

Differenziazione e unitarietà nell'azione esterna dell'Unione europea *

di ENZO CANNIZZARO

SOMMARIO: I. Premessa. — II. Distribuzione di competenze e unitarietà della personalità giuridica. — III. La frammentazione della unitarietà dell'azione statale e il fenomeno dell'integrazione europea. — IV. Politica estera e politiche materiali della Comunità. — V. Frammentazione delle politiche e coerenza degli orientamenti esterni dell'Unione. — VI. Considerazioni conclusive.

I. Di frammentazione si parla, nel diritto dell'integrazione europea, soprattutto in riferimento alla distinzione fra le posizioni giuridiche degli Stati membri. Secondo il modello di cooperazione rafforzata, che è stato accolto in termini assai ampi dal trattato di Amsterdam, pur se si esso si era già manifestato nella prassi, è possibile avere norme comunitarie o dell'Unione che non si applicano uniformemente in tutto il territorio dell'Unione, ma solo nel territorio degli Stati che partecipano a questo meccanismo di integrazione selettiva. Ai profili teorici ed applicativi di questo meccanismo, nonché alle modalità di composizione fra le istanze di flessibilità che esso rappresenta e le istanze di unitarietà che si rispecchiano nel principio dell'uniforme applicazione del diritto, che ha assunto in passato valore paradigmatico nel diritto dell'integrazione europea, è dedicata la relazione di Antonio Tizzano. Il mio contributo si propone di esplorare, sia pure per brevi linee, un tema intimamente correlato a questi profili: quello dei rapporti fra frammentazione e unitarietà nell'ambito delle relazioni internazionali dell'Unione. In particolare, mi propongo di considerare taluni problemi che sorgono dall'esistenza di più enti, l'Unione, la Comunità, gli Stati, dotati di autonoma personalità sul piano internazionale, per poi vedere se il processo di disgregazione che sorge dalla plura-

* Lo scritto riproduce, con marginali modifiche, il testo dell'intervento pronunciato a Firenze il 21 marzo 2003 in occasione del *I convegno di studi in memoria di Alberto Predieri*, e sarà pubblicato nella relativa raccolta.

lità di soggetti, forme e procedure di azione sul piano delle relazioni internazionali, possa essere, sia pure in parte, ridotto, dall'affermazione di una personalità internazionale unitaria dell'Unione.

II. La questione della compatibilità fra personalità giuridica unitaria e articolazione interna di competenze, scarsamente considerata in dottrina, rappresenta un punto focale nella riflessione sulla natura giuridica dell'Unione nei suoi rapporti con gli Stati membri. Il fatto è che l'unitarietà della persona giuridica internazionale, l'unitarietà del potere estero, è stata per secoli un dogma nella dottrina dello Stato. Una lettura dei classici che hanno elaborato la dottrina dello Stato evidenzia come il processo di divisione dei poteri sul piano orizzontale o verticale, articolata sulla distribuzione di competenze fra più organi e livelli di governo, si è affermato con fatica proprio in quanto esso costituiva una anomalia concettuale nel quadro del presupposto logico della unitarietà della personalità dello Stato. Orbene, tale difficoltà concettuale è stata faticosamente superata con la ricostruzione organica dei rapporti di governo. L'esistenza di una pluralità di organi e livelli di governo poteva conciliarsi con il presupposto dell'unitarietà concettuale della persona giuridica statale solo qualora quanto i vari organi non agissero in proprio nome, bensì per conto di quell'unica entità astratta costituita dallo Stato. Di qui l'idea che la frammentazione di competenze non potesse mai portare alla divisione della sovranità, concetto ontologicamente unitario, e che, di conseguenza, la pluralità dei centri di potere non attentavano all'unitarietà dello Stato. Analoghe incertezze concettuali hanno attraversato l'esperienza delle prime aggregazioni di tipo federale, superate però dalla ricostruzione unitaria della personalità giuridica dell'ente federale, unico ente dotato di sovranità. In ciò la dottrina giuspubblicistica ha denotato una inusuale unanimità. Nonostante le divisioni anche assai marcate nelle impostazioni dei vari studiosi, appartenenti a tradizioni quanto mai varie, la categoria giuridica dell'unitarietà della personalità internazionale dello Stato ha mantenuto una sorprendente saldezza concettuale. Lo Stato come struttura concettuale di riferimento del mondo giuridico moderno è necessariamente uno Stato unitario sul piano dei rapporti internazionali ¹.

Per secoli il dogma della sovranità nelle relazioni esterne lo Stato

¹ Rinvio in proposito al mio scritto, *Il pluralismo dell'ordinamento giuridico europeo e la questione della sovranità*, in *Quaderni fiorentini per la storia del pensiero giuridico moderno*, 2003, p. 155 ss.

è stato religiosamente ripetuto. Sovranità, pienezza di prerogative, capacità, personalità unitaria, sono concetti che hanno finito quasi per sovrapporsi in un gioco costante di rinvii e di presupposizioni, tutti, peraltro, fondati sull'idea costante dell'unitarietà della persona giuridica statale.

III. Tutto ciò viene pressoché completamente meno nei processi di distribuzione di competenze occorsi nell'ambito dell'integrazione europea. Non soltanto l'attribuzione di personalità giuridica internazionale, alla Comunità prima, all'Unione dopo, non ha mai comportato l'estinzione della soggettività dei singoli Stati. Ma, inoltre, anche all'interno del sistema dell'Unione il potere estero ha finito con lo scindersi in rivoli di competenze, di procedure e di centri decisionali distinti:

La distinzione fra competenze all'interno dei complessi processi di formazione della volontà politica sul piano delle relazioni esterne non è certo una novità nell'ambito dell'organizzazione dello Stato moderno. Quel che appare invece del tutto nuovo nella distinzione di competenze fra Stati membri, Unione e Comunità europee è semmai il fatto che alla distinzione di competenze corrisponde, in linea di principio, anche una distinzione di personalità giuridica, dovuta al fatto che ciascun ente agisce in proprio nome, e ad esso, propriamente, vanno imputati gli atti che compie.

In una sommaria classificazione si possono individuare almeno quattro diversi tipi di frammentazione del potere estero che si verificano in relazione al processo di integrazione europea. La prima è quella originata dalla distribuzione di competenze tra Stati membri, Unione e Comunità europea. Una seconda, alla quale sarà dedicata attenzione particolare nel presente contributo, è quella che si verifica in relazione alla distribuzione di competenze tra Unione e Comunità europea. Un'ulteriore frammentazione si verifica in relazione ai diversi procedimenti di formazione della volontà all'interno dell'Unione e della Comunità. Un quarto tipo di frammentazione è quello che si può verificare in riferimento al diverso ambito soggettivo dell'Unione, in relazione cioè alla possibilità che l'Unione, o la Comunità, agiscano nell'ambito delle relazioni esterne attraverso meccanismi di cooperazione rafforzata. I vari processi di frammentazione poi si intersecano fra loro, dando vita ad una serie di questioni interessanti, sul piano tecnico non meno che su quello teorico. Ad esempio, si potrebbe verificare una asimmetria nella posizione giuridica dell'Unione qualora atti comunitari siano posti in un nesso di strumentalità rispetto ad atti di politica estera,

ma nell'ambito delle due azioni operino distinti procedimenti di differenziazione fra Stati membri.

IV. Conviene ora concentrarsi sul profilo della frammentazione che deriva dalla esistenza di una pluralità di enti, L'Unione e la Comunità, che hanno rilievo sul piano esterno. Si procederà alla luce di una prospettiva metodologica molto semplice, individuando dapprima i principali problemi che sorgono dall'esistenza di più distinti enti dotati di soggettività internazionale ai quali gli Stati membri hanno distintamente trasferito competenze nel campo della politica estera e di politiche di carattere materiale, per poi chiedersi se un contributo alla soluzione di essi non possa venire da una concezione dell'Unione come persona giuridica unitaria.

I problematici rapporti fra politica estera dell'Unione e politiche materiali derivano dalla diversità dei fini, degli strumenti normativi, delle procedure decisionali. I fini della politica estera sono stabiliti dall'art.11 del Trattato sull'Unione, quelli delle politiche materiali sono definiti dal Trattato CE in relazione ai singoli ambiti materiali. Ancorché questi ultimi siano, in una certa misura, interscambiabili fra loro, ciò può avvenire solo nel sistema complessivo delle finalità del Trattato CE, mentre è assai difficile ammettere che le politiche materiali della Comunità possano essere direttamente ispirate ai fini stabiliti dal trattato sull'Unione.

Ulteriori difficoltà emergono dalla natura delle politiche della Comunità rispetto alla politica estera. A differenza delle prime, la seconda non ha un proprio oggetto materiale, ma si definisce in ragione di un elemento finalistico: il carattere strumentale della misura rispetto ad obiettivi di politica estera; d'altra parte, essa incontra un limite funzionale nell'esigenza, espressa dal trattato UE che gli atti di politica estera non interferiscano con le politiche materiali della Comunità.

Possiamo quindi individuare almeno due livelli di conflitti, uno negativo e uno positivo. Un conflitto di tipo negativo sorge quando una determinata azione sul piano della politica estera, per la quale la competenza spetta in linea funzionale all'Unione, comporta l'esercizio di competenze materiali che sono state trasferite alla Comunità. Rispetto ad essa, quindi risultano insufficienti gli strumenti di politica estera dato l'Unione può perseguire determinati fini ma non dispone dei mezzi necessari per la loro realizzazione, mentre, d'altra parte, la Comunità possiede i mezzi, ma non può utilizzarli per fini di carattere politico. Oppure potremmo avere, più raramente, conflitti positivi, qualora, ad esempio, quando l'esercizio delle compe-

tenze materiali della Comunità, nel perseguire finalità assegnate ad essa nel trattato, interferisca con gli orientamenti di politica estera dell'Unione. Ciò può accadere, in particolare, nell'ambito di azioni esterne della Comunità fortemente caratterizzate dal punto di vista politico, quali la cooperazione allo sviluppo o la politica nel settore dei visti e dell'immigrazione.

La distinzione fra soggettività dell'Unione e soggettività della Comunità produce anche, e questo è il punto che sarà oggetto di specifica considerazione nel presente scritto, una certa frammentazione delle rispettive posizioni soggettive possedute rispettivamente dall'Unione e dalla Comunità a livello internazionale.

È, questo, un riflesso della particolare natura della personalità giuridica limitata della quale un'organizzazione internazionale dispone, che è, in via di principio, circoscritta alle posizioni giuridiche che corrispondono sul piano dell'ordinamento internazionale, alle competenze ad essa trasferite dagli Stati membri e da essa esercitate con un certo grado di indipendenza.

Dalle competenze materiali della Comunità derivano infatti determinate posizioni soggettive internazionali. Ora, qualora si ammetta che l'Unione sia un soggetto distinto di diritto internazionale, e quindi ad essa vadano imputate le proprie attività a livello internazionale, le competenze dell'Unione potrebbero essere produttive di distinte posizioni soggettive che si stabiliscono in capo ad essa. Peraltro, in quanto le competenze trasferite all'Unione sono definite in base ad un criterio finalistico, il perseguimento di obiettivi di politica estera, e non in ragione di competenze di tipo materiale, è ragionevole pensare che sia in ragione di tale elemento che l'Unione sia destinataria di diritti ed obblighi internazionali. Questa distinzione potrebbe comportare addirittura che una medesima posizione soggettiva internazionale, un diritto o un obbligo, finisca col frammentarsi, e che una parte, il cui esercizio esige attività caratterizzate da elementi di politicità, vada a stabilirsi in capo all'Unione, mentre un'altra parte, il cui esercizio comporta l'attivazione di competenze di tipo materiale, vada a stabilirsi in capo alla Comunità. Un esempio potrebbe essere quello del principio della libertà dei mari, tradizionalmente considerato come un principio di carattere unitario, il quale tuttavia è suscettibile di scindersi in una pluralità di posizioni soggettive distinte. Qualora l'Unione esercitasse competenze in questo campo, infatti, taluni profili del principio della libertà dei mari, quali ad esempio l'utilizzazione di aree marittime a fini militari, potrebbe stabilirsi in capo all'Unione, mentre il concomitante prin-

cipio della libertà dei mari a fini di pesca e conservazione delle risorse biologiche farebbe capo alla Comunità.

Nella prassi, in assenza di norme sostanziali, un coordinamento fra i due sistemi normativi viene attuato attraverso strumenti di concertazione tendenti ad evitare, più che a risolvere, l'insorgenza di possibili conflitti.

V. Conviene allora chiedersi se una forma, per lo meno parziale, di coordinamento, non possa derivare dal riconoscimento di una personalità giuridica unitaria dell'Unione, riconoscimento che, affermato in taluni studi pionieristici², sembra ora largamente accettato e verosimilmente entrerà a far parte della nuova Costituzione europea.

Il riconoscimento di una personalità unitaria ha un significato teorico assai pronunciato. Alla base di esso vi è l'idea per cui nell'ambito delle relazioni internazionali, azioni adottate con procedimenti diversi, sulla base di competenze diverse, per fini che internamente possono apparire diversi, vanno non di meno a confluire nella sfera soggettiva di un unico ente. Conviene forse ricordare come la personificazione dello Stato venne concepita come rimedio allo smembramento dei poteri interni derivanti dalla distribuzione di competenza.

Ma l'unificazione della personalità è un concetto che può aiutare anche a risolvere sul piano pratico taluni dei problemi di frammentazione dell'azione dell'Unione sul piano internazionale. Se infatti concepiamo l'Unione come una sola persona giuridica, le posizioni soggettive possedute in relazione alle competenze politiche finiscono con il saldarsi, dal punto di vista soggettivo, a quelle possedute in relazione alle competenze materiali della Comunità. Ciò ha il pregio di ricompattare le posizioni soggettive che sono frammentate in relazione alla distribuzione di competenze. Per riprendere l'esempio fatto sopra, l'Unione nel suo complesso potrebbe pretendere il rispetto del principio della libertà dei mari sia in relazione ad attività di pesca che in relazione ad altre attività rispetto alle quali essa abbia assorbito competenze politiche dai propri Stati membri. Il vantaggio di questa soluzione può essere apprezzato in relazione a vicende complesse che rilevano di più aspetti nei quali si articola il principio della libertà dei mari. È verosimile che ciò sia preferibile anche per gli altri soggetti dell'ordinamento internazionale, che sarebbero vi-

² V. soprattutto A. TIZZANO, *La personalità internazionale dell'Unione europea*, in questa *Rivista*, 1998, p. 377 ss.

ceversa chiamati ad accettare lo smembramento di una posizione soggettive concepita come unitaria in tale ordinamento, a seconda del tipo di competenze delle quali siano rispettivamente dotate l'Unione e la Comunità.

Sul piano interno, l'affermazione dell'Unione come centro unitario di imputazione di posizioni soggettive internazionali comporterebbe la necessità di elaborare strumenti di coordinamento che consentano di mantenere inalterata l'articolazione delle procedure decisionali e l'ordine di competenze interne. Si tratta, in altri termini, di evitare un allargamento delle competenze comunitarie per fini politici, o, d'altra parte, un allargamento delle competenze dell'Unione che sia eccessivamente invasivo delle competenze comunitarie. Occorrerebbe allora pensare ad un sistema generale di coordinamento nell'azione di Unione e Comunità che consenta di mantenere un esercizio unitario di posizioni soggettive sul piano internazionale, senza sconvolgere l'ordine delle competenze interne.

Ciò sarebbe possibile in un sistema che preveda un doppio binario di azione: un primo, di carattere politico, nel quale sarebbero definiti gli obiettivi strategici dell'azione esterna dell'Unione; un secondo, consistente nell'adozione di strumenti di azione attraverso l'esercizio delle politiche di carattere materiale.

Un meccanismo di questo tipo è delineato anche nel progetto di Costituzione predisposto dalla Convenzione europea, il quale, difatti, all'art. 6, tende a riconoscere l'Unione come persona giuridica unitaria. In attuazione di questo riconoscimento, il progetto tende ad abolire l'attuale struttura « a pilastri », e a ricondurre l'azione esterna dell'unione ad un orientamento unitario, pur mantenendo una distinzione nei procedimenti istituzionali di formazione di volontà dell'Unione nell'ambito delle varie politiche a rilievo esterno.

Conviene segnalare, in particolare, come il progetto di Costituzione tenda ad unificare il sistema dei fini posti alle varie politiche che concorrono a formare l'azione esterna: alla politica estera, da un lato; alle politiche materiali aventi rilievo sul piano esterno, dall'altro. Nel nuovo sistema che si delinea, quindi, le politiche materiali dell'Unione a rilievo esterno potranno direttamente realizzare finalità di tipo politico. Ciascuna disposizione che apre rispettivamente la disciplina della politica commerciale, della politica di cooperazione e della politica di aiuto allo sviluppo, indica espressamente che tali politiche si esercitano nell'ambito dei principi ed obiettivi dell'azione esterna dell'Unione, definiti dall'art. III-193. D'altra parte, al Consiglio europeo viene riconosciuto, dall'art. III-194, il potere di concretizzare tali obiettivi attraverso una definizione più precisa di

interessi ed obiettivi strategici dell'Unione, ai quali, quindi, le politiche di tipo materiale andrebbero funzionalizzate. Si stabilirebbe quindi, indirettamente, una sorta di subordinazione delle politiche materiali dell'Unione rispetto agli indirizzi di politica estera stabiliti sulla base di una procedura di tipo marcatamente intergovernativo.

Non del tutto coerentemente con queste premesse, il progetto di Costituzione lascia peraltro in vita, all'art. III-224, il meccanismo contenuto oggi nell'art. 301 TCE che subordina l'utilizzo a fini sanzionatori della politica commerciale ad una previa delibera di politica estera, estendendone addirittura il campo di applicazione a tutto il campo delle politiche materiali aventi rilievo esterno ³.

VI. Se una conclusione possiamo trarre dalle considerazioni svolte, questa riguarda proprio la difficoltà di pervenire, in argomento, a risultati certi. È infatti difficile pensare di poter incapsulare in un modello teorico concettualmente unitario la complessità di un meccanismo evolutivo e dinamico quale quello delle relazioni esterne della « galassia » europea.

In uno scritto pubblicato nella rivista *Il Diritto dell'Unione europea*, l'autore alla cui memoria è dedicato questo convegno, considerando la difficoltà di inquadrare nell'ordinato modello piramidale Kelseniano l'ordinamento dell'Unione e nei suoi rapporti con gli ordinamenti degli Stati membri, scriveva: "si afferma la validità sul piano euristico delle considerazioni sui nessi fra le frammentazioni della società odierna; il pluralismo e la complementarietà, sulla consapevolezza di modelli caotici, sulla rivalutazione del disordine"; per concludere che "l'integrazione europea può essere compresa se ricordiamo che il nostro tempo è frammentario e caotico" ⁴.

Frammentarie e caotiche appaiono all'osservazione giuridica le molteplici forme nelle quali si articola la disciplina dell'azione dell'Unione sul piano esterno, di per sé, e nei suoi rapporti con quella dei suoi Stati membri. È possibile ritenere che l'utilizzazione di una formula che evoca unitarietà e pienezza di capacità, quale quella della personalità giuridica, possa, entro certi limiti, ridurre la complessità di tali forme, ed agevolarne la comprensione.

³ Per un commento più articolato al sistema di coordinamento adottato dal Progetto di Costituzione europea, non certo esente da incertezze, rinvio al mio studio *La fusione dei pilastri: politica estera e politiche materiali nel progetto di Costituzione europea*, in *Riv. dir. int.*, 2003, in corso di pubblicazione.

⁴ A. PREDIERI, *Trattato di Amsterdam e frattali*, in questa *Rivista*, 1998, p. 255 ss.