

80002472

LE FONTI DEL DIRITTO ITALIANO

I testi fondamentali commentati con la dottrina
e annotati con la giurisprudenza

**TRATTATI
DELL'UNIONE EUROPEA
E DELLA
COMUNITÀ EUROPEA**

a cura di
Antonio Tizzano



GIUFFRÈ EDITORE



TITOLO IV

DISPOSIZIONI CHE MODIFICANO IL TRATTATO CHE ISTITUISCE LA COMUNITÀ EUROPEA DELL'ENERGIA ATOMICA

10

Il Trattato EURATOM è modificato nel modo seguente:
(Omissis).

La disposizione contiene le norme che hanno modificato ed integrato il Trattato di Roma istitutivo della Comunità europea dell'energia atomica. Tali norme non sono qui riprodotte né commentate, poiché esulano dall'oggetto della presente opera. Va tuttavia rilevato, con riferimento ai profili di natura istituzionale, che le norme in parola sono sostanzialmente analoghe a quelle relative al Trattato istitutivo della Comunità europea.

TITOLO V

DISPOSIZIONI SULLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE

BIBLIOGRAFIA

CANNIZZARO E. (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague, 2002; DANIELE L. (ed.), *Le relazioni esterne dell'Unione Europea nel nuovo millennio*, Milano, 2001; DASHWOOD A., *The Common Foreign and Security Policy*, in J.A. USHER (ed.), *The State of the European Union*, London, 2000, 45 ss.; DASHWOOD A., HILLION C. (eds.), *The General Law of E.C. External Relations*, London, 2000; DAVI A., *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Napoli, 1993; DE WITTE B., *The Pillar Structure and the Nature of the European Union: Greek Temple or French Gothic Cathedral?*, in T. HEUKELS, N. BLOKKER, M. BRUS (eds.), *The European Union after Amsterdam*, The Hague, 1998, 51 ss.; DONY M., *Relations extérieures de l'U.E. après Amsterdam*, Bruxelles, 1998; EATON M.R., *Common Foreign and Security Policy*, in D. O'KEEFFE, P. TWOMEY (eds.), *Legal Issue of the Maastricht Treaty*, Chichester 1994, 215 ss.; GAUTRON J.C., DORMOY D. (eds.), *L'Union européenne et les organisations internationales*, Bruxelles 1997; MARQUARDT S., *The Conclusion of International Agreements under Article 24 of the Treaty on European Union*, in KRONENBERGER V. (ed.), *The European Union and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, The Hague, 2001, 333 ss.; MIGNOLLI A., *Sul treaty-making power nel secondo e nel terzo pilastro dell'Unione europea*, RD INT, 2001, 978 ss.; MORVIDUCCI C., *Politica estera e di sicurezza comune*, in *Digesto delle discipline pubblicistiche*, Torino, 2000, 416 ss.; NEUWAHL N., *A Partner with a Troubled Personality: EU Treaty-Making in Matters of CFSP and JHA after Amsterdam*, *European Foreign Affairs Review*, 1998, 177 ss.; NOVI C., *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, *Il Trattato di Amsterdam*, Milano, 1999, 179 ss.; TIZZANO A., *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione Europea*, DUE, 1999, 465 ss.; VON BOGDANDY A., *The Legal Case for Unity: the European Union as a Single Organisation with a Single Legal System*, CMLR, 1999, 887 ss.; WESSEL R.A., *The European Union's Foreign and Security Policy. A Legal Institutional Perspective*, The Hague, 1999.

11

1. *L'Unione stabilisce ed attua una politica estera e di sicurezza comune estesa a tutti i settori della politica estera e di sicurezza i cui obiettivi sono i seguenti:*

- difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e dell'integrità dell'Unione conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite;
 - rafforzamento della sicurezza dell'Unione in tutte le sue forme;
 - mantenimento della pace e rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne;
 - promozione della cooperazione internazionale;
 - sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto, nonché rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.
2. Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca. Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali.
- Il Consiglio provvede affinché detti principi siano rispettati.*

SOMMARIO: I. Il contenuto normativo della disposizione. — II. La politica estera e di sicurezza comune come competenza funzionale. — III. I fini della politica estera. — IV. Fini e atti di politica estera.

L'art. 11 apre il titolo V del TUE dedicato alla politica estera e di sicurezza comune (PESC), che costituisce, com'è noto, il secondo pilastro dell'Unione. La disposizione ha, accanto ad un autonomo contenuto normativo, anche un rilievo più generale in relazione alle altre norme del titolo V.

I Il contenuto normativo della disposizione. 1. Il primo paragrafo dell'art. 11 TUE definisce i **fini** della politica estera e di sicurezza comune. L'elencazione ha carattere esaustivo, nel senso che la politica estera non può essere ispirata al perseguimento di fini diversi da quelli indicati nella disposizione. Peraltro, l'ampiezza della formulazione ed il ricorso ad elementi di carattere politico è tale da pensare che comunque alle istituzioni politiche spetti un ampio margine di discrezionalità nel determinare i fini concreti della propria azione (R.A. WESSEL, *The European Union's Foreign and Security Policy*, cit., 48 ss.).

L'elencazione dei fini ha soprattutto carattere estroverso, nel senso che tende ad auto-limitare le attività di politica estera attraverso un vincolo di ordine funzionale. Tali scopi riguardano sia la realizzazione di interessi propri dell'Unione che la realizzazione di interessi d'indole universale, quali lo sviluppo dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello Stato di diritto. Particolarmente significativa appare la doppia menzione della Carta delle Nazioni Unite, come atto che definisce il quadro generale delle attività estere dell'Unione nonché come limite alle azioni tese al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.

D'altro canto, il riferimento agli obiettivi dell'art. 11 potrebbe avere anche un effetto introverso, nel senso che essi potrebbero essere considerati come un'integrazione del sistema dei valori dell'intero ordinamento dell'Unione, e contribuirebbero quindi a formare il parametro di legittimità delle attività svolte in tale quadro.

2. Il par. 2 dell'art. 11 contiene le **clausole generali di cooperazione** da parte degli Stati membri rispetto alle attività di politica estera dell'Unione. Il primo comma vincola gli Stati ad attuare e sostenere la politica estera dell'Unione. Dato che questa si concretizza in atti aventi, a loro volta, un proprio effetto, la clausola ha valore residuale ed esprime sostanzialmente un'esigenza di leale collaborazione fra Unione e Stati membri nell'attuazione degli orientamenti di politica estera di questa.

Diverso è il contenuto normativo della seconda clausola, destinata ad operare soprattutto in assenza di un atto di politica estera. La disposizione sembra innanzitutto porre agli Stati un obbligo di adoperarsi allo scopo di favorire, nel quadro dei processi

decisionali dell'Unione, la formazione di orientamenti comuni. Essa sembra tuttavia porre ulteriori obblighi agli Stati, relativi all'utilizzazione delle proprie competenze in spazi normativi non coperti da atti di politica estera dell'Unione.

In primo luogo gli Stati sarebbero vincolati a non utilizzare le proprie competenze in maniera da interferire con l'azione politica dell'Unione o da impedirne la realizzazione degli scopi. In secondo luogo non sembra irragionevole desumere dalla disposizione anche un obbligo degli Stati ad operare, pur nell'ambito della propria competenza di politica estera, nel quadro dei valori e degli obiettivi definiti dall'art. 11, o perlomeno in maniera da non confliggere con essi. Questa prospettiva interpretativa sembra fondata sulla considerazione che il par. 2 dell'art. 11 sembra stabilire un obbligo a carico degli Stati membri di operare, pur nell'ambito delle proprie competenze, per la realizzazione di un quadro condiviso di solidarietà politica. Ora, il par. 1 della disposizione sembra proprio teso a stabilire gli scopi per i quali tale solidarietà, qualora realizzata attraverso un atto di politica estera, dovrà essere realizzata (F. ANTON, *Politique étrangère et de sécurité commune*, in LÉGER, 45).

II) La politica estera e di sicurezza comune come competenza funzionale. 1. L'art. 11 si apre con l'indicazione che l'Unione stabilisce ed attua una politica estera e di sicurezza comune. Non vi è peraltro alcuna indicazione sull'ampiezza della competenza dell'Unione, salvo il fatto che essa si estende a tutti i settori della politica estera e di sicurezza. In assenza di una chiara indicazione di competenza e di meccanismi regolatori, essa si estende fin dove gli Stati consentano all'Unione di esercitarla. In mancanza di forme di esercizio la competenza ad agire rimane in capo agli Stati membri.

2. La difficoltà di delimitare la competenza dell'Unione deriva soprattutto dall'assenza di una nozione oggettiva di politica estera. L'art. 11 definisce la politica estera attraverso un richiamo di ordine finalistico, come l'insieme delle azioni tese alla realizzazione dei fini indicati dalla disposizione. La circostanza che la politica estera sia definita unicamente attraverso un criterio di ordine finalistico potrebbe tuttavia astrattamente comportare una serie di interferenze nell'ambito delle competenze assegnate rispettivamente all'Unione e alla Comunità. Si avrebbe un'interferenza comunitaria nell'ambito delle competenze dell'Unione qualora si intendesse utilizzare direttamente atti comunitari per l'attuazione di scopi di politica estera. D'altro lato, si potrebbe avere un'interferenza di segno opposto qualora l'esistenza di uno scopo di politica estera fosse sufficiente a distogliere un provvedimento dall'ambito delle competenze della Comunità ed assegnarlo a quelle dell'Unione.

I rapporti fra atti di politica estera e atti comunitari si sono quindi fondati su un paradigma di incerta solidità. Mentre, da un lato, l'adozione di provvedimenti materiali interni ad opera della Comunità non può, in via di principio, essere motivata con orientamenti di tipo politico, l'esistenza di uno scopo politico non sarebbe sufficiente, d'altro lato, a fondare una interferenza dell'Unione nell'ambito delle competenze materiali della Comunità. Sarebbero allora applicabili in via generale le considerazioni della Corte di giustizia nelle sentenze relative ai casi *Werner* (CGCE 17 ottobre 1995, C-70/94, *Racc.*, I-3189) e *Centro-Com* (CGCE, 14 gennaio 1997, C-124/95, *Racc.*, I-81). In queste sentenze la Corte ha escluso che l'esistenza di uno scopo politico potesse distogliere misure di contenuto commerciale dal campo della politica commerciale, di competenza della Comunità, e giustificare invece una competenza degli Stati membri. Un principio analogo dovrebbe valere anche nei confronti dell'Unione europea.

Difatti, un limite alla competenza dell'Unione deriva dall'art. 47 TUE il quale sembra indicare che l'attribuzione all'Unione di competenze nel campo della politica estera non giustifica l'adozione di misure, pur tese alla realizzazione di scopi di politica estera, che tuttavia ricadano, quanto al contenuto, nell'ambito delle competenze attribuite alla Comunità dal rispettivo trattato istitutivo (M.R. EATON, *Common Foreign and Security Policy*, 221 ss.).

Ciò conduce peraltro al risultato, non privo di inconvenienti, che, in via generale, non vi sarebbe alcun ente competente ad adottare provvedimenti che ricadono nella com-

petenza della Comunità per la realizzazione di uno degli scopi stabiliti dall'art. 11 TUE. Mentre infatti l'Unione sarebbe incompetente ai sensi dell'art. 47 TUE, la Comunità sarebbe incompetente in virtù dei limiti agli scopi della propria azione stabiliti in via generale dall'art. 5, primo comma TCE.

3. L'esigenza di un generale coordinamento nell'azione rispettiva dell'Unione e della Comunità emerge bensì dall'art. 3, primo e secondo comma TUE. Tale disposizione, assai generica, non consente tuttavia di stabilire con certezza se l'esistenza di un atto di politica estera dell'Unione, nel perseguimento degli scopi dell'art. 11, sia sufficiente per consentire che la competenza comunitaria sia utilizzata per l'attuazione di tali scopi (N. NEUWAHL, *Foreign and Security Policy*, in D. O'KEEFE, P. TWOMBLY (ed.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, 227 ss.).

Questo effetto sembra assicurato, peraltro solo limitatamente al caso particolare di misure a carattere sanzionatorio, dall'art. 301 TCE, il quale espressamente prevede un procedimento articolato su due fasi per l'adozione di misure comunitarie tese ad attuare un atto dell'Unione nell'ambito della politica estera. Ancorché testualmente disposto in relazione ai soli provvedimenti a carattere sanzionatorio, tale meccanismo potrebbe essere visto come espressione del più generale principio di coordinamento dell'azione dell'Unione sul piano esterno previsto dall'art. 3 TUE. Nella prassi più recente si può notare peraltro la tendenza ad utilizzare misure adottate ai sensi del terzo pilastro per attuazione atti di politica estera (v. le due posizioni comuni 2001/930/PESC e 2001/931/PESC, del 27 dicembre 2001, in G.U.C.E. L 344, 90 e 93). Questo elemento sembrerebbe indicare quindi l'esistenza di un più generale principio atto a consentire l'adozione a fini politici di misure del primo o del terzo pilastro sulla base di un atto di politica estera.

4. Al di fuori delle ipotesi previste dall'art. 301 TCE, di converso, l'esistenza di atti comunitari potrebbe rappresentare un limite all'azione dell'Unione nel campo della politica estera. Non vi sono infatti elementi che facciano pensare che gli atti adottati nell'ambito della PESC producano effetti abrogativi diretti rispetto a disposizioni comunitarie. Semmai si potrebbe pensare che, in relazione al mutamento degli orientamenti di politica estera dell'Unione, o in relazione alla loro formazione, sorga un obbligo in capo alle istituzioni comunitarie di provvedere ad uniformare la propria azione rispetto ai nuovi orientamenti. Peraltro un meccanismo di questo tipo è difficilmente applicabile in presenza di accordi internazionali vincolanti per la Comunità e nella contestuale assenza di cause che possano giustificare l'estinzione o la sospensione (S. KARAGIANNIS, *Sanctions internationales et droit communautaire*, RTDE, 1999, 363 ss.).

5. Al di fuori delle attività che ricadono nell'ambito delle competenze comunitarie, il TUE non contiene indicazioni per delimitare le attività che possono rientrare nella nozione di politica estera. Taluni autori hanno ritenuto di ricavare un criterio di limitazione dal carattere politico dei fini menzionati all'art. 11; sarebbero quindi escluse dalla nozione di politica estera quelle attività tese a coordinare il comportamento degli Stati nella sfera esterna relativi a rapporti di tipo economico posti tuttavia al di fuori dalle competenze comunitarie. Ne sarebbe un esempio l'attività di coordinamento nell'ambito dei rapporti regolati dal WTO di competenza degli Stati membri. (A. DASHWOOD, *External Relations Provisions in the Amsterdam Treaty*, CMLR, 1998, 1019 ss., spec. 1029, il quale definisce tuttavia questa conclusione «regrettable»). Peraltro, il carattere puramente teleologico con il quale è stata definita la competenza comunitaria, in relazione soprattutto all'obiettivo della promozione della cooperazione internazionale, rende plausibile pensare che anche attività di questo tipo potrebbero astrattamente rientrare nella nozione di politica estera funzionale alla realizzazione degli scopi dell'art. 11.

6. L'esercizio da parte dell'Unione della propria competenza nel campo della politica estera, che si realizza attraverso l'adozione di atti che realizzino i fini dell'art. 11, solleva peraltro il problema di definire i rapporti con la competenza degli Stati membri. Se si applicassero i medesimi criteri di ripartizione delle competenze della Comunità

da quelle degli Stati membri, si dovrebbe concludere che tale esercizio di competenza concorrente preclude una successiva azione degli Stati membri che vi interferisca, anche solo parzialmente. Questa conclusione sembrerebbe emergere anche dall'art. 11, par. 2. In virtù di tale meccanismo, è verosimile pensare che gli Stati membri difficilmente consentiranno all'Unione di adottare atti nei settori nei quali intendano mantenere un proprio indirizzo di politica estera.

Nonostante si rinvenga talvolta in dottrina l'idea che l'azione dell'Unione nell'ambito della politica estera vada giustificata alla luce del principio di sussidiarietà, non vi sono nel titolo V elementi formali che possano giustificare questa conclusione.

7. In assenza di atti che concretizzino i fini dell'art. 11, peraltro, non vi è esercizio di competenza dell'Unione, e gli Stati membri mantengono inalterata la propria competenza, salvo gli obblighi generici di cooperazione e consultazione posti dalle altre disposizioni del titolo V. Non vi è infatti nel Trattato una norma che subordini la competenza degli Stati membri all'esistenza di un atto di indirizzo da parte dell'Unione. Tale meccanismo avrebbe avuto quanto meno l'effetto di impedire che il blocco dell'attività dell'Unione fosse motivato con la volontà degli Stati che intendono mantenere piena la propria competenza in un determinato settore di interesse nazionale.

III I fini della politica estera. 1. L'indicazione di fini della politica estera può apparire innovativa nelle tradizioni costituzionali degli Stati membri, nei quali la politica estera è tradizionalmente ispirata ad una certa libertà nei fini. D'altra parte, l'indicazione di un limite finalistico all'esercizio delle competenze trasferite dagli Stati membri non è certo inusuale nel processo di integrazione europea. Un'indicazione generale, in questo senso, rispetto alle attività comunitarie, è contenuta nell'art. 5 TCE.

2. L'indicazione di fini vincolanti per le attività di politica estera è indebolita dall'assenza di un controllo giurisdizionale diretto sul loro rispetto. Il controllo sul rispetto dei fini dell'art. 11 appare quindi soprattutto di carattere politico e può essere attuato nei limiti consentiti dalle dinamiche istituzionali dell'Unione (v. A. DAVI, *Comunità europee e sanzioni economiche internazionali*, Napoli, 1993, 530).

L'assenza di controllo giurisdizionale diretto appare particolarmente penalizzante se si pensa che la posizione di fini rispetto alle attività di politica estera dovrebbe avere la funzione di vincolare ad essi l'esercizio dei poteri trasferiti dagli Stati membri. Dato che l'esistenza di un atto dell'Unione ha l'effetto di rendere obbligatoria l'adozione di provvedimenti interni di attuazione da parte degli Stati, gli organi esecutivi degli Stati membri potrebbero essere indotti ad utilizzare i meccanismi dell'Unione al fine di preconstituire un vincolo all'azione degli organi interni e superare quindi eventuali obiezioni all'attuazione di determinati orientamenti politici. L'esistenza di un atto dell'Unione, peraltro, non preclude certamente la possibilità di operare un controllo indiretto sulla rispondenza di esso rispetto ai fini dell'art. 11 attraverso il controllo su atti nazionali o comunitari espressamente funzionali all'attuazione di orientamenti di politica estera (M. CREMONA, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union and the External Relations Powers of the European Community*, in D. O'KEEFE, P. TWOMEY (eds.), *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, 247 ss.). Il carattere assai generico di essi rende tuttavia il controllo giurisdizionale particolarmente problematico. Peraltro, ci si può chiedere se atti comunitari funzionali all'attuazione di misure di politica estera, ma che possiedano una autonomia (e sufficiente) base giuridica, possano essere sindacati quanto alla rispondenza di tali misure rispetto ai fini della politica estera e di sicurezza comune.

3. Il perseguimento dei fini dell'art. 11 non consente in ogni caso il superamento di altri limiti di contenuto delle misure di politica estera, in particolare il divieto, formulato dall'art. 47, di utilizzare misure di politica estera al fine di interferire con l'esercizio di competenze della Comunità.

4. I fini indicati nell'art. 11 sono assai eterogenei e vanno quindi composti nel quadro delle attività di politica estera. Il riferimento alla Carta delle Nazioni Unite, peraltro, sembra poter costituire un limite all'azione dell'Unione, in particolare nel quadro delle politiche di sicurezza comuni.

IV Fini e atti di politica estera. 1. La competenza dell'Unione nel campo della politica estera e di sicurezza comune si concreta attraverso l'adozione di atti aventi come compito specifico la realizzazione dei fini dell'art. 11.

L'esistenza di una categoria specifica di atti di politica estera può apparire singolare. La realizzazione degli orientamenti di politica estera, negli ordinamenti degli Stati membri, è infatti affidata all'azione degli organi governativi, senza essere necessariamente formalizzata in atti specificamente rivolti a tale scopo. Atti di indirizzo possono essere adottati dai Parlamenti nazionali al fine di guidare l'azione governativa. Qualora tale azione richieda l'emanazione di atti interni o la conclusione di accordi si provvede generalmente attraverso provvedimenti interni di carattere materiale.

2. L'esistenza di atti formali di politica estera nell'ambito dell'Unione è motivata soprattutto dalla necessità di vincolare i comportamenti degli Stati membri chiamati ad attuarli, nonché dall'esigenza di chiarire i confini della competenza dell'Unione rispetto a quella degli Stati membri. D'altra parte, l'esistenza di un atto formale ha l'effetto di irrigidire il processo decisionale. Una volta deciso un determinato orientamento, infatti, questo rimane in vigore fino alla modifica formale dell'atto nel quale esso ha trovato espressione. La circostanza che il processo decisionale richiede non di rado l'unanimità degli Stati può comportare che un solo Stato potrà bloccare un mutamento di politica estera voluto da tutti gli altri (v. E. DECAUX, *Le processus de décision de la PESC: Vers une politique étrangère européenne?*, in E. CANNIZZARO (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, cit., 17 ss.; C. NOVI, *Le novità del Trattato di Amsterdam*, 433).

Nel sistema del TUE, i fini dell'art. 11 possono essere indifferentemente attuati con atti interni o con accordi internazionali. L'art. 24 non sembra subordinare infatti la possibilità di concludere accordi da parte dell'Unione alla condizione della previa esistenza di atti interni. D'altra parte, è dubbio che l'esistenza di atti di politica estera possa avere l'effetto di escludere la competenza degli Stati membri a concludere accordi che possano interferire con la loro attuazione (v. la Dichiarazione n. 4 sugli articoli 24 (J.14) e 38 (K.10) del Trattato sull'Unione europea, allegata al Tr. Amsterdam; cfr. le considerazioni di A. TIZZANO, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, DUE, 1998, 377; e A. MIGNOLLI, *Sul Treaty-Making Power*, cit., 978). Non sarebbe invece irragionevole desumere dall'art. 11, par. 2 TUE un limite alla competenza degli Stati membri ad assumere impegni internazionali a tenere comportamenti incompatibili con quelli derivanti da atti di politica estera.

3. Un effetto pratico assai rilevante dell'esistenza di atti formali di politica estera è quello di «nobilitare» la politica estera dell'Unione. L'adozione di un atto formale di politica estera ha infatti l'effetto di rendere chiaro un determinato orientamento politico e di consentire quindi un controllo più diretto da parte dell'opinione pubblica. Ne consegue una maggiore trasparenza degli obiettivi di politica estera. Gli Stati e le istituzioni dell'Unione potrebbero essere più propensi ad inserire negli atti formali di politica estera obiettivi corrispondenti alle aspettative dell'opinione pubblica, relativi soprattutto alla tutela della democrazia e dei diritti dell'uomo, alla tutela dell'ambiente, al rispetto del diritto internazionale, e così via, e meno propensi a menzionare obiettivi suscettibili di incontrare forti obiezioni nell'opinione pubblica. Dato il carattere vincolante di tali atti, non sarà poi facile sovrapporre un diverso orientamento politico alla politica estera «ufficiale» dell'Unione.

- definendo i principi e gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune;
- decidendo strategie comuni;
- adottando azioni comuni;