

Luca Paladini

**NOTE A MARGINE DELLA
CONCLUSIONE DELL'ACCORDO
DI COOPERAZIONE ED ASSISTENZA
TRA L'UNIONE EUROPEA E LA CORTE
PENALE INTERNAZIONALE**

Estratto



Milano • Giuffrè Editore

Note a margine della conclusione dell'accordo di cooperazione ed assistenza tra l'Unione europea e la Corte penale internazionale

di LUCA PALADINI

SOMMARIO: I. Premessa. — II. Il sostegno dell'Unione europea alla Corte penale internazionale. — III. Le forme di cooperazione ed assistenza previste nell'accordo concluso tra l'Unione europea e la Corte. — IV. L'accordo come primo trattato di politica estera dell'Unione europea. — V. L'accordo come primo trattato a valenza politica concluso *ex art. 24 TUE*. — VI. Il contributo dell'accordo e della precedente prassi *ex art. 24 TUE* al dibattito sulla personalità internazionale dell'Unione europea — VII. Conclusioni.

I. Il 10 aprile 2006 è stato firmato a Lussemburgo un accordo di cooperazione e di assistenza tra la Corte penale internazionale e l'Unione europea. L'Unione ha concluso l'accordo sulla base del disposto *ex art. 24 TUE*, norma che prevede l'esercizio del *treaty-making power* ai fini dell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune ¹.

L'accordo, in linea con la prassi di applicazione dell'art. 24 cit., è stato adattato con una decisione del Consiglio dei ministri, che, preso atto della chiusura dei negoziati lo approva « a nome dell'Unione europea » e autorizza il Presidente del Consiglio « a designare la(le) persona(e) abilitata(e) a firmare l'accordo allo scopo di impegnare l'Unione europea » ².

L'obiettivo dell'accordo è di definire i termini di cooperazione e assistenza fra l'Unione e la Corte ³, in attuazione di alcune previsioni dello statuto di Roma ⁴ e « in aggiunta » alle iniziative già assunte

¹ L'art. 24 TUE così esordisce: « Quando, ai fini dell'attuazione del presente titolo, occorre concludere un accordo con uno o più Stati od organizzazioni internazionali (...) ».

² V. artt. 1 e 2 della Decisione 2006/313/PESC del Consiglio del 10 aprile 2006 relativa alla conclusione dell'accordo di cooperazione e di assistenza tra la Corte penale internazionale e l'Unione europea (*GUUE* L 115 del 28 aprile 2006).

³ V. art. 1 dell'accordo.

⁴ Lo statuto di Roma è stato adottato il 17 luglio 1998 dalla Conferenza Diplomatica dei

nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune a favore della stessa Corte ⁵.

II. Il sostegno alla Corte penale internazionale è probabilmente una delle poche linee di politica estera che l'Unione europea ha perseguito in modo deciso e unitario negli ultimi anni ⁶, a ragione della convergenza tra il Trattato sull'Unione europea e lo statuto di Roma in materia di rispetto dei diritti umani e di mantenimento della pace e della sicurezza internazionale ⁷. Infatti, l'art. 11 TUE e il preambolo dello statuto vi fanno entrambi riferimento, il primo stabilendo che la promozione del rispetto dei diritti umani e il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali sono degli obiettivi da raggiungere, il secondo prendendo atto che crimini di tale gravità minacciano la pace, la sicurezza ed il benessere del mondo e costituiscono una violazione dei diritti umani, con la conseguenza che non possono rimanere impuniti ⁸. Sostenere la Corte penale internazionale contribuisce quindi a realizzare gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune.

L'Unione si è attivata a favore della Corte sin dai negoziati relativi alla conclusione dello statuto di Roma. Lo ha fatto inizialmente contribuendo alla stesura del testo del trattato ⁹, quindi, dopo la sua firma, adottando una posizione comune ¹⁰, col fine di sostenerne la rapida entrata in vigore e incoraggiare la sua più ampia

Plenipotenziari delle Nazioni Unite ed è entrato in vigore il 1 luglio 2002, dopo il deposito del sessantesimo strumento di ratifica, avvenuto a New York l'11 aprile 2002. Per un commento, si rinvia a A. CASSESE-P. GAETA-J. JONES (ed. by), *The Rome statute of the International Criminal Court: a commentary*, Oxford, 2002.

⁵ Così si esprime il considerando finale del preambolo dell'accordo: « CONSIDERANDO CHE, a tal fine, la Corte penale internazionale e l'Unione europea dovrebbero concordare i termini di cooperazione e assistenza in aggiunta alla posizione comune 2003/444/PESC e al piano d'azione dell'UE che dà seguito a tale posizione comune ».

⁶ Così M. BALBONI, *Giustizia penale internazionale e rispetto dei principi dello Stato di diritto: il contributo dell'Unione europea*, in G. GOZZI-F. MARTELLI (a cura di), *Guerre e minoranze-Diritti delle minoranze, Conflitti interetnici e giustizia internazionale nella transizione alla democrazia dell'Europa Centro-Orientale*, Bologna, 2004, p. 390.

⁷ Per un approfondimento di tipo politologico sulle affinità tra l'Unione e la Corte, v. E. ORRÚ, *Sovranità e giustizia internazionale: il rapporto tra Unione europea e Corte penale internazionale*, in *Teoria politica*, 2005, p. 59 ss.

⁸ V. i primi passaggi del preambolo dello statuto di Roma. Il testo, oltre che nell'opera di cui alla nota 4, è disponibile al link <http://www.icc-cpi.int/>, *webpage* della Corte penale internazionale.

⁹ Così *Bollettino UE*, n. 4-2002. V., però, X. PONS RAFOLS, *La Unión europea ante la Corte penal internacional*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2003, p. 1074-5, il quale ricorda che in realtà furono i Paesi membri, riuniti in un gruppo *ad hoc*, a rivestire un ruolo differenziato nell'elaborazione dello statuto.

¹⁰ V. posizione comune 2001/443/PESC del Consiglio dell'11 giugno 2001 sulla Corte penale internazionale (*GUCE* L 155 del 12 giugno 2001).

condivisione in seno alla comunità internazionale. La posizione comune prevedeva, tra le varie misure, che la questione della ratifica, accettazione, approvazione e adesione dello statuto venisse sollevata nelle sedi internazionali, che fossero adottate iniziative per la diffusione dei valori, dei principi e delle disposizioni dello statuto e che gli Stati membri offrirono un *counselling* agli Stati terzi su questioni relative all'attuazione dello statuto ¹¹.

Una volta depositato il sessantesimo strumento di ratifica dello statuto e concretizzatasi la prospettiva della sua entrata in vigore ¹², l'Unione ha rimodulato il proprio impegno. È stata quindi approvata una posizione comune di modifica della precedente ¹³, con la quale alle iniziative già avviate ne sono state affiancate delle nuove, rivolte al sostegno della rapida istituzione e dell'effettivo funzionamento della Corte. L'atto prevedeva, tra l'altro, il sostegno tecnico e finanziario ai Paesi terzi, l'impegno degli Stati membri ad assicurare lo scorrevole funzionamento dell'assemblea prevista dallo statuto di Roma e la contribuzione finanziaria anticipata ai costi necessari all'avvio della Corte, nonché la messa a punto di programmi di formazione e assistenza destinati a giudici, procuratori, funzionari e di consulenza nell'ambito delle attività attinenti alla stessa Corte.

Quando, a seguito dell'elezione dei suoi organi nel giugno 2003, la Corte è entrata in piena attività ¹⁴, l'Unione ha nuovamente rivisto il proprio approccio, adottando una posizione comune sostitutiva delle precedenti ¹⁵, con la quale ha ampliato le iniziative a favore della Corte e del suo buon funzionamento. In aggiunta alle misure già avviate, la posizione comune prevede l'ulteriore incoraggiamento agli Stati parte dello statuto a trasferire rapidamente e per intero i

¹¹ L'art. 5 della posizione comune prendeva inoltre atto che la Commissione intendeva dirigere la propria azione al conseguimento degli obiettivi indicati in azione comune attraverso l'adozione di misure di competenza comunitaria. La disposizione, che verrà ripetuta nelle successive posizioni comuni e nella decisione di approvazione dell'accordo (v. art. 3) costituisce una « clausola di stile » (così C. Novi, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, 2005, p. 198-9), che viene quasi sempre inserita negli atti della politica estera e di sicurezza comune e la cui funzione è di ribadire che la coerenza dell'azione esterna dell'Unione richiesta dall'art 3 TUE deve essere realizzata nel rispetto delle competenze dei diversi pilastri.

¹² V. *Bollettino UE* 4-2002.

¹³ V. posizione comune 2002/474/PESC del Consiglio del 20 giugno 2002 che modifica la posizione comune 2001/443/PESC sulla Corte penale internazionale (*GUCE* L 164 del 22 giugno 2002). In attuazione della posizione è stato adottato il piano d'azione del 15 maggio 2002.

¹⁴ Sull'attività della Corte, v. L. BARBIERO, *Il Darfur e gli altri casi in trattazione alla Corte penale internazionale*, in *I diritti dell'uomo*, 2005, p. 68 ss..

¹⁵ V. posizione comune 2003/444/PESC del Consiglio, del 16 giugno 2003, sulla Corte penale internazionale (*GUUE* L 150 del 18 giugno 2003). La posizione comune è stata implementata con l'*Action plan to follow-up the common position on the International Criminal Court* del 15 febbraio 2004 (testo al link <http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/ICC48EN.pdf>), versione rivisitata del piano d'azione del 2002.

loro contributi finanziari, l'invito a compiere ogni sforzo affinché l'accordo sui privilegi e le immunità della Corte sia firmato e ratificato in tempi brevi, l'intento di attirare l'attenzione degli Stati terzi sulle conclusioni del Consiglio del 30 settembre 2002 in materia di accordi di non consegna, nonché l'invito agli Stati membri a cooperare per assicurare il buon funzionamento dell'assemblea e finalizzare i lavori del Gruppo di lavoro sul crimine di aggressione verso soluzioni in linea con la lettera e lo spirito dello statuto.

Accanto all'approvazione delle posizioni comuni, l'Unione ha perseguito la propria linea politica anche sul fronte diplomatico, prendendo posizione rispetto all'atteggiamento di « opposizione attiva »¹⁶ assunto dagli Stati Uniti nei confronti della Corte. Così, all'indomani dell'entrata in vigore dello statuto, il Consiglio non ha mancato di ribadire l'impegno dell'Unione a favore della operatività della Corte e dell'integrità dello statuto di Roma, da una parte invitando gli Stati Uniti al ripensamento della propria posizione, dall'altra impartendo agli Stati membri dei principi-guida per la conclusione degli accordi di non consegna con lo stesso Paese¹⁷.

L'accordo concluso il 10 aprile 2006 giunge quindi a completamento ed integrazione di un crescendo di iniziative intraprese a favore della Corte penale internazionale¹⁸ e costituisce l'atto convenzionale con cui si è inteso dare attuazione a quanto previsto dallo Statuto di Roma in materia di cooperazione ed assistenza tra le organizzazioni intergovernative e la stessa Corte.

III. Le forme di cooperazione ed assistenza disciplinate in accordo si riferiscono sia a modalità già previste da alcune norme dello statuto, sia ad attività ulteriori che possono essere pattuite tra la Corte e le organizzazioni intergovernative¹⁹.

¹⁶ Così M. BALBONI, op. cit., p. 364, che illustra la posizione degli Stati Uniti e le iniziative assunte al fine di sottrarre dalla giurisdizione della Corte i propri cittadini o i soggetti ad essa legati. Sull'argomento, v. anche P. MORI, *Gli accordi di esenzione ex art. 98 dello Statuto della Corte penale internazionale*, in *Riv. dir. int.*, 2003, p. 1000 ss.

¹⁷ V. l'annesso alle Conclusioni del Consiglio Affari generali e relazioni esterne del 30 settembre 2002. La presenza di linee-guida fa dedurre che, secondo il Consiglio, non tutti gli accordi siano incompatibili con lo statuto di Roma, tanto da poter indicare le condizioni alle quali se ne può ammettere la conclusione. Questa posizione ha suscitato delle perplessità in dottrina, in quanto si è ritenuto che la compatibilità degli accordi con l'art. 98 dello statuto riguardi solo quelli preesistenti allo statuto stesso. Su tale questione, tra i vari contributi, v. I. INGRAVALLO, *Corte penale internazionale, Stati Uniti e impunity agreements*, in *Comunità int.*, 2003, p. 241 ss.; R. NIGRO, *Corte penale internazionale e accordi bilaterali diretti a precludere agli Stati parti la consegna di presunti criminali*, in *Comunità int.*, 2003, p. 619 ss. e P. MORI, op. cit., in particolare p. 1013 ss.

¹⁸ Così si esprimono gli ultimi punti del preambolo dell'accordo.

¹⁹ V. art. 87, p. 6, dello statuto, secondo periodo, per il quale « (...) Essa (la Corte, n.d.r.)

Quanto alle prime, è previsto che l'Unione invii alla Corte le informazioni e i documenti da questa richiesti²⁰ e che cooperi con il procuratore, anche inviandogli le informazioni che lo stesso può richiedere all'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune²¹. Inoltre, è previsto che l'Unione e la Corte concordino in quali circostanze eccezionali quest'ultima possa impiegare personale messo gratuitamente a disposizione dell'Unione²².

Quanto alle « altre forme di cooperazione e di assistenza » che possono essere concordate tra la Corte e le organizzazioni intergovernative, nell'accordo con l'Unione è innanzitutto previsto, sul piano generale, un obbligo di cooperazione e consultazione reciproca su questioni di interesse comune²³, una cooperazione finalizzata ad attuare iniziative utili a promuovere la diffusione dei principi, dei valori e delle disposizioni dello statuto di Roma e degli strumenti correlati²⁴ e il coinvolgimento della Corte in riunioni e

può inoltre sollecitare altre forme di cooperazione e di assistenza di cui abbia convenuto con tale organizzazione e che sono conformi alle competenze o al mandato di quest'ultima ».

²⁰ V. l'art. 87, p. 6, dello statuto, primo periodo, per il quale « La Corte può chiedere informazioni o documenti ad ogni organizzazione intergovernativa (...) » e l'art. 7 dell'accordo, secondo cui « l'UE si impegna a cooperare con la Corte e a fornire alla Corte le informazioni o documenti in suo possesso che la Corte può richiedere a titolo dell'articolo 87, paragrafo 6, dello statuto. ». Va precisato che l'art. 3 dell'accordo prevede che esso non si applichi « a richieste di informazioni della Corte relative a informazioni diverse da documenti dell'UE », con la conseguenza che potranno riguardare soltanto documenti originati dall'Unione europea. Quanto ai documenti in possesso dell'Unione e alla stessa trasmessi da altri soggetti, l'art. 3 precisa che le informazioni provenienti da uno Stato membro saranno oggetto di richieste rivolte direttamente agli stessi Stati e che, in generale, l'art. 73 dello statuto « si applica, mutatis mutandis, alle richieste avanzate dalla Corte all'UE nell'ambito del presente accordo », con la conseguenza che il regime del consenso preventivo informerà anche la disciplina della divulgazione delle informazioni in possesso dell'Unione ma non originate dalla stessa.

²¹ V. art. 11 dell'accordo. La norma richiama l'art. 54 dello statuto ed in particolare il p. 2, lett. c) e d), in base alle quali il procuratore può chiedere la cooperazione un'organizzazione in conformità alle sue competenze o al suo mandato e che possa a tal fine concludere ogni intesa o accordo necessario. Così, l'art. 11 prevede che l'Unione cooperi con il procuratore ai sensi del citato art. 54, anche fornendogli le informazioni supplementari e confidenziali (quindi non divulgabili presso altri organi della Corte) da questo richieste, e che a tal fine concluda ogni intesa o accordo necessario. Per un approfondimento sul ruolo del procuratore, v. C. Ricci, *Brevi note sul ruolo del procuratore e sull'esercizio dell'azione penale dinanzi alla Corte penale internazionale*, in *I diritti dell'uomo*, 2004, p. 1355 ss.

²² V. art. 13 dell'accordo. La norma si riferisce al disposto ex art. 44, p. 4, dello statuto, che così recita: « La Corte può, in circostanze eccezionali, impiegare del personale messo gratuitamente a disposizione da Stati parti, organizzazioni intergovernative o organizzazioni non governative, per aiutare qualsiasi organo della Corte nei suoi lavori. Il Procuratore può accettare questa offerta per quanto riguarda l'Ufficio del Procuratore. Tali persone messe gratuitamente a disposizione sono impiegate in conformità alle direttive che saranno stabilite dall'Assemblea degli Stati parti ».

²³ V. art. 4 dell'accordo.

²⁴ V. art. 6 dell'accordo. Questa misura era prevista già nella varie posizioni comuni sulla Corte (cfr. art. 2 della posizione comune 2001/443/PESC e lo stesso articolo delle successive). Come si preciserà più avanti, si ritiene che la disposizione costituisca una norma di valenza

conferenze in cui sono discusse questioni di suo interesse, con il fine di farle prestare il proprio contributo ²⁵.

Nello specifico, si intendono garantire la cooperazione e l'assistenza attraverso un regolare scambio di informazioni e di documenti di interesse reciproco, la trasmissione spontanea alla Corte di informazioni o documenti che siano attinenti ai suoi lavori e l'invio, da parte del cancelliere della Corte, di informazioni e documentazione relative a cause, procedure orali, sentenze e ordinanze che possono rivestire un interesse per l'Unione ²⁶.

L'accordo prevede inoltre che la stessa Unione adotti le misure necessarie affinché la Corte assuma la testimonianza di suoi funzionari o agenti ²⁷ e revochi i privilegi e le immunità concesse in base al diritto internazionale a persone che si presumono colpevoli di un crimine di giurisdizione della Corte e nei confronti della quale la stessa intenda procedere ²⁸.

Infine, è previsto che l'Unione metta a punto, in consultazione con la Corte, dei programmi di formazione ed assistenza per giudici, procuratori, funzionari e consulenti nell'ambito delle attività attinenti alla Corte ²⁹ e che, analogamente a quanto previsto per il personale, l'Unione e la Corte concordino in quali circostanze eccezionali quest'ultima possa impiegare le strutture e i servizi dell'Unione che le possano risultare necessari, compreso il sostegno sul campo ³⁰.

La descritta disciplina della cooperazione ed assistenza è permeata da due principi di condotta.

Innanzitutto si intende realizzare la cooperazione non a scapito della sicurezza delle persone. Per cui, qualora la sua realizzazione metta in pericolo la sicurezza del personale dell'Unione, in servizio o in quiescenza, compreso il caso della testimonianza, o comunque

politica, che esprime il forte grado di coinvolgimento e condivisione dell'Unione rispetto ai valori espressi dallo statuto di Roma e alla attività della Corte.

²⁵ V. art. 5 dell'accordo.

²⁶ V. art. 7 dell'accordo.

²⁷ V. art. 10 dell'accordo. Questa forma di cooperazione si realizza, secondo quanto previsto in norma, revocando l'obbligo di riservatezza che incombe sul funzionario o agente testimone, che normalmente non potrebbe divulgare informazioni di cui fosse venuto a conoscenza per ragioni di servizio. Resta salva la possibilità per l'Unione di nominare un rappresentante per assistere qualsiasi funzionario o altro agente chiamato come testimone dinanzi alla Corte.

²⁸ Art. 12 dell'accordo. Questa norma è sostanzialmente finalizzata a consentire alla Corte di esercitare la propria giurisdizione e costituisce norma omologa all'art. 98, p. 1, dello statuto di Roma.

²⁹ Art. 15 dell'accordo. Si segnala che tale misura ha fatto parte delle iniziative dell'Unione a favore della Corte sin dalla posizione comune 2002/474/PESC.

³⁰ Art. 14 dell'accordo. La norma precisa che i termini e le condizioni di tale avvalimento sono, se del caso, oggetto di intese supplementari preliminari.

comprometta la sicurezza o l'appropriato svolgimento di qualsiasi operazione o attività dell'Unione, la Corte può ordinare, su richiesta della stessa Unione, adeguate misure di protezione ³¹.

In secondo luogo, quando lo scambio di informazioni riguarda quelle classificate con un livello di sicurezza, deve essere applicata la disciplina prevista dall'allegato all'accordo, che sostanzialmente si preoccupa di garantire che presso gli uffici dell'Unione e della Corte il materiale scambiato mantenga la stessa classificazione di riservatezza e lo stesso conseguente trattamento di sicurezza ³².

Chiudono l'articolato le clausole finali, ovvero le norme relative all'attuazione dell'accordo ³³, alla composizione delle controversie derivanti dalla sua interpretazione ed applicazione ³⁴, all'entrata in vigore e alla revisione ³⁵, nonché quelle sulla denuncia ³⁶.

IV. Dal punto di vista del contenuto, l'accordo in questione rompe una tendenza che ha contrassegnato la prassi applicativa dell'art. 24 TUE sin dal suo primo utilizzo ³⁷ e che ha visto la conclusione degli accordi internazionali per i soli fini della politica di sicurezza dell'Unione europea ³⁸.

³¹ V. artt. 8 e 10, c. 2, dell'accordo.

³² V. art. 9 e i richiami contenuti negli artt. 3, c. 1, 11, c. 3, e 20 dell'accordo. Quanto all'allegato richiamato all'art. 9, questo fa rinvio alle norme di sicurezza del Consiglio di cui alla Decisione 2001/264/CE del Consiglio, del 19 marzo 2001, che adotta le norme di sicurezza del Consiglio (*GUCE* L 101 del 11 aprile 2001). Si rammenta che la materia è stata disciplinata in altri accordi ex art. 24 TUE, sia in modo puntuale, inserendo una norma sulle informazioni in accordi relativi a missioni Petersberg, sia in modo generale, concludendo i già richiamati accordi sullo scambio delle informazioni classificate. Ciò detto, in tutti i casi la disciplina della materia è riconducibile ai contenuti della decisione 2001/264/CE.

³³ V. art. 17 dell'accordo. La norma prevede che l'ufficio del procuratore e la cancelleria della Corte e i segretari generali del Consiglio e della Commissione vigilino, nell'ambito delle rispettive competenze, sull'attuazione dell'accordo e che la Corte e l'Unione possano concludere le intese che ritengono a tal fine opportune.

³⁴ V. art. 18 dell'accordo. Le controversie sono affrontate mediante consultazioni fra le parti, quindi non c'è elezione di giudice, ma sola previsione di ricorso ad un mezzo diplomatico per dirimere i contrasti.

³⁵ V. art. 19 dell'accordo. Questo entra in vigore per il primo giorno del primo mese dopo che le parti lo hanno firmato, quindi il 1 maggio 2006. L'accordo può essere riveduto, su richiesta di una delle parti e non oltre cinque anni dalla sua entrata in vigore, nella prospettiva di apportare eventuali modifiche, chiaramente nella forma dell'accordo scritto.

³⁶ V. art. 20 dell'accordo. La denuncia, secondo quanto scritto in norma, avviene con notifica scritta all'altra parte e prende effetto sei mesi dopo il ricevimento della notifica dall'altra parte. La denuncia non si estende agli obblighi già contratti in base all'accordo, con particolare riguardo alle informazioni classificate, che dovranno essere protette anche dopo che l'accordo sarà venuto meno.

³⁷ V. l'accordo tra l'Unione europea e la Repubblica federale di Jugoslavia sulle attività della missione di vigilanza dell'Unione europea (EUMM) nella Repubblica federale di Jugoslavia (*GUCE* L 125 del 5 maggio 2001) e quello tra l'Unione europea e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, di pari oggetto (*GUCE* L 241 dell' 11 settembre 2001).

³⁸ Per un quadro completo del panorama istituzionale in cui si inserisce la politica di

Infatti, fino alla firma dell'accordo con la Corte, gli accordi *ex art.* 24 TUE sono stati conclusi con gli Stati che ospitavano missioni Petersberg ³⁹, al fine di stabilire lo *status* giuridico delle forze dell'Unione sul loro territorio, con gli Stati terzi che vi fornivano risorse aggiuntive ⁴⁰, al fine di regolarne la partecipazione, e con Stati terzi e organizzazioni internazionali al fine di disciplinare la materia dello scambio di informazioni classificate ⁴¹.

L'accordo in questione è quindi il primo concluso per il raggiungimento di obiettivi che non sono legati direttamente o soltanto alla politica di sicurezza, quanto piuttosto a diversi obiettivi del secondo pilastro. Sebbene la repressione dei crimini internazionali contribuisca all'obiettivo di mantenere la pace e la sicurezza internazionali, l'accordo è teso anche al consolidamento dello stato di diritto, al rispetto dei diritti umani e al sostegno al multilateralismo effettivo, che, sebbene non inserito tra gli obiettivi *ex art.* 11 TUE, costituisce uno dei principi che definiscono la politica estera e di sicurezza comune ⁴².

Inoltre, se si rammentano i contenuti specifici dell'accordo, balza all'occhio la differenza tra la disciplina della cooperazione ed

sicurezza, si rinvia a N. RONZITTI, *Le forze di pace dell'Unione europea*, CEMISS, Roma, 2005.

³⁹ V. i già richiamati accordi con la Repubblica federale di Jugoslavia e la Macedonia, nonché quello concluso con l'Albania in relazione all'EUMM (*GUUE* L 93 del 10 aprile 2003). V. inoltre gli accordi conclusi con Bosnia in relazione alla missione di polizia EUPM (*GUUE* L 293 del 25 settembre 2003), con la Macedonia per l'operazione militare Concordia (*GUUE* L 82 del 29 marzo 2003) e la missione di polizia Proxima (*GUUE* L 16 del 23 gennaio 2004), con la Georgia ai fini della missione sullo stato di diritto Eurojust Themis (*GUUE* L 389 del 30 dicembre 2004), con il Congo per la missione di polizia Eupol Kinshasa (*GUUE* L 256 del 1 ottobre 2005) e, infine, con l'Indonesia in relazione alla missione di osservazione AMM (*GUUE* L 288 del 29 ottobre 2005, *GUUE* L 71 del 10 marzo 2006, *GUUE* L 176 del 30 giugno 2006, *GUUE* L 273 del 4 ottobre 2006) e l'Islanda (*GUUE* L 184 dell'8 luglio 2006) e, infine con il Gabon per lo svolgimento dell'operazione EUFOR RD Congo (*GUUE* L 187 dell'8 luglio 2006). Per un approfondimento sulle singole missioni, v. il link <http://www.consilium.europa.eu/showPage.asp?id=268&lang=it&mode=g>, sezione della *webpage* del Consiglio dell'Unione europea dedicata alla politica di sicurezza e difesa.

⁴⁰ Sugli accordi conclusi per l'avvio di singoli interventi, v., a titolo di esempio, gli accordi conclusi con Cipro, Islanda, Repubblica ceca, Lituania, Svizzera, Lettonia, Ungheria, Romania, Estonia, Slovenia, Norvegia, Turchia, Ucraina e Bulgaria ai fini della partecipazione alla missione di polizia EUPM in Bosnia (tutti in *GUUE* L 293 del 25 settembre 2003). V. inoltre gli accordi che istituiscono un quadro per la partecipazione alle operazioni dell'Unione europea di gestione delle crisi, ovvero accordi che fissano una disciplina generale di partecipazione degli Stati terzi alle missioni Petersberg, chiaramente sostitutivi degli accordi conclusi ai fini di singoli interventi (per tutti, v. l'accordo concluso con il Canada, in *GUUE* L 315 del 1 dicembre 2005).

⁴¹ V. gli accordi conclusi con la Nato (*GUUE* L 80 del 27 marzo 2003), la Bosnia-Erzegovina (*GUUE* L 324 del 27 ottobre 2004), la Norvegia (*GUUE* L 362 del 2 dicembre 2004), la Romania e la Bulgaria (*GUUE* L 118 del 5 maggio 2005), Ucraina (*GUUE* L 172 del 5 luglio 2005), la Croazia (*GUUE* L 116 del 29 aprile 2006) e l'Islanda (*GUUE* L 184 dell'8 luglio 2006) e, infine con il Gabon per lo svolgimento dell'operazione EUFOR RD Congo (*GUUE* L 187 dell'8 luglio 2006).

⁴² V. M. CICONI, *Aspetti istituzionali delle relazioni tra Unione europea e Nazioni Unite*, in P. MARIANI (a cura di) *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005, p. 136.

assistenza tra l'UE e la Corte e il contenuto degli accordi conclusi per i fini della politica di sicurezza. Non vengono, infatti, in rilievo questioni legate allo *status* giuridico delle forze di pace dell'Unione o alla loro composizione, così come la disciplina dello scambio di informazioni classificate prevista nell'accordo con la Corte ha presupposti diversi rispetto agli accordi conclusi su questa materia con gli Stati terzi e le organizzazioni internazionali⁴³.

Volendo azzardare una terminologia che renda conto della diversità dell'accordo concluso con la Corte rispetto agli accordi *ex art.* 24 conclusi in precedenza, si potrebbe affermare che mentre questo è il primo accordo internazionale di politica estera dell'Unione europea⁴⁴, gli altri sono accordi della politica di sicurezza. E vale la pena segnalare che a distanza di circa un mese — il 12 maggio 2006 — è stato concluso il secondo accordo di politica estera, riguardante fissazione dello *status* internazionale del Rappresentante speciale

⁴³ Gli accordi sullo scambio di informazioni classificate sono infatti finalizzati a regolare tale aspetto di disciplina ai fini dello sviluppo delle consultazioni e della cooperazione su questioni di interesse comune in materia di sicurezza, quindi si deve ritenere che la scelta di concluderli sia legata all'esigenza *in primis* di attuare la politica di sicurezza. Così, almeno sull'accordo concluso con la Nato, S. MARQUARDT, *The conclusion od international agreements under article 24 of the Treaty on European Union*, in Kronenberger V., *The EU and the international legal order: discord or harmony?*, The Hague, 2001, p. 347. Nel caso dell'accordo con la Corte, invece, la disciplina dello scambio di informazioni si « appoggia » alla cooperazione tra Corte e organizzazioni internazionali, disciplinandone un aspetto tecnico e non costituendo in alcun modo uno dei contenuti-chiave dello stesso accordo.

⁴⁴ Non si ritiene di poter considerare lo scambio di lettere tra l'Unione europea e il Libano sulla lotta al terrorismo del 17 giugno 2002 un accordo di politica estera, quantomeno in senso stretto. Infatti, sebbene abbia come base giuridica l'art. 24 TUE, l'accordo non solo riguarda una materia che si può considerare « a cavallo » tra il secondo ed il terzo pilastro, ma prevede altresì la possibilità di porre in essere attività concrete per l'attuazione della risoluzione n. 1373 (2001) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, il che significa che potrebbe essere coinvolto anche il pilastro comunitario (v. art. 301 TCE). La base giuridica prescelta per questo accordo è quindi insufficiente per coprire le diverse competenze che è necessario attivare per realizzare la lotta al terrorismo. Non a caso è stato definito « accordo interpili » (così B. BONAFE, *Il nuovo accordo «interpiliers» concluso dall'Unione europea con il Libano*, in questa *Rivista*, 2003, p. 413 ss), la cui la disciplina — precisa l'a. — è di difficile configurazione, anche sotto il profilo procedurale. In effetti, la trasversalità dell'accordo avrebbe richiesto una base giuridica più ampia, almeno coinvolgente il primo pilastro (ancora B. BONAFE, *Il nuovo accordo «interpiliers»*, cit., p. 413), se non addirittura anche il terzo, con un richiamo all'art. 38 TUE, che, pur nella sua brevità, dovrebbe costituire la base giuridica degli accordi della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale. Ciò detto, si deve prendere atto che l'accordo concluso con il Libano non possiede una « vocazione estera » in senso stretto, ma, vertendo su una materia che coinvolge tutto l'ordinamento dell'Unione, contribuisce anche a realizzare gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune. Vale infine la pena aggiungere che, stante l'evidenziata trasversalità, l'accordo con il Libano può ben essere considerato il primo accordo internazionale di approccio globale dell'Unione europea, coinvolgente simultaneamente le attività delle sue diverse componenti, chiamate ad agire ciascuna in base alla propria competenza, ma in modo coerente e coordinato, come richiesto dall'art. 3 TUE.

dell'Unione europea per il Caucaso meridionale e la sua *équipe* nel territorio della Georgia ⁴⁵.

V. Sotto il profilo funzionale, l'accordo con la Corte penale internazionale in parte smentisce quanto è stato affermato in dottrina a proposito del ruolo che gli accordi *ex art. 24* rivestono nel secondo pilastro, ovvero che costituiscono uno strumento di carattere esclusivamente esecutivo, avente un ruolo subalterno ⁴⁶, e di « rilevanza politica marginale » ⁴⁷.

Quanto al carattere esecutivo degli accordi e al conseguente ruolo subalterno nel secondo pilastro, nel riconoscere che la prassi dell'art. 24 ad oggi intervenuta ha compreso quasi esclusivamente accordi a contenuto tecnico-organizzativo ⁴⁸, si deve anche osservare che alcune disposizioni dell'accordo con la Corte penale internazionale non hanno un contenuto operativo.

Tali sono le previsioni relative alle consultazioni regolari su questioni di interesse comune ⁴⁹ e alla cooperazione tesa ad attuare iniziative per promuovere la diffusione dei principi, dei valori e delle disposizioni dello statuto e degli strumenti correlati ⁵⁰. Queste norme, infatti, non descrivono dei meccanismi specifici di cooperazione, quali sono, ad esempio, quelli previsti negli artt. 9 e 10 ⁵¹, ma manifestano la volontà dell'Unione di avviare e mantenere un dialogo con la Corte e di promuoverne l'attività. Se si considera il non unanime

⁴⁵ Accordo tra l'Unione europea e il governo della Georgia sullo status del rappresentante speciale dell'Unione europea (RSUE) per il Caucaso meridionale e del suo gruppo di supporto in Georgia (*GUUE* L 135 del 23 maggio 2006). Come nel caso dell'accordo con la Corte penale internazionale, anche questo verte su una materia che non riguarda direttamente l'attuazione della politica di sicurezza.

⁴⁶ Così C. Novi, cit., p. 95 e 200.

⁴⁷ Così M. Cicconi, op. cit., p. 143; I. GOVAERE-J. CAPIAU-A. VERMEERSCH, *In-between seats: the participation of the European Union in International Organizations*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, p. 161, nota 22, che parlano di accordi « limited in scope and importance ». Ai fini della rilevanza politica degli accordi, l'a. ritiene decisiva la formulazione dell'art. 24 (« Quando, ai fini dell'attuazione del presente titolo, occorre concludere un accordo con uno o più Stati od organizzazioni internazionali ... »), che descriverebbe uno strumento atto a definire i diritti e gli obblighi reciproci con Stati terzi e organizzazioni internazionali necessari ad attuare attività specifiche decise dal Consiglio, e non, invece, un atto diretto a rafforzare il ruolo dell'Unione sulla scena internazionale attraverso la creazione di una rete di rapporti politici e strategici con tali soggetti.

⁴⁸ Compreso il recente accordo concluso con la Georgia sullo status del Rappresentante speciale dell'Unione europea per il Caucaso meridionale e la sua *équipe*, il cui contenuto, pur interessante, è di tipo tecnico, riguardando la fissazione del trattamento giuridico del rappresentante europeo nel territorio dello Stato ospitante.

⁴⁹ V. art. 4 dell'accordo.

⁵⁰ V. art. 6 dell'accordo.

⁵¹ Rispettivamente in materia di scambio di informazioni classificate e di testimonianza resa dal personale dell'Unione.

grado di condivisione dello statuto di Roma nella comunità internazionale e le polemiche che ne hanno accompagnata l'entrata in vigore, appare evidente come queste disposizioni esprimano e ribadiscano la scelta di politica estera compiuta dall'Unione in ordine al tema generale della repressione dei crimini internazionali e a quello particolare del sostegno alla Corte penale internazionale.

Ci si trova quindi di fronte a disposizioni di valenza politica, direttamente collegabili ad obiettivi generali quali il consolidamento dello stato di diritto ed il rispetto dei diritti umani, il mantenimento della pace ed il rafforzamento della sicurezza internazionale, l'osservanza delle norme del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani e il sostegno al multilateralismo effettivo, temi che, di norma, non costituiscono il contenuto di accordi di carattere esecutivo.

La presenza di disposizioni di contenuto politico nell'accordo concluso con la Corte mostra quindi come lo strumento *ex art. 24* non abbia necessariamente una vocazione esecutiva, ma che possa anche esprimere una linea di politica estera.

Quanto al ruolo subalterno attribuito agli accordi, la questione è collegata al loro contenuto e, in linea di massima, si deve riconoscere che fin quando avranno contenuti esecutivi ed organizzativi, come accade per gli accordi della politica di sicurezza, sarà inevitabile giungere a tali conclusioni. Ma, di fronte a disposizioni di valenza politica, quali quelle contenute nell'accordo con la Corte, si dovrà ponderare con attenzione se gli accordi effettivamente rivestano tale ruolo secondario, potendo anche giungere a valutazioni opposte.

Quanto, infine, alla « rilevanza politica marginale », la questione, anche questa volta, dipende dal tipo di accordo *ex art. 24* che si prende in considerazione. Mentre, infatti, di fronte ad accordi di tipo esecutivo non si potrà che condividere tale apprezzamento, di fronte a disposizioni di tipo politico si dovrà valutare il ruolo giocato dal singolo accordo nell'ambito della linea di politica estera « a cui appartiene », quindi la sua importanza sotto il profilo politico. Nel caso in questione la rilevanza politica è fuori dubbio. L'accordo riguarda i termini della cooperazione con « la prima importante istituzione venuta alla luce nel nuovo millennio »⁵², al fine di garantirne l'effettività del mandato e sostenerne l'attività. Se si ricorda nuovamente che sul tema non soltanto si sono scaldati gli animi nella Comunità internazionale, ma si sono anche determinate delle divergenze tra l'Unione europea e gli Stati Uniti sugli accordi di

⁵² Così il Bollettino UE 4-2002.

non consegna ⁵³, si può concludere affermando che ci si trova di fronte ad un accordo di una « certa rilevanza politica ».

VI. L'accordo, infine, offre spunti di riflessione al dibattito sulla soggettività internazionale dell'Unione europea ⁵⁴.

L'argomento è da tempo all'ordine del giorno della dottrina e non sembra destinato ad essere esaurito in tempi brevi. Nemmeno la prospettiva della futura entrata in vigore del Trattato Costituzione, il cui art. I-7 dichiara la personalità di diritto internazionale dell'Unione europea, può considerarsi risolutiva a riguardo. Come è stato giustamente osservato, infatti, « è solo la prassi — la conclusione di trattati, il riconoscimento di immunità all'ente da parte di Stati terzi, l'adesione ad organizzazioni internazionali, l'eventuale azione di Stati terzi per far valere la responsabilità dell'Unione — che può confermare l'esistenza del nuovo soggetto sulla scena internazionale » ⁵⁵.

Ad ogni buon conto, si segnalano alcuni elementi, emergenti dalla prassi dell'art. 24 TUE e, in particolare, dall'accordo concluso con la Corte penale internazionale, che possono contribuire al dibattito in corso.

Innanzitutto nella prassi *ex art. 24*, che conta ad oggi oltre 70 accordi internazionali, si rinvengono numerosi elementi che suggeriscono che gli stessi sono conclusi « in proprio » dall'Unione europea.

Le decisioni di approvazione degli accordi indicano, infatti, che sono adottati « a nome dell'Unione europea » e contengono l'autorizzazione, conferita al Presidente del Consiglio dei ministri, « a designare la(le) persona(e) abilitata(e) a firmare l'accordo allo scopo

⁵³ V. Bollettino UE 7/8-2004.

⁵⁴ Il dibattito sulla personalità ha avuto origine con la conclusione del Trattato di Maastricht, che, creando l'Unione europea, ha posto il problema della personalità del nuovo ente. Inizialmente è stato incentrato soprattutto sull'assenza di una norma sulla soggettività e sul mancato riconoscimento della capacità di concludere accordi internazionali. Successivamente, con l'introduzione del *treaty-making power* nel secondo e nel terzo pilastro, i termini del confronto dottrinale si sono arricchiti e l'art. 24, anche per via di una formulazione non del tutto chiara, è stato oggetto di diverse interpretazioni, a volte a favore, a volte contro la personalità dell'Unione. Per un approfondimento, si rinvia a A. TIZZANO, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in questa *Rivista*, 1998, p. 378 ss. Si segnala che l'a. ha partecipato al dibattito argomentando a favore di una soggettività unitaria e piena dell'Unione europea, che, a parere di chi scrive, potrebbe trovare conferma, sul piano della prassi, nel citato accordo tra l'Unione europea e il Libano sulla lotta al terrorismo, quale espressione di un'azione globale e coerente dall'Unione in quanto soggetto unico, ma concretamente attuata attraverso le competenze e gli strumenti offerti dai pilastri che la compongono. Ciò detto, la questione della personalità resta ancora oggi irrisolta, come dimostrano anche le valutazioni di segno opposto espresse da altri autori: tra i più recenti v., per tutti, C. Novi, cit., p. 221 ss. Per ulteriori indicazioni bibliografiche, si rinvia all'approfondita rassegna contenuta in B. BONAFE, *Commento all'art. 24 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea e della Comunità europea*, Milano, 2004, p. 102-3.

⁵⁵ Così F. MARTINES, *La politica estera e di difesa*, in *Quaderni costituzionali*, 2003, p. 398.

di impegnare l'Unione europea ». Si tratta di due disposizioni abbastanza chiare nel contenuto, che non lasciano intravedere la possibilità che ci si trovi di fronte ad accordi conclusi collettivamente dagli Stati membri, quanto piuttosto dall'Unione europea in quanto soggetto distinto ⁵⁶.

Passando agli accordi, i preamboli indicano che l'Unione ed il co-contraente sono le « parti » dell'accordo e come tali, quando non indicate con le loro denominazioni ufficiali, sono richiamate negli articolati⁵⁷.

Quanto agli articolati, invece, emerge la titolarità dell'UE rispetto ai rapporti giuridici instaurati con la controparte, come, ad esempio, nel caso delle norme relative alla denuncia del trattato o alla partecipazione ai negoziati tesi alla soluzione delle controversie, nelle quali non risulta alcun ruolo per le cancellerie nazionali ⁵⁸. Negli accordi relativi alle missioni Petersberg, inoltre, tale titolarità è ancora più evidente, in quanto emerge una chiara responsabilità dell'Unione europea in ordine alla gestione delle attività poste in essere nel territorio dello Stato ospitante ⁵⁹.

⁵⁶ Di questo orientamento sono B. BONAFÉ, *Il nuovo accordo «interpiliers»*, cit., p. 409; S. AMADEO, *Unione europea e treaty-making power*, Milano, 2005, p. 11; A. LORUSSO, *Strumenti normativi dell'azione esterna nel secondo pilastro: atti interni e accordi internazionali*, in P. MARIANI (a cura di), *Le relazioni internazionali dell'Unione europea*, Milano, 2005, p. 88-89; infine, A. MIGNOLLI, *Sul treaty-making power nel secondo e nel terzo pilastro dell'Unione europea*, in *Riv. dir. int.*, 2001, p. 1008, secondo la quale « Più chiaro di così il Consiglio non avrebbe potuto essere ».

⁵⁷ Per J. Monar, *The EU as an international actor in the domain of Justice and Home affairs*, in *European Foreign Affairs Review*, 2004, p. 402 si tratta di un dato significativo alla luce della cospicua prassi intervenuta.

⁵⁸ Titorialità dalla quale, a cascata, discenderebbe una responsabilità diretta per l'Unione europea in caso di inadempimento di quanto previsto negli accordi. Così S. AMADEO, op. cit., p. 11 (che chiama in causa anche una responsabilità in via mediata per gli Stati) e B. BONAFÉ, *Commento all'art. 24 TUE*, cit., p. 100-101.

⁵⁹ Ciò emerge da alcune disposizioni degli accordi relativi innanzitutto dalle norme che richiamano l'azione comune istitutiva di una missione, approvata dal Consiglio al fine di farne condividere tutto o parte del contenuto ai co-contraenti. V., ad esempio, l'art. 1 dell'accordo con la Bosnia sulla missione EUPM (*GUCE* L 293 del 29 ottobre 2002), il cui comma 4 stabilisce che il mandato della missione sia quello previsto dall'azione comune 2002/210/PESC o anche l'art. 1 dell'accordo con Cipro per la partecipazione alla stessa missione EUPM (in *GUUE* L 239 del 25 settembre 2003) e la stessa norma dell'accordo concluso con la Repubblica ceca per la partecipazione all'operazione militare Concordia (*GUUE* L 229 del 13 settembre 2003), nei quali è stabilita l'adesione generica alle disposizioni dell'azione comune istitutiva della missione. In secondo luogo dalla circostanza che il capo missione, che svolge i compiti che l'azione comune istitutiva della missione e gli accordi conclusi ex art. 24 gli attribuiscono, oltre a condurre le attività quotidiane, svolge altresì un ruolo di rappresentanza dell'Unione nei rapporti con lo Stato ospitante e gli Stati terzi partecipanti. Ciò avviene soprattutto attraverso la tenuta di contatti e comunicazioni (v., ad esempio, l'art. 1 dell'accordo concluso con la Svizzera per l'operazione militare Althea, in *GUUE* L 20 del 22 gennaio 2005) e la conclusione di accordi attuativi (v. l'art. 17 accordo concluso con il Congo per la missione di polizia Eupol Kinshasa, in *GUUE* L 256 del 1 ottobre 2005). Vale la pena aggiungere che la responsabilità dell'Unione europea in ordine alle missioni Petersberg non emerge solo dagli accordi ex art. 24, ma anche dal quadro organizzativo della politica di sicurezza. Le missioni sono organizzate dagli organi appositamente istituiti per

Infine, a favore della imputabilità degli accordi all'Unione depone altresì la circostanza che in nessun caso sia dovuta intervenire la ratifica degli accordi da parte degli Stati membri ⁶⁰. In altre parole, se gli accordi *ex art. 24* avessero coinvolto gli Stati membri e non l'Unione, si sarebbe dovuto attendere le relative ratifiche nel caso della conclusione di accordi in forma solenne. In tal senso, si segnala che la casistica degli accordi *ex art. 24* conclusi in forma solenne, che è oramai abbastanza nutrita ⁶¹, non ha ancora visto l'intervento delle ratifiche nazionali ⁶².

l'attuazione della politica di sicurezza, ovvero il Comitato politico e di sicurezza, il Comitato militare e lo Stato Maggiore. Senza entrare nel merito delle rispettive competenze tecniche (per le quali si rinvia al testo citato alla nota 38), è chiaro che l'avvio e la gestione di una missione avvengono in modo unitario e sotto la responsabilità dell'Unione europea. Inoltre, le missioni sono finanziate in buona parte dal bilancio dell'Unione, con esclusione delle spese operative delle operazioni militari, che vengono invece suddivise tra gli Stati che vi partecipano. Nel rinviare ogni approfondimento a A. MISSIROLI, *Euros for ESDP: financing UE operations*, *Occasional paper* n. 45, UE-ISS, Paris, 2003, giova qui ricordare che anche in questo ambito prevale la linea della gestione unitaria. Mentre, infatti, le spese sostenute dall'Unione hanno necessariamente una gestione unificata, quella delle spese operative può essere affidata ad un meccanismo di finanziamento appositamente creato dall'Unione per il finanziamento dei costi operativi delle operazioni militari (v. Decisione 2004/197/PESC del Consiglio, in *GUUE* L 63 del 28 febbraio 2004), il cui fine è di facilitare l'avvio tempestivo delle missioni. Da queste considerazioni emerge in modo chiaro una responsabilità dell'Unione europea in ordine allo svolgimento delle missioni Petersberg, cui si ritiene debba corrispondere anche la titolarità degli accordi *ex art. 24* che le riguardano.

⁶⁰ Così I. GOVAERE - J. CAPIAU - A. VERMEERSCH, op. cit., p. 161 e M. CICCONE, op. cit., p. 143.

⁶¹ Casistica che riguarda numerosi accordi internazionali. V. gli accordi relativi alla missione Proxima conclusi con Macedonia (*GUUE* L 16 del 23 gennaio 2004), Norvegia (*GUUE* L 354 del 30 novembre 2004), Ucraina (*GUUE* L 354 del 30 novembre 2004), Svizzera (*GUUE* L 354 del , 30 novembre 2004) e Turchia (*GUUE* L 354 del 30 novembre 2004), l'accordo concluso con la Macedonia per l'operazione militare Concordia (*GUUE* L 82 del 29 marzo 2003), quelli relativi alla partecipazione all'operazione Althea di Svizzera (*GUUE* L 20 del 22 gennaio 2005), Marocco (*GUUE* L 34 dell'8 febbraio 2005), Albania (*GUUE* L 65 dell' 11 marzo 2005), Nuova Zelanda (*GUUE* L 127, 20/5/2005), Cile (*GUUE* L 202, 3/8/2005) e Turchia (*GUUE* L 189 del 2 luglio 2006) o ancora quello concluso con la Svizzera per la missione AMM (*GUUE* L 349 del 31 dicembre 2005). Proseguendo, v. gli accordi conclusi con la Georgia per la missione Eurojust Themis (*GUUE* L 389 del 30 dicembre 2004) e sullo *status* dell'EUSR per il Caucaso meridionale e del suo gruppo di supporto (*GUUE* L 135 del 23 maggio 2006), nonché l'accordo con la Russia sulla partecipazione all'EUPM (*GUUE* L 197 del 5 agosto 2003). Ancora, v. gli accordi sullo scambio di informazioni classificate conclusi con Macedonia (*GUUE* L 94 del 13 aprile 2005), Canada (*GUUE* L 362 del 2 dicembre 2004), Ucraina (*GUUE* L 172 del 5 luglio 2005), Romania (*GUUE* L 118 del 5 maggio 2005), Bulgaria (*GUUE* L 118 del , 5 maggio 2005), Bosnia (*GUUE* L 324 del 27 ottobre 2004), Croazia (*GUUE* L 116 del 29 aprile 2006) e Islanda (*GUUE* L 184 dell'8 luglio 2006). Infine, v. gli accordi relativi all'istituzione di un quadro per la partecipazione alle operazioni dell'Unione europea di gestione delle crisi conclusi con Canada (*GUUE* L 67 del 14 marzo 2005), Ucraina (*GUUE* L 182 del 13 luglio 2005), Romania (*GUUE* L 67 del 14 marzo 2005), Bulgaria (*GUUE* L 46 del 17 febbraio 2005), Islanda (*GUUE* L 67 del 14 marzo 2005) e, per chiudere questa lunga rassegna, Canada (*GUUE* L 315 del 1 dicembre 2005) e Turchia (*GUUE* L 189 del 2 luglio 2006).

⁶² Ci si limita a segnalare l'esempio dell'Italia; ad oggi non risulta ratificato alcun trattato che faccia riferimento ad un accordo internazionale concluso dall'Unione europea in base all'art. 24 TUE.

L'accordo con la Corte penale internazionale, in particolare, sembra fornire qualche elemento di valutazione in più.

Non solo, infatti, vale quanto detto a proposito della prassi *ex art.* 24, ma alcuni punti del preambolo e determinate norme riferiscono espressamente della circostanza che l'accordo non riguarda gli Stati membri dell'Unione, precisazione, questa, che non compare negli altri accordi del secondo pilastro.

Per cui, il preambolo precisa che l'accordo « contempla termini di cooperazione e di assistenza tra la Corte penale internazionale e l'Unione europea e *non* [corsivo aggiunto] tra la Corte penale internazionale e gli Stati membri dell'Unione europea ». L'art. 2, inoltre, ribadisce che « Per « UE » non si intendono gli Stati membri singolarmente », ma i soggetti che, di volta in volta e in relazione ai singoli adempimenti, possono qualificarsi come « UE »⁶³.

Oltre a questi richiami espressi, l'art. 4, nel fissare l'obbligo di cooperazione tra la Corte e l'Unione, sembra indicare due soggetti che sono ben distinti dagli Stati che sono parti dei rispettivi trattati istitutivi. La norma stabilisce, infatti, che le parti coopereranno « nella prospettiva di facilitare l'effettivo espletamento delle loro rispettive responsabilità » e si consulteranno « nella piena osservanza delle rispettive disposizioni del trattato UE e dello statuto » il che porta a intendere la Corte e l'Unione come soggetti concludenti e responsabili dell'accordo, pur nei limiti delle competenze e degli strumenti loro offerti dai rispettivi atti costitutivi. Per quanto riguarda l'Unione europea, tale ricostruzione risulta avvalorata dalla ulteriore considerazione che i suoi Stati membri sono già parti dello statuto di Roma e sono tenuti a cooperare con la Corte in virtù dello stesso atto, con la conseguenza che l'accordo in questione non li può riguardare in quanto co-contrattanti.

Infine, per concludere, oltre agli elementi che emergono dall'articolato, va rammentato che l'accordo rappresenta l'ultima iniziativa dell'Unione nell'ambito di una linea di politica estera perseguita in modo unitario, che l'ha portata ad impartire direttive di comportamento ai propri Stati membri⁶⁴ e a coinvolgere gli Stati terzi nell'adesione alla propria linea⁶⁵. Anche questa considerazione, nel

⁶³ Ovvero il Consiglio dell'Unione europea l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune e la Commissione.

⁶⁴ Ci si riferisce ai principi-guida per la conclusione degli accordi di non consegna del 2002. V. anche la dichiarazione della presidenza olandese resa il 28 aprile 2004 sugli accordi di non consegna con la quale è stato ribadita l'opposizione alle azioni che possano indebolire la Corte, richiamando gli Stati parte il rispetto degli obblighi imposti dallo statuto di Roma.

⁶⁵ V. il considerando n. 14 della posizione comune 2003/444/PESC, per il quale « L'UE, ai fini dell'ottimizzazione dell'impatto della presente posizione comune, ritiene importante che

suo piccolo, depone a favore della titolarità dell'accordo di cooperazione ed assistenza con la Corte penale internazionale per l'Unione europea.

VII. La conclusione dell'accordo di cooperazione ed assistenza tra l'Unione europea e la Corte penale internazionale, oltre ad aggiungere nuovi elementi di discussione al dibattito sulla soggettività dell'Unione, rappresenta l'occasione per fare il punto sostanzialmente su due questioni.

Innanzitutto va preso atto che l'accordo costituisce un'ulteriore misura a favore della Corte penale internazionale e dell'effettività del suo mandato, tema sul quale l'Unione ha chiaramente fatto intendere la propria linea politica, il cui nocciolo resta l'affermazione della necessità che i colpevoli di crimini internazionali di una certa gravità non restino impuniti.

In secondo luogo va rilevato che l'accordo con la Corte affranca lo strumento *ex art. 24 TUE* da un ruolo — quello tecnico-operativo — che gli è congeniale ⁶⁶, ma che non ne esaurisce le potenzialità. Questo significa che la prassi probabilmente continuerà a riferire di accordi a contenuto esecutivo, soprattutto se si considera l'attivismo dell'Unione nell'avvio delle missioni Petersberg, ma sarà pure possibile, come è accaduto nel caso della Corte penale internazionale, che vengano conclusi anche accordi contenenti norme di valenza politica, se non addirittura di contenuto politico.

i paesi aderenti dell'Europa centrale e orientale, da Cipro e da Malta, e che i paesi associati Romania, Bulgaria e Turchia e i paesi EFTA vi si conformino » e l'art. 9 della stessa posizione, per il quale « Il Consiglio rileva che Cipro, la Repubblica ceca, l'Estonia, la Lettonia, la Lituania, Malta, la Polonia, la Repubblica slovacca, la Slovenia e l'Ungheria intendono applicare la presente posizione comune a decorrere dalla data della sua adozione. La presidenza chiede ai paesi aderenti dell'Europa centrale e orientale, a Cipro e Malta, ai paesi associati Romania, Bulgaria e Turchia e ai paesi EFTA di conformarsi alla presente posizione comune ». Si rammenta inoltre che sin dall'approvazione della posizione comune 2001/443/PESC l'Unione ha inteso sollevare la questione della condivisione e partecipazione dello statuto di Roma in varie sedi internazionali.

⁶⁶ Così S. MARQUARDT, cit., p. 348 e B. BONAFÉ, *Commento all'art. 24 TUE*, cit., p. 95.