti e Cina di rango bilaterale. Considerata l'incidenza che, unitamente, queste tre Parti hanno sulla *governance* mondiale, sarebbe preferibile che agissero congiuntamente, in modo da destinare la riforma delle norme del commercio internazionale nel posto in cui questa effettivamente deve avvenire, cioè l'OMC.

Sebbene l'interruzione dei negoziati bilaterali del *Transatlantic Trade and Investment Partnership* –TTIP- gli Stati Uniti continuano a rivestire la qualifica di maggiore mercato per l'esportazione dell'Unione Europea, ed anche un suo antico alleato. Dunque, una confluenza UE-USA su importanti obiettivi di *governance* mondiale, dalle leggi del commercio ad ambiti come il clima, rappresenta un elemento indispensabile per arrivare alla stipulazione di un patto multilaterale. Nel mentre, Stati Uniti ed Europa stanno studiando modi nuovi volti a rinforzare la collaborazione su determinati precisi dossier affiorati nel commercio globale contemporaneo anche in relazione al supporto al commercio transatlantico, oltre le TTIP, nello specifico quale quello riguardante l'eccesso di capacità, il quale, è una problematica modernissima che tocca innanzitutto l'economia cinese, i cui effetti dannosi possono essere gestiti in modo efficace soltanto attraverso una predisposizione economica internazionale delle soluzioni attuabili; a titolo esemplificativo tentando di fronteggiare le problematiche imminenti in ambito siderurgico nel contesto del Forum mondiale sull'eccesso di capacità produttiva di acciaio, creato dal G20 e dai membri dell'OCSE. A tal fine, l'Unione ha assunto una funzione decisiva nel pattuire diversi impegni finalizzati a diminuire l'eccesso di capacità nel settore siderurgico, precisamente annullando i sussidi che danno vita ad alterazioni di mercato e altri modi di supporto governativo. L'Unione Europea coopera con la Cina per favorire la sua partecipazione attiva a meccanismi commerciali multilaterali, in virtù del peso di questo Stato nel sistema e dei vantaggi che ne riceve. Nel quadro dei rapporti bilaterali, l'Unione ricorre ad ogni attività possibile per combattere le politiche cinesi che minino l'uguaglianza di condizioni per i produttori e per gli operatori commerciali, fra cui le azioni sleali di sussidio e il forte

supporto alle esportazioni. Raggiungendo l'obiettivo della reciprocità, l'Unione Europea sta formalizzando un patto di investimento con la Cina<sup>392</sup>.

Alla luce di quanto esposto sinora emerge chiaramente come l'UE sia stata capace di adeguare la propria agenda commerciale ai cambiamenti politici ed economici dell'epoca della globalizzazione, cercando anzi di dirigere e destinare questi meccanismi evolutivi.

A seguito dell'entrata in vigore del *Trade for All*, il grande peso dell'impegno europeo a livello bilaterale è stato ulteriormente esteso, specialmente con il rinvigorismento dei rapporti con l'Asia e l'America latina.

In tal senso, è emerso in che modo si hanno celeri sviluppi nei negoziati sulla modernizzazione dell'ALS con il Messico e si cerchi di oltrepassare l'*impasse* dei negoziati con il Mercosur. Oltre a ciò, sono state avviate trattative con l'Indonesia e con le Filippine e, una volta stabilite le idonee condizioni, verranno riprese quelle con la Malaysia e la Thailandia.

Gli accordi con l'India, di contro, sono cominciati nel 2007 e l'ultimo riscontro ufficiale si è avuto nel 2013. Dopo il summit UE-India avvenuto nel 2017, le Parti hanno stabilito di considerare un loro rilancio. L'Unione, per suo conto, resta convinta dell'indispensabile rafforzamento dei rapporti commerciali con Nuova Delhi, mediante un ALS mondiale da pattuire il prima possibile.

L'Unione Europea si impegna, altresì, ad inaugurare accordi di investimento con Hong Kong e Taiwan. I negoziati intrapresi con l'Azerbaijan nell'ambito di un accordo di partenariato e collaborazione rappresentano l'impegno europeo verso un partenariato orientale, strategicamente molto importante.

Sono, oltre a ciò, in corso trattative con la Tunisia e presto saranno ripresi quelli con il Marocco, interrotti dal 2014<sup>393</sup>.

Alla fine dell'anno 2016 la Commissione ha invitato il Consiglio a redigere un programma di direttive di accordo sull'attualizzazione dell'unione doganale con la Turchia.

L'Unione Europea continua, per di più, a supportare i progetti di integrazione regionale dei diversi partner ed ha intenzione di statuire rapporti commerciali più approfonditi, ad esempio, con l'ASEAN, Associazione delle Nazioni del Sud-Est Asiatico; appoggia, inoltre, le iniziative africane di inserimento regionale: Unione Europea ed Unione Africana

---

<sup>392</sup> MIGNINI F., *Europa e Cina*, Quodlibet Editore, 2020, p. 46.

<sup>393</sup> CERRATO F., LALATTA COSTERBOSA M., *L'Europa allo specchio. Identità, cittadinanza, diritti*, Il Mulino Editore, 2021, p. 56

cooperano difatti con l'obiettivo di evolvere i criteri guida per la preparazione di politiche comuni di investimento.

Relativamente al prossimo futuro, la Commissione ha, di recente, suggerito direttive di accordo per un ALS con il Cile. Sono in corso le tornate negoziali, l'ultima delle quali tenutasi a Bruxelles nel maggio del 2018.

Il Consiglio dell'Unione ha, oltretutto, autorizzato in via formale gli accordi per un ALS con l'Australia il 22 maggio del 2018. Sono, ad oggi, in corso inoltre trattative formali di colloqui con la Nuova Zelanda.

Le negoziazioni per l'accesso della Repubblica popolare cinese nel meccanismo multilaterale degli scambi si sono mostrate lunghe e tormentate<sup>394</sup>.

Cominciate nell'anno 1987, subito dopo l'avvio dell'Uruguay Round, sono terminate nell'anno 2001, quando l'OMC operava ormai da oltre sei anni.

Le ragioni del ritardo sono diverse, sia di origine politica che economica. Per ciò che concerne il versante economico, i problemi derivavano dalla particolare organizzazione del Paese, sottoposta ad un controllo estremamente pubblico delle azioni produttive e dalla poca chiarezza di leggi e regolamenti in tema di scambi.

Anche successivamente all'esordio di due importanti riforme, nel 1978 e nel 1997, l'ingresso della Cina agli scambi internazionali si è avuto più per agevolare l'accesso dei prodotti nazionali nei mercati esteri, che per aprire effettivamente l'ingresso al mercato interno di prodotti esteri. Ciò chiarisce perché l'accordo di adesione con l'OMC sia stato coadiuvato, simultaneamente, da trattative bilaterali con 37 Stati, fra cui gli Stati Uniti, con cui sono stati sottoscritti due fondamentali accordi in tema di proprietà intellettuale, e l'Unione Europea, con cui un patto è stato sottoscritto nel 2000.

Sotto il versante politico, l'accordo d'ingresso è stato allentato da quella conosciuta come la «questione cinese»<sup>395</sup>, ossia degli effetti, rimasti oscuri persino sotto l'aspetto giuridico, della vincita della battaglia maoista nella Cina continentale nel 1949-1950.

In quel tempo, la Repubblica cinese era, dal maggio 1948, parte del GATT'47, mostrandosi fra i Paesi sottoscrittori del Protocollo per l'attuazione temporanea dell'Accordo generale, nel 1947.

La dichiarazione di Repubblica popolare cinese negli anni '50 invitò il governo nazionalista cinese, rifugiato a Taiwan, a recedere dal GATT. In seguito, ciononostante,

---

<sup>394</sup> SCISO E., BARATTA R., MORVIDUCCI C. (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, in Collana del CROIE LUISS. Torino, 2016, p. 323-325

<sup>395</sup> TAINO D., *Scacco all'Europa. La guerra fredda tra Cina e USA per il nuovo ordine mondiale*, Solferino Editore, 2019, p. 106.

tale governo richiese ed ebbe, nell'anno 1955, lo *status* di osservatore; *status* poi cassato dopo pochi anni, nel 1971, sulla scorta di un provvedimento delle Parti Contraenti, assunto dopo la risoluzione della questione cinese data dall'Assemblea dell'ONU nello stesso anno. È palese che, con una scelta estremamente politica non considerando i fattori giuridici della vicenda, l'Assemblea generale e il Consiglio di Sicurezza, limitando gli elementi sostanziali della questione cinese al solo controllo formale dell'idoneità delle credenziali possedute dai rappresentanti del Paese membro, avevano in quell'anno avvalorato gli inviati di Mao, in sostituzione degli inviati del governo nazionalista di Taiwan, quali soggetti rappresentativi della Cina all'interno dell'ONU.

A partire da quel momento, il governo cinese ha ininterrottamente imposto agli Stati ed agli organismi internazionali, con cui aveva avviato e intrattiene tutt'oggi rapporti, l'osservanza del principio dell'unica Cina<sup>396</sup>.

Nell'anno 1986, la Repubblica popolare cinese aveva avanzato richiesta di essere reinserita nello *status* di Parte contraente originaria del GATT'47, considerando come invalido il recesso avvenuto nel 1950 da un governo non rappresentativo.

Taiwan, per suo conto, definita dalla costituzione della Repubblica popolare cinese quale regione amministrativa speciale – allo stesso modo di Hong Kong che, ritornata sotto la sovranità cinese nel 1997, è vista quale membro originario dell'OMC, osservando ogni condizione ex art. XI, para.1 dell'Accordo istitutivo- aveva avanzato nel 1990 formalmente richiesta di adesione al GATT. Dinanzi ai dissensi della Repubblica popolare cinese, Taiwan aveva poi acconsentito di rielaborare la propria istanza non più quale Stato bensì come regione doganale autonoma. Oltre a ciò, la Cina poneva ancora un'altra condizione all'accesso di Taiwan nell'OMC ossia che quest'ultima si esprimesse in via preventiva sulla richiesta di adesione. Effettivamente, il Protocollo di adesione della Repubblica popolare cinese è stato sottoscritto il 23 novembre 2001, unitamente a quello di Taiwan.

La Repubblica popolare cinese è divenuta parte effettiva dell'OMC l'11 dicembre 2001, Taiwan il 1° gennaio 2002<sup>397</sup>.

L'entrata in vigore del Protocollo di adesione della Cina, integrante i patti bilaterali sottoscritti sulla scorta della trattativa con gli Stati membri, è stata coadiuvata dalla creazione di un sistema di salvaguardia, per un arco temporale di cinque anni, che permetteva ai Paesi membri, contrariamente alle statuizione ed alle norme generali

---

<sup>396</sup> TAINO D., op. cit. 109

<sup>397</sup> BALDUCCI G., *The role of the European union in China's accession to the WTO*, in *Il Politico*, Volume 76, Fascicolo 2 (227), 2011, pp. 101-121.

dell'Accordo sulle misure di salvaguardia, unito al trattato OMC, di salvaguardare i prodotti nazionali verso la forte concorrenza dei prodotti cinesi, interrompendo l'attuazione di diversi obblighi riguardo la Cina. È pacifico immaginare, l'ampiezza degli accordi e l'oggetto del Protocollo di adesione manifestano i timori destati in diversi Stati industrialmente avanzati dall'accesso della Cina e dei suoi prodotti nell'organizzazione multilaterale. Il Protocollo, difatti, statuisce svariati obblighi addizionali in capo alla Cina, i cd. *obblighi WTOplus*, in confronto a quelli scaturenti generalmente dalla partecipazione al sistema. Fra questi, estremamente duro è il meccanismo dei dazi all'*export*: sebbene l'assenza di leggi OMC relative alla cancellazione o alla limitazione dei dazi all'esportazione, la Cina ha dovuto, di contro, impegnarsi ad annullare, entro tre anni dall'ingresso nell'OMC, ogni vincolo tariffario del genere, salvo alcune eccezioni.

Malgrado siano passati circa vent'anni dall'accesso della Cina nell'OMC, i più importanti partner commerciali, ossia Stati Uniti ed Europa, non attribuiscono alla Repubblica popolare cinese lo *status* di economia di mercato, conservandosi tuttoggi la facoltà, ai sensi dell'art.15 del Protocollo di adesione, di esigere dazi all'ingresso di determinati prodotti cinesi, nell'ipotesi in cui ritengano che in quel settore, nazionalmente, non predominino condizioni di mercato. Il sommario riassunto delle complicate relazioni fra la Cina ed il foro multilaterale del commercio è necessario per delineare in modo corretto i rapporti bilaterali con l'Unione europea.

Nell'anno 1995, la Commissione europea ha pubblicato il primo di una lunga serie di *paper* totalmente dedicati alla Cina<sup>398</sup>. Nell'atto vengono poste le fondamenta di quel peculiare approccio verso Pechino, conosciuto come *constructive engagement*<sup>399</sup>, ancora oggi considerato la base della prospettiva con cui l'Europa guarda alla Cina.

In quest'approccio è evincibile un effettivo interesse per il mercato cinese e le sue svariate possibilità, a cui si unisce il chiaro intento, da parte delle istituzioni di Bruxelles, di affiancare la Cina con lo scopo di incrementare il peso internazionale europeo<sup>400</sup>.

In quest'ottica, il SEAE -Servizio Europeo per l'Azione Esterna- ossia l'organismo diplomatico multinazionale dell'Unione, ed i singoli Paesi membri collaborano unanimemente: gli Stati raggiungono i loro obiettivi nazionali; la Commissione ed il SEAE si adoperano, di contro, non solo a stabilire un sistema normativo adatto per futuri ordini

---

<sup>398</sup> Commissione europea, Una politica a lungo termine per le relazioni Cina-Europa, 1995, COM(95), 279 def.

<sup>399</sup> PAN C., *Problematizing "constructive engagement" in EU-China policy*, in R.VOGT (editor), *Europe and China: Strategic Partners or Rivals?*, Hong Kong, 2012, pp. 37-59

<sup>400</sup> GORDON P.H., *The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership*, in *Foreign affairs*, Vol.86(3), 2007, pp. 149-150.

negoziali bilaterali, ma anche a tener vivo un interesse critico circa la circostanza relativa ai diritti umani ed alla democrazia in Cina, mediante un continuo dialogo con Pechino.

A tal fine, gli Stati Uniti hanno, a più riprese, contestato l'approccio europeo, qualificandolo a dir poco accondiscendente verso la Repubblica popolare cinese.

Tuttavia, a tale *constructive engagement*<sup>401</sup> la Cina ha reagito in modo pragmatico, mediante una doppia strategia:

- per un verso, ricavando profitto dalle ripartizioni esistenti fra gli Stati membri, giungendo persino a porre in essere ritorsioni commerciali nei confronti di quei Paesi che avessero contestato chiaramente la questione dei diritti umani o l'apparato governativo cinese;
- per altro, sostenendo completamente il procedimento d'integrazione europea, auspicando in un'Europa più stabile sotto l'aspetto politico ed economico quale soggetto primario di quel sistema multipolare, che è lo scopo principale della politica estera cinese sin dal 1949.

Questa duplice linea d'azione nei confronti dell'Unione Europea, lontana dall'essere ambigua, ha sostanzialmente procurato ingenti vantaggi alla Cina.

Alla fine degli anni '90, l'Europa diede inizio ad un procedimento di riordino dell'industria aerospaziale e della difesa<sup>402</sup>, in tale circostanza la Cina si è mostrata un esaminatore diligente ed un collaboratore attento ad incentivare di questo sviluppo, contrariamente agli Stati Uniti i quali vi hanno ravvisato una competizione alla loro supremazia mondiale.

Tale procedura ha portato, nell'ottobre del 2003, alla stipula di una cooperazione strategica fra Unione Europea e Cina e all'adozione di svariati progetti aventi oggetto politico. Specialmente, le due fazioni si sono conciliate sui termini dell'evoluzione congiunta del programma Galileo, il meccanismo di navigazione satellitare di stampo europeo.

Unitamente ad una principale collaborazione in ambito aerospaziale, sono state delineate le fondamenta per il potenziamento dei rapporti circa la sicurezza e l'industria della difesa.

A tale scopo, diversi Stati europei hanno suggerito di porre all'ordine del giorno l'abrogazione dell'embargo sul commercio delle armi alla Cina, sottoscritto nell'anno 1989 dopo la repressione, posta in essere dal governo cinese, del gruppo studentesco di Piazza Tienanmen; embargo visto da Pechino come una sostanziale sfida alla dignità cinese. L'indirizzo di diversi Stati, quali Germania, Francia, Spagna ed Italia, e della Commissione

---

<sup>401</sup> PAN C. op. cit. 63

<sup>402</sup> Operazione che portò alla nascita di società quali *Airbus* (civile) ed *Eads* (difesa), e di progetti quali il sistema satellitare *Galileo*.

dell'epoca, propensi all'annullamento dell'embargo, è stato concepito come l'inizio di una fase innovativa dei rapporti politici e, dunque, commerciali con la Cina.

Nell'anno 2005, oltre a ciò, dopo l'ampliamento dell'Unione agli Stati dell'Europa centro-orientale, l'Unione è divenuta formalmente il più importante partner commerciale di Pechino che, a sua volta, diveniva il secondo più importante partner commerciale di Bruxelles, dopo gli Stati Uniti.

Il partenariato strategico stipulato nell'anno 2003 resta tuttoggi l'ultimo grande obiettivo politico perseguito nella storia moderna dei rapporti sino-europei. L'entità strategica di quest'ordine bilaterale non si è limitato, d'altronde, alle vicende tecnologiche e alla difesa, bensì ha interessato anche la moneta ossia l'euro.

Verso la fine dell'anno 2003, venne difatti ratificato un patto fra l'Unione Europea e la Banca Centrale Cinese che indusse Pechino a differenziare l'insieme delle riserve in valuta straniera, incrementando in modo progressivo ma stabile, in epoca successiva, l'esposizione verso l'euro e riducendo, allo stesso tempo, quella nei confronti del dollaro. Questo procedimento ha ottenuto pregnanti conseguenze politiche nel corso della recente crisi dei debiti sovrani<sup>403</sup>. Nello specifico, durante la crisi il governo cinese ha dato un'importante fiducia alla capacità di ripresa della zona euro e negli sforzi di riforma avanzati dai governi europei, capitalizzando in maniera massiccia nelle società manifatturiere europee, fra cui quelle italiane, con l'obiettivo di assorbire quel *know-how* e quelle tecnologie indispensabili al rinnovamento dell'industria cinese.

Sul finire dell'anno 2014, la Cina aveva collocato oltre 54 miliardi di dollari in società quotate nelle borse europee, posizionandosi al quinto posto per mole di investimenti, immediatamente dopo al Giappone<sup>404</sup>.

La moderna attenzione per l'Italia e per gli Stati del sud Europa rientra nel vasto programma di Pechino volto allo sviluppo di una *Via della Seta terrestre* e di una *Via della Seta marittima* del ventunesimo secolo, emesso dal Presidente Xi Jinping nel 2013<sup>405</sup>.

Attualmente, l'Unione Europea è il più importante partner commerciale della Cina e, anche per questo motivo, proprio il Mar Mediterraneo è ritenuto il naturale punto d'approdo della Via della Seta marittima.

---

<sup>403</sup> Da agosto del 2011, quando *Standard&Poor's* ha declassato il rating sovrano degli USA, la Cina ha accelerato il processo di disinvestimento dal dollaro, aumentando al contempo l'esposizione sull'euro, portando la quota delle proprie riserve detenute in euro dal 26-27% del 2011 al 33% nel 2015.

<sup>404</sup> In Italia, in particolare, al 2015 la Cina aveva investito circa 6 miliardi di euro, corrispondenti al 7% degli investimenti totali cinesi in Europa, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

<sup>405</sup> TAINO D., op. cit. 78

Il potenziamento degli investimenti cinesi nell'Unione Europea, d'altronde, sta generando un aumento della competizione fra i Paesi membri. L'inasprirsi della crisi economica e l'esigenza di attirare investimenti esteri ha indotto molti Stati a concentrarsi autonomamente sui rapporti bilaterali con Pechino, anziché ad elaborare una tattica comune europea. L'effetto di quest'atteggiamento è stato la costituzione di appositi fori di consultazione con la Cina, orientati ad incentivare la collaborazione economica e gli investimenti. Fra questi, si hanno:

- il cd. «Gruppo 16+1», ossia l'incontro con cadenza annuale fra i 16 Stati dell'Europa centrale ed orientale e la Cina;
- il Gruppo dei Paesi nordici ed il Gruppo dei Paesi del sud Europa, di cui fa parte l'Italia.

Pacifico è che questa frammentazione politica fornisce diversi appoggi a Pechino per il principio *divide et impera*, sebbene la Cina continui ad avere il sogno di un'Europa solida ed unita, per porre un limite all'egemonia americana.

Il Consiglio, nel dicembre del 2005<sup>406</sup>, in seguito ad un periodo alquanto lungo di stallo dei rapporti sino-europei, ha ratificato un mandato negoziale per un innovativo Accordo commerciale con la Cina.

Nel maggio del 2013, la Commissione ha emanato direttive di pattuizione su un Accordo in tema di investimenti. Il 18 ottobre del 2013, il Consiglio ha concesso alla Commissione il potere di cominciare le trattative per un *comprehensive EU-China investment Agreement*. Le trattative sono ufficialmente cominciate con il *summit* Unione Europea - Cina del 21 novembre del 2013, a Pechino. L'obiettivo dell'Accordo circa gli investimenti è quello di eliminare gli ostacoli all'accesso al mercato degli investimenti, assicurando allo stesso tempo un importante grado di tutela agli investitori ed agli investimenti sia in Cina che nell'Unione.

Nell'anno 2016, le Parti sono giunte alla conclusione riguardo l'ambizioso settore d'applicazione del nuovo Accordo e statuito un condiviso documento negoziale su cui operare. Le fasi negoziali durano ancora oggi con assiduità: il diciannovesimo round è avvenuto a Pechino il 29 e il 30 ottobre del 2018.

Entrato in vigore, l'Accordo sostituirà i 26 BITs<sup>407</sup> ad oggi esistenti fra i 27 singoli Paesi membri e la Cina. Sono in uno stadio avanzato anche le trattative relative ad un Accordo sulle informazioni geografiche, affiancabile a quello riguardante gli investimenti.

---

<sup>406</sup> Dati ricavabili su [www.consilium.europa.eu](http://www.consilium.europa.eu)

<sup>407</sup> [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

Sono, altresì, cominciati nel 2007 distinti dibattiti sulla riforma dell'Accordo di partenariato e cooperazione –APC- del 1985<sup>408</sup> - differente dal partenariato strategico del 2003-, ad oggi in fase di blocco fin dal 2011, in ragione di insanabili contrasti fra le posizioni delle Parti, specialmente in tema di proprietà intellettuale e di ingresso al mercato di beni, servizi, investimenti ed appalti pubblici.

Pechino è, oltre a ciò, decisamente interessata all'attribuzione dello *status* di economia di mercato, il cd. MES.

La collaborazione con l'Unione Europea, inoltre, non si circoscrive a fattori estremamente commerciali. La Commissione *Juncker* ha, difatti, stimolato una concreta partecipazione della Cina, allo stesso modo come della Russia e degli Stati Uniti, nel programma di riforma dell'organizzazione OMC. Oltre a ciò, le Parti sono in continuo contatto per rafforzare la collaborazione in tema di politica estera e di sicurezza, di salvaguardia dei diritti umani, di energie rinnovabili e di sviluppo sostenibile, con peculiare attenzione al mutamento climatico.

Le Parti hanno, inoltre, ritenuto di potenziare la *governance* della migrazione e di dare risposte di ampio raggio agli sgomberi, trattando anche di collaborazione in Africa, ove la Cina capitalizza annualmente sempre di più<sup>409</sup>.

Nel mese di luglio del 2018, nella circostanza del vertice Unione Europea - Cina tenutosi a Pechino, le Parti hanno confermato il loro interesse in favore del multilateralismo e del sistema internazionale basato su leggi, sotto il patrocinio delle Nazioni Unite. In tale ottica, i *leader* hanno manifestato l'intenzione di appoggiare i diversi sforzi volti a perseguire una risoluzione pacifica per la vicenda nucleare della Corea del Nord mediante strumenti diplomatici, sperando nella completa denuclearizzazione dello Stato coreano.

Hanno, altresì, manifestato la loro posizione favorevole all'accordo sul nucleare iraniano, il cd. PACG. Oltre a ciò, l'Unione Europea e la Cina hanno concordato su tutta una sequenza di documenti internazionali, ossia la compresenza di due Stati in Medio Oriente, una risoluzione di stampo politico alla crisi siriana, il consolidamento della Libia, il procedimento di pace in Afghanistan; ciò a corroborare il dato che il dialogo, sempre più fruttuoso, fra Bruxelles e Pechino non si ferma al rinforzamento dei rapporti commerciali, ma comprende persino estese vicende politiche e diplomatiche di stretta attualità.

---

<sup>408</sup> GUCE n. L 250 del 19/09/1985, pag. 0002 – 0007. Cfr. in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).

<sup>409</sup> Basti pensare che nel settembre del 2018 la Cina ha avanzato l'offerta di altri 60 miliardi di dollari d'investimento in Africa per gli anni a venire, in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

Tuttavia, non si esclude la circostanza che, con l'entrata in vigore del nuovo ordine bilaterale, si possa finalmente procedere alla stipulazione di concreto accordo di libero scambio –ALS- nonostante sul punto, ad oggi, i Paesi membri dell'Unione Europea si tengano su posizioni contrastanti.

Relativamente all'Unione, le recenti mosse riguardano il settore dell'Agenda strategica UE-Cina 2020<sup>410</sup>, dossier guida per il procedimento d'integrazione economica e politica fra i due partner. L'agenda, nello specifico, è divisa in quattro punti, a dimostrazione dell'ampiezza dell'assetto diplomatico e commerciale che si intende raggiungere<sup>411</sup>:

- *pace e sicurezza*: l'Unione Europea e la Cina promuovono la collaborazione rafforzata ed hanno rafforzato i dialoghi sulle vicende di sicurezza internazionale e regionale con conseguenze globali;
- *prosperità*: l'Unione Europea e la Cina si impegnano in progetti chiave, come gli scambi ed investimenti più ampi, scambi di informazioni industriali, collaborazione nella ricerca agricola, nello sviluppo dei trasporti e delle infrastrutture;
- *sviluppo sostenibile*: l'Unione Europea e la Cina si concentrano unitamente verso l'avanzamento nello sviluppo globale mediante la cooperazione in ambiti come la scienza, tecnologia e innovazione, energia, cambiamenti climatici e difesa dell'ambiente, politiche regionali e pubbliche;
- *scambi interpersonali*: congiuntamente, l'Unione Europea e la Cina concretizzano oltre un quarto della popolazione mondiale, per questo il *feedback* sociale diventa decisivo per potenziare una cognizione generale.

Affiorano, pertanto, i lineamenti di un innovativo approccio nel modellare il futuro del partenariato sino-europeo, che cominci dal rafforzamento della logicità dell'attività esterna comune nei confronti della Cina per poi giungere allo sviluppo ed alla diffusione di valori e principi come lo stato di diritto, la democrazia, la salvaguardia dei diritti umani e l'osservanza del diritto internazionale consuetudinario<sup>412</sup>.

---

<sup>410</sup> [www.eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/euchina\\_2020\\_strategic\\_agenda\\_en](http://www.eeas.europa.eu/archives/docs/china/docs/euchina_2020_strategic_agenda_en).

<sup>411</sup> in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu)

<sup>412</sup> *China and the EU* nel sito dell'azione esterna, [www.eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15394/china-and-eu](http://www.eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15394/china-and-eu)

## **Considerazioni conclusive**

La posizione dell'Unione Europea rispetto alle crisi internazionali può essere definita «di parte». Per tale ragione, non è possibile qualificare l'Unione come fazione neutrale e/o mediatore: questo non elimina la *chance* di provvedere e appoggiare il procedimento di pace mediante operazioni di *peace-building*, o la *chance* che l'UE appoggi l'Ucraina in un sistema politico di riforme governative, di sviluppo economico, assistenza all'industria e che inserisca il paese nel mercato europeo. Tali processi, che si palesano come fattori ben lontani da quello della crisi armata, soprattutto quella scoppiata nella zona orientale dell'Ucraina, nato dopo le proteste di *Euromaidan*, sono in realtà fattori da tenere in considerazione.

Sebbene l'articolo 43 TUE prescriva una natura palesemente intergovernativa della PSDC dell'Unione Europea, la dottrina tende a ritenere l'Unione quale attore di sicurezza distinto, che dispone di un'autonoma tattica mondiale in quanto, spesso, si trova ad essere coinvolta in via diretta nei tentativi volti alla creazione della pace nel mondo e non soltanto fra i suoi confini. L'Unione, in tal senso, ha un approccio mondiale al controllo delle crisi esterne; quest'approccio riunisce le prerogative civili e militari e induce ad una ripartizione di responsabilità fra l'organizzazione e i suoi Paesi membri.

Fra le priorità europee vi è la sicurezza dell'Unione in considerazione delle recenti minacce terroristiche, ibride, mutamenti climatici e instabilità energetica: a tal fine il programma è quello di rinvigorire il sistema della sicurezza e della difesa in ossequio ai diritti umani e dello stato di diritto. In tema di sicurezza e difesa comune, si evidenzia il netto riferimento al meccanismo militare e delle tecniche NATO per i Paesi che appartengano ad ambedue le organizzazioni, salvando però la collaborazione con gli altri non facenti parte dell'Alleanza.

È emerso, nel corso della stesura del lavoro, la concezione di complementarità dell'attività, da intendersi in una visione di potenziamento delle capacità europee, ci valendo sia per un'indipendenza effettiva delle istituzioni dall'Alleanza atlantica, sia per un contributo europeo maggiormente efficiente, affinché l'Unione Europea rivesta il ruolo centrale di mediatore, a parte che di attore principale, nell'ambito della comunità internazionale in tema di difesa. Sembra, quindi, che l'orientamento volto alla protezione

della pace e della prevenzione dei conflitti sia, ancora ad oggi, lontano da un'attuazione ideale – quantomeno in relazione alle capacità sancite *de iure* dai Trattati europei menzionati.

Certo è che la crisi ucraina è stata un evento internazionale importante, poiché luogo di riunione di molteplici sistemi istituzionali, richieste e capacità operative e, sulla scorta dell'evoluzione dei Trattati -da Maastricht a Lisbona - in tema PSDC, un banco di prova delle attitudini europee di controllo dei conflitti e prevenzione delle guerre.

Concludendo, alla luce di un'attenta disamina della politica commerciale comune dell'Unione europea, dei suoi mezzi attuativi, delle difficoltà e delle previsioni di riforma del meccanismo del commercio internazionale, risalta pacificamente una riflessione basilare: in un contesto globalizzato, governato da innovativi e nascenti giganti demografici ed economici, i singoli Paesi membri dell'Unione Europea sono capaci di concorrere in modo effettivo, in ambito internazionale, soltanto se simultaneamente organizzati ed integrati mediante l'Unione medesima.

Quest'ultima si è, pertanto, imposta *imperio rationis*, quantomeno a partire dall'avvio della strategia Europa globale, come parte comprimaria nella creazione delle priorità e dei tratti distintivi della politica commerciale mondiale, sia a livello bilaterale che a livello multilaterale.

Ultimamente, nello specifico il 30 dicembre 2020, l'Unione Europea e la Cina hanno stipulato un trattato completo in tema di investimenti. L'accordo nasce dopo a un confronto fra il Presidente cinese Xi Jinping e la Presidente della Commissione europea Von der Leyen, il Presidente del Consiglio europeo Charles Michel, la Cancelliera tedesca Angela Merkel in nome e per conto della presidenza del Consiglio Europeo e il Presidente francese Emmanuel Macron.

Lo stato cinese si è adoperato ad assicurare agli investitori europei un maggiore ingresso nel mercato rispetto al passato, incluse innovative e fondamentali disponibilità del mercato cinese. Oltre a ciò, la Cina ha previsto un trattamento eguale alle società dell'Unione, al fine di poter concorrere a pari condizioni<sup>413</sup>.

È stata la prima volta nella storia, che lo Stato cinese ha preso atto di norme in tema di sviluppo sostenibile, inclusi oneri sul lavoro forzato e la sottoscrizione degli accordi fondamentali dell'OIL.

---

<sup>413</sup> EU-China Investment Agreement del 30.12.2020

Tale convenzione darà vita ad un progressivo bilanciamento nei rapporti commerciali Unione Europea - Cina. Nello specifico, quest'ultima cercherà di mostrare maggiore disponibilità verso l'Europa in svariati ambiti. Le fattispecie normative accordate prevedono gradi elevati di chiarezza, uguali condizioni, vincoli in tema di ingresso al mercato e sviluppo sostenibile. L'Unione continuerà, invece, ad adoperarsi nell'ambito di sovvenzioni e di obblighi di diligenza.

Le conclusioni raggiunte con tale accordo rappresentano la prima fase del processo: le disposizioni volte all'adozione ed alla sottoscrizione dell'accordo non sono ancora avvenute e avverranno in totale trasparenza.

In tal sede i leader hanno discusso anche su questioni connesse ai mutamenti climatici, alla pandemia da COVID-19; hanno, inoltre provveduto ad effettuare un riepilogo totale sui rapporti UE-Cina, annoverando notevoli miglioramenti su diverse questioni centrali; al contempo sono stati evidenziati i timori dell'Europa in altri ambiti. Quest'ultima ha, oltre a ciò, sottolineato gli accordi riguardanti l'agenda strategica per la collaborazione del 2025 ed ha richiesto che i mediatori di ambedue le parti ricomincino i lavori finalizzati all'accordo mondiale in tema di investimenti.

In sostanza con il «*EU- China investment agreement*» si è avuta un'importante apertura ed equità di condizioni per gli investimenti europei. Nello specifico, la Cina si è impegnata: nel ramo manifatturiero, in quanto quest'ultimo rappresenta più della metà degli investimenti europei, inclusi il 28 % nel ramo automobilistico e il 22 % nei prodotti base; nei servizi finanziari, nel supporto sanitario privato, nei servizi ambientali, nel trasferimento marittimo internazionale e nei servizi relativi al trasporto aereo.

Tale trattato in tema di investimenti cercherà di dar vita a condizioni uguali per gli investitori europei sancendo leggi trasparenti sulle aziende statali cinesi e sulla chiarezza delle sovvenzioni e proibendo pratiche distorsive.

Come accennato, la Cina si onera di non ridurre i livelli di protezione per attirare investimenti, di osservare i vincoli internazionali e di avallare una condotta commerciale responsabile da parte delle proprie società. Ha, inoltre, promesso di attuare effettivamente l'accordo di Parigi sui mutamenti climatici e le convenzioni dell'Organizzazione internazionale del lavoro (OIL) che ha sottoscritto. Ha, altresì, acconsentito di lavorare con impegno e continuità per convalidare le convenzioni dell'OIL sulla manodopera forzata.

L'esecuzione dei predetti obblighi sarà supervisionata dal vicepresidente esecutivo per l'Unione Europea e dal vice primo ministro per la Cina. Il sistema di risoluzione dei contrasti fra Stati si rifà ai trattati commerciali europei in vigore. L'accordo prevede,

altresì, uno specifico gruppo di lavoro avente la funzione di gestire l'attuazione delle questioni legate allo sviluppo sostenibile, unitamente a quelle del lavoro e del clima.

Concludendo, il negoziato raggiunto include l'onere di ambedue le parti di impegnarsi per concludere le trattative sulla difesa degli investimenti e sulla gestione dei contrasti in tema di investimenti nel termine di due anni dalla ratifica dell'accordo mondiale sugli investimenti.

Lo scopo condiviso è rinnovare i livelli di protezione e prevedere un sistema giurisdizionale che consideri le attività svolte nell'ambito dell'*Uncitral* per un tribunale multilaterale per gli investimenti. L'intento dell'Unione resta quello di aggiornare e rimpiazzare gli odierni trattati bilaterali di investimento dei Paesi membri con lo Stato cinese.

Infine, sia l'Europa che la Cina si stanno adoperando per redigere il testo dell'accordo, oggetto di controllo giuridico precedentemente all'approvazione del Consiglio e del Parlamento europeo.

In tale ottica, l'Unione Europea appare fra i più importanti fautori dell'indispensabile ed irrimandabile riforma del sistema OMC, favorendo un assiduo dialogo fra le più grandi potenze economiche mondiali e quelle nascenti proprio al fine di arrivare, il prima possibile, ad una congiunta e condivisa piattaforma negoziale, su cui gettare le fondamenta di un'evoluzione attesa da molto tempo.

## BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, Simone Editore, 2019
- ADINOLFI A., MORVIDUCCI C., *Elementi di diritto dell'Unione Europea*, Giappichelli Editore, 2020
- AMADEO S., *Unione europea e Treaty-making power*, Milano – Giuffrè Editore, 2005
- ANZILOTTI D., *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1964
- ARANGIO RUIZ G., MARGHERITA L., TAU ARANGIO RUIZ E., *Soggettività nel diritto internazionale*, in *Digesto Disc. Pubbl.*, Torino, 1999
- ARANGIO RUIZ G., *Gli enti soggetti dell'ordinamento internazionale*, Milano, 1951
- ARDESI L., *Dai diritti umani ai diritti dei popoli*, in *Dialegesthai*, 1999
- ASSUMMA G., RIFFERO G., MARI G., *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, Artemide Editore, 2008
- ATTINNÀ F., NATALICCHI G., *L'Unione Europea. Governo, istituzioni, politiche*, Il Mulino Editore, 2010
- AVENIA C., *Tutela internazionale delle minoranze*, 2012.
- BALDWIN R., WYPLOSZ C., *L'economia dell'Unione Europea*, Hoepli Editore, 2015
- BALDUCCI G., *The role of the European union in China's accession to the WTO*, in *Il Politico*, Volume 76, Fascicolo 2 (227), 2011
- BALLADORE PALLIERI G., *Diritto internazionale pubblico*, Milano, 1982
- BALLARINO T., *La soggettività nel diritto internazionale*, in *Enc. Giur.*, Treccani, Roma, 1993
- BARACANI E. *L'Unione europea e la prevenzione dei conflitti. Un'analisi comparata di tre casi di studio: Cipro, Kosovo e Palestina*, Il Mulino, 2015
- BARONCINI E., *Il Ruolo di Attore Internazionale dell'Unione nella Costituzione Europea*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2005

BARTOLE S., CONFORTI B., RAIMONDI G., *Commentario alla Convenzione Europea per la tutela dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*, Padova, 2001

BELLONI R., MOSCHELLA M., SICURELLI D., *Le organizzazioni internazionali. Struttura, funzioni, impatto*, Il Mulino Editore, 2013

BERNHARDT R., *Reform of the control machinery under the European Convention on Human Rights: Protocol n. 11*, in *American Journal of International Law*, 1995

BINDI F., D'AMBROSIO P., *Il futuro dell'Europa. Storia, funzionamento e retroscena dell'Unione europea con alcune lettere dall'Europa di Giuliano Amato*, Franco Angeli Editore, Milano, 2005

BOERMA P., TONGENEN V., *From Early Warning to Early Action: A Report on the European Conference on Conflict Prevention*, Amsterdam NCDO, 2007

BOSCO G., *Lezioni di diritto internazionale*, Milano, 1987

BROWN J.M., *The individual and international law*, in *The American Journal of International Law*, 1924

BRUNAZZO M., DELLA SALA V., *La politica dell'Unione Europea*, Mondadori, 2019

BUONOMO V., *I diritti umani nelle relazioni internazionali*, Roma, 1997

CAFFARENA A., *Le Organizzazioni Internazionali*, Il Mulino Editore, 2009

CAMMARATA R., *I diritti dei popoli indigeni. Lotte per il riconoscimento e principio di autodeterminazione*, Milano, 2004

CANGELOSI R.A., *Dal progetto di Trattato Spinelli all'Atto unico europeo. Cronaca di una riforma mancata*, Franco Angeli Editore, 1987

CANNIZZARO E., *Diritto internazionale*, Giappichelli Editore, 2020

CANTONE S., MOSCATELLI O., *Ucraina. Anatomia di un terremoto*, goWare Editore, Firenze, 2014

CARBONE S., *Istituzioni di Diritto Internazionale*, Torino, 2004.

CARBONE S.M., *Istituzioni di diritto internazionale*, Giappichelli Editore, 2016.

CASSESE A., *Diritto internazionale*, Bologna, in il Mulino, 2003

CASSESE, A., *Diritto internazionale. II. Problemi della comunità internazionale*, a cura di P. Gaeta, Bologna, 2004.

CASSESE A., *I diritti umani oggi*, 2005

CASSESE A., GAETA P., *Le sfide attuali del diritto internazionale*, Il Mulino Editore 2008

CASSESE A., *Diritto Internazionale*, Il Mulino, terza edizione, 2017

CAVIGLIA D., *De Gaulle e il tentativo di spostare l'asse politico europeo: il piano Fouchet*, CEDAM Editore, 2000

CELLAMARE G., *Le operazioni di peacekeeping delle organizzazioni regionali*, Cacucci Editore, Bari, 2015

CERRATO F., LALATTA COSTERBOSA M., *L'Europa allo specchio. Identità, cittadinanza, diritti*, Il Mulino Editore, 2021

CLEMENTI M., *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Il Mulino editore, 2004

COLOMBO A., *La lunga alleanza. La NATO tra consolidamento, supremazia e crisi*, Franco Angeli Editore, 2004

CONFORTI B., IOVANE M., *Diritto internazionale*, 1997

CONFORTI B., *Diritto internazionale*, VII edizione, editoriale scientifica, 2006

CONFORTI B., *Diritto internazionale*, XI Edizione, Editoriale Scientifica 2018

COSNARD M., *Rapport introductif*, in *Le sujet en droit international, Société française pour le droit international*, 2005

CREMONA M., *The Draft Constitutional Treaty: External Relations and External Action*, in *Common Market Law Review*, 2003

CRISAFULLI V., *Gerarchia e competenza nel sistema costituzionale delle fonti*, in «Rivista trimestrale di diritto pubblico», 1960.

D'AGOSTINO F., *Pluralità delle culture e universalità dei diritti*, Torino, 1996

DAL PASSO F., *Storia e diritti delle minoranze*, 2005

DANIELE L., *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale. Ordinamento. Tutela giurisdizionale. Competenze*, Giuffrè Editore, 2019.

DASHWOOD, *External Relations provisions of the Amsterdam Treaty*, in *Common Market Law Review*, 1998

DE ZWAAN J. W., *The Legal Personality of the European Communities and the European Union*, in *Netherlands Yearbook of International Law*, Volume XXX, 1999, pg.77; AMADEO S., *Unione europea e Treaty-making power*, Milano – Giuffrè Editore 2005

DEL GIUDICE F., *Manuale di diritto internazionale pubblico*, Simone Editore 2017

DEL VECCHIO A., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2012

DI CAMILLO F., MIRANDA V., *L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune*, Istituto Affari Internazionali, Roma, 2012

DI CAMILLO F., *SCEGLIERE PER CONTARE Rapporto sulla politica estera italiana Edizione 2014*, Quaderni IAI 2014.

DRAETTA U., *Principi di diritto delle organizzazioni internazionali*, Giuffrè Editore, 2020

DRZEMCVZEWSKI A., *A major overhaul of the European Convention control mechanism: Protocol n. 11*, in *Collected course of the Academy of european law*, 1997

DÜLLFER J., *Die Diskussion um das Selbstbestimmungsrecht und die Friedensregelung nach den Welt krieges des*, in FISCH J., *Die Verteilung der Welt. Selbstbestimmung und das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, 2011

EECKHOUT P., *External Relations of the European Union – Legal and Constitutional Foundations*, Oxford EC Law Library, 2005

ELIA L., *Governo (forme di) Voci estratte da Enciclopedia del diritto XIX (1970) e da Enciclopedia del diritto-Annali III (2010)*, Giuffrè Editore, 2011

FAY LUCIANETTI L., *Valutare la sicurezza. Le missioni di supporto alla pace dell'Unione Europa*, Aracne Editore, 2010

FEDOZZI P., *Trattato di diritto internazionale*, Padova, 1940

FERRAJOLI L., *Diritti fondamentali*, 2001

FIORE P., *Trattato di diritto internazionale pubblico*, Torino, 1904

FISCH J., *Das Selbstbestimmungsrecht der Völker*, 2010

FOCARELLI C., *Lezioni di Diritto Internazionale*, vol. II - Prassi, CEDAM Editore, Padova, 2008.

FOCARELLI, C., *Diritto internazionale. Il sistema degli Stati e i valori comuni dell'umanità*, II ed., Padova, 2012

FOCARELLI C., *Lezioni di Diritto Internazionale*, vol. II – Prassi, II Ed., CEDAM Editore, Padova 2012.

FOIS P., *Il diritto dei trattati. Raccolta di scritti*, Editoriale Scientifica, 2009

FORLATI S., *Diritto dei trattati e responsabilità internazionale*, Giuffrè Editore, 2005

FRAGOLA, M. *Sovranità diffuse e diritti umani nella prospettiva comunitaria*, in *Rivista di Diritto europeo*, 1999

FRID R., *The Relations between the EC and International Organizations: Legal Theory and Practice*, The Hague: Kluwer, 1995

GARCIA-MORA M.R., *International law and asylum as a human right*, Washington, 1956

GAUTRON J.C., *L'Union Européenne et le Concept d'Organisation Internationale*, in Dormoy Daniel (a cura di), *L'Union Européenne et les Organisations Internationales*, Bruxelles: Bruylant: Éditions de l'Université de Bruxelles, 1997

GENTILI A., *L'aromentazione nel sistema delle fonti*, in «Rivista critica del diritto privato», 4, 2001.

GIANFRANCESCO E., *Il principio dello Stato di diritto e l'ordinamento europeo*, in S. MANGIAMELI (a cura di), *L'ordinamento europeo. I principi dell'Unione*, vol. I, Milano, Giuffrè Editore, 2006

GIOIA A., *Diritto internazionale*, Milano, 2008

GIOIA A., *Diritto Internazionale*, Giuffrè Editore, 2019.

GORDON P.H., *The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership*, in *Foreign affairs*, Vol.86(3), 2007

GRANDILONE S., *La politica estera dell'Unione europea: inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli Editore, 2014

GUASCONI M. E., *Prove di politica estera. La cooperazione politica europea, l'Atto Unico Europeo e la fine della guerra fredda*, Mondadori Editore, 2020

JEAN C., *Manuale di studi strategici*, Milano, Franco Angeli Editore, 2004

KELSEN H., *Principles of international law*, New York, 1966

KELSEN H., *La dottrina pura del diritto*, Torino, 1966

KELSEN H., *Teoria generale del diritto e dello Stato*, 2000

KEOHANE D., BLOMMESTIJN C., *Forza nei numeri? Confronto tra le capacità militari dell'ue nel 2009 e il 1999*, ISS 2009.

KLERK Y., *Protocol n. 11 to the European Convention for Human Rights: A drastic revision of the supervisory mechanism under the ECHR*, in *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 1996

KOROWICZ M.S., *The problem of the international personality of individuals*, 1956

LANG A., MARIANI P., *La politica estera dell'Unione europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Giappichelli Editore, 2014

LANGER A., *La scelta della convivenza*, E/O Editore, 1995.

LEANZA U., *Il diritto internazionale*, Torino, 2010

LENIN V. I., *Opere Complete*, 1917, in [www.marxists.org](http://www.marxists.org).

LORUSSO A., *Strumenti normativi dell'azione esterna nel secondo pilastro: atti interni e accordi internazionali*, in MARIANI P. (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione*

*europea: aspetti giuridici della politica estera, di sicurezza e difesa comune*, Milano, Giuffrè, 2005

LUZZATTO R., POCAR F., *Codice di diritto internazionale pubblico*, VI Ed., Giappichelli Editore, Torino 2013.

MAGNANI R., *Nuove prospettive sui principi generali nel sistema delle fonti del diritto internazionale*, Lateran University Press Editore, 1997

MANNER G., *The object theory of the individual in international law*, in *The American Journal of International Law*, 1954

MARCHESI A., SCOTTO G., *Il diritto dell'Unione Europea*, Carocci Editore, 2005.

MARCHISIO S., *Corso di diritto internazionale*, Giappichelli Editore, 2017

MARIANI P., LORUSSO A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in MARIANI P. (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005

MARINAI S., *La protezione internazionale degli apolidi*, 2015

MARRELLA F., CARREAU D., *Diritto Internazionale*, II Ed., Giuffrè Editore, 2018

MASTROMARTINO F., *La soggettività degli individui nel diritto internazionale*, in *Diritto e Questioni pubbliche*, 2010

MATARAZZO R., *Le relazioni internazionali dell'Unione europea dopo i Trattati di Amsterdam e Nizza*, Giappichelli Editore, settembre 2003, VIII edizione.

MEZZANOTTE M., *La democrazia diretta nei trattati dell'Unione Europea*, CEDAM Editore, 2015

MIELE M., *Diritto internazionale*, 1972

MIGNINI F., *Europa e Cina*, Quodlibet Editore, 2020

MORELLI G., *Nozioni di diritto internazionale*, Padova, 1967

NAERT F. *Innternational Las Aspects of the EU's Security and Defence Policy, with a Particoular Focus on the Law of Armed Conflict and Human Rights*, Antwerp, Intersentia, 2010

NARDI L., SCARONI E., RICCARDO F., DE ROSA A. G., PACINI A., RUSSO G., PACIFICI L., *Nuove sfide globali: il ruolo delle Organizzazioni Internazionali*, 2007

NASCIMBENE B., *Unione europea – Trattati*, II Ed., Giappichelli Editore, Torino 2013

NEGRI S., *L'incidenza della Convenzione europea dei diritti dell'uomo sulla cooperazione giudiziaria penale nell'Unione Europea*, in KALB, L., a cura di, «Spazio europeo di giustizia» e procedimento penale italiano. Adattamenti normativi e approdi giurisprudenziali, Torino, 2012

NIGRO C., *Guida alla Corte europea dei diritti dell'uomo*, in [www.ristretti.it](http://www.ristretti.it).

O'CONNELL D. P., *International law*, 1970

OKAGUA F., *La dottrina della secessione riparatoria nel diritto internazionale: Capire il diritto delle minoranze etniche*, Edizioni Sapienza, 2020

PALOMBINO F.M., *Introduzione al diritto internazionale*, Laterza Editore, 2019

PAN C., *Problematizing "constructive engagement" in EU-China policy*, in R.VOGT (editor), *Europe and China: Strategic Partners or Rivals?*, Hong Kong, 2012

PFOESTL E., *Rapporti tra Unione Europea e organizzazioni internazionali*, Apes Editore, 2010

PENNETTA P., CAFARO S., DI STASI A., INGRAVALLO I., *Manuale delle organizzazioni internazionali*, CEDAM Editore, 2018.

PERLINGIERI P., *Istituzioni di diritto civile*, Napoli, 2008

PICONE P., *Obblighi erga omnes e codificazione della responsabilità degli Stati*, *Rivista di diritto internazionale*, 2005

PINO G., *Interpretazione e "crisi" delle fonti*, Soliani Editore, 2015

PITRONE A., *La responsabilità internazionale delle organizzazioni intergovernative*, Editoriale Scientifica, 2013

POCAR, *Commentario breve ai trattati della Comunità e dell'Unione europea*, Padova, CEDAM, 2001

POMATA C., *I soggetti del diritto internazionale*, 2017

PREDA D., *Sulla soglia dell'Unione: la vicenda della Comunità Politica Europea (1952-1954)*, Jaca Book, Milano 1994

PREDIERI A., *La giurisprudenza della Corte costituzionale sulla gerarchia e sulla competenza di ordinamenti o di norme nelle relazioni fra Stato e Comunità Europea*, in AA.VV., *La Corte costituzionale tra diritto interno e diritto comunitario*, Milano, Giuffrè, 1991.

PUMA G., *Diritto internazionale e sistema delle fonti. Tra modello accentrato e modello diffuso del controllo di costituzionalità*, Cacucci Editore, 2020.

QUADRI R., *Diritto internazionale pubblico*, Palermo, 1949

QUADRI S., *Sovranità funzionale e immigrazione nel diritto internazionale: il caso europeo*, Editoriale Scientifica, 2018.

ROMANO S., *Corso di diritto internazionale*, Padova, 1939

RONZITTI N., *Diritto internazionale dei conflitti armati*, Giappichelli Editore, 2017.

RONZITTI N., *Diritto internazionale*, Giappichelli Editore, 2019.

RUOTOLO G.M., *Gli accordi commerciali di ultima generazione dell'Unione europea e i loro rapporti col sistema multilaterale degli scambi*, Cacucci Editore. Bari, 2016

RUSSO C., QUAINI P.M., *La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo e la giurisprudenza della Corte di Strasburgo*, Milano, 2000

SALERNO F., *Diritto Internazionale. Principi e norme.*, CEDAM Editore 2019

SALUZZO S., *Accordi internazionali degli Stati membri dell'Unione Europea e Stati terzi*, Ledizioni Editore, 2018

SALVIOLI G., *L'individuo in diritto internazionale*, 1956

SANTA MARIA A., *Diritto Commerciale Europeo*, Giuffrè editore, 2018

SAULLE M. R., *Lezioni di Diritto Internazionale*, 1998

SAVARESE E. *Certezza del diritto e diritto internazionale. Coerenza e identità tra fonti e argomentazione*, Edizioni scientifiche italiane, 2018.

SCHWARZENBERGER G., *A manual of international law*, Londra, 1960

SCISO E., BARATTA R., MORVIDUCCI C. (a cura di), *I valori dell'Unione Europea e l'azione esterna*, in Collana del CROIE LUISS. Torino, 2016

SCOVAZZI T., TREVES T., GIULIANI M., *Diritto Internazionale*, Milano, 1991

SERENI A. P., *Diritto Internazionale*, Milano, 1956

SHAW M.N., *International law*, 2003

SINAGRA, A., BARGIACCHI, P., *Lezioni di diritto internazionale pubblico*, Giuffrè Editore, Milano, 2009

SPERDUTI G., *L'individuo nel diritto internazionale*, Milano, 1950

SPIROPULOS J., *L'individu et le droit international*, 1929

STROZZI G., *Diritto dei trattati e responsabilità internazionale*, Giappichelli Editore, 1999

STROZZI G. E MASTROIANNI R., *Diritto dell'Unione Europea. Parte istituzionale*, 7ª edizione, Giappichelli, ottobre 2016

TAINO D., *Scacco all'Europa. La guerra fredda tra Cina e USA per il nuovo ordine mondiale*, Solferino Editore, 2019

TANCREDI A., *La secessione nel diritto internazionale*, CEDAM Editore, 2001

TANZI A., *Introduzione al diritto internazionale contemporaneo*, CEDAM Editore, 2019

TESAURO G., *Diritto comunitario*, quarta edizione, CEDAM 2008

TIZZANO A., *La controversia tra Consiglio e Commissione in materia di competenza a stipulare della CEE*, in Foro it., 1971; TIZZANO A., *Recenti tendenze in tema di competenza a stipulare della CEE*, in Foro it., 1973.

- TIZZANO A., *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 1998
- TIZZANO A., *Prime note sul progetto di Costituzione europea*, in *Dir. Unione eur.*, 2003
- TRABUCCHI A., *Istituzioni di diritto civile*, Padova, 2001
- TREVES T., *Diritto internazionale*, 2005
- VELLANO M., *Il futuro delle organizzazioni internazionali. Prospettive giuridiche*, Editoriale Scientifica 2015
- VIGLIONE S., *La soggettività dell'individuo nel diritto internazionale*, 2017, in [www.iusinitinere.it](http://www.iusinitinere.it)
- WESSEL R. A., *The Inside Looking Out: Consistency and Delimitation in EU External Relations*, in *Com. Market Law Rev.*, 2000
- ZANGHÌ C., *Diritto delle organizzazioni internazionali*, Giappichelli Editore, Torino 2013.
- ZILLER J. *Diritto delle politiche e delle istituzioni dell'Unione europea*, Il Mulino Editore, 2013.

## **GIURISPRUDENZA E RASSEGNA PROVVEDIMENTI UE**

- Comunicazione della Commissione sulla prevenzione dei conflitti, COM/2001/0211.
- Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, Una politica commerciale equilibrata e innovativa per gestire la globalizzazione*, Bruxelles, 13.9.2017, COM(2017) 492 final, in [www.eur-lex.europa.eu](http://www.eur-lex.europa.eu).
- Conclusioni della Presidenza del Consiglio di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno 2000, Allegato I, Appendice 4.
- Conclusioni del Consiglio europeo del 23 giugno 2017 (doc. EUCO 8/17), punto 16.
- Decisione del Consiglio del 26 luglio 2010, (2010/427/UE), che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna.
- Decisione di esecuzione del Consiglio del 21 marzo 2014, 2014/151/PESC, che attua la decisione 2014/145/PESC, *concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina*.

Discorso tenuto al Centro per gli studi strategici e internazionali (CSIS) dal titolo «*Relazioni transatlantiche a un bivio*». Cfr. in [www.csis.org](http://www.csis.org).

Nota 9537/1/01 del 7 giugno 2001 del Segretariato alle Delegazioni, *Progetto di programma dell'Unione europea per la prevenzione dei conflitti violenti*, Bruxelles.

Parere consultivo della Corte Internazionale di giustizia del 28 maggio 1951 sulle *Riserve alla Convenzione per la prevenzione e la repressione del crimine di genocidio*.

*Preventing violent conflict. A Swedish action plan* in Ministry for Foreign Affairs, Regeringskanliet, Stockholm, 1999.

Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea, Bruxelles, 13.9.2017, COM(2017) 487 final, 2017/0224 (COD); in [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu)

Regolamento di esecuzione (UE) N. 284/2014 del Consiglio del 21 marzo 2014 che attua il regolamento (UE) n. 296/2014, *concernente misure restrittive relative ad azioni che compromettono o minacciano l'integrità territoriale, la sovranità e l'indipendenza dell'Ucraina*.

Relazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, *Relazione sull'attuazione della strategia commerciale "Commercio per tutti". Una politica commerciale innovativa per gestire la globalizzazione*. Bruxelles, 13.9.2017, COM(2017) 491 final, in [www.publications.europa.eu](http://www.publications.europa.eu)

*Relazione finale del Gruppo III «Personalità giuridica»*, 1 ottobre 2002, CONV 305/02

Risoluzione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, 27 marzo 2014, A/RES/68/262; risoluzione del Parlamento europeo del 17 aprile 2014 *sulla pressione esercitata dalla Russia sui paesi del Partenariato orientale, in particolare la destabilizzazione dell'Ucraina orientale*.

Corte di Giustizia del 20 maggio 2008, causa C-91/05, Commissione c. Consiglio

Sentenza del 26 giugno 1992 nel caso relativo a certi territori di fosfato a Nauru (Nauru c. Australia).