

LA FUSIONE DEI «PILASTRI»: POLITICA ESTERA E POLITICHE MATERIALI NEL PROGETTO DI COSTITUZIONE EUROPEA

SOMMARIO: 1. Introduzione. — 2. Il nuovo titolo dedicato all'azione esterna dell'Unione: considerazioni generali. — 3. Gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. — 4. Le decisioni contenenti interessi ed obiettivi strategici dell'Unione. — 5. Le misure restrittive previste dall'art. III-224. — 6. La clausola di salvaguardia prevista dall'art. III-209. — 7. Considerazioni conclusive.

1. Fra le questioni demandate alla Convenzione europea dalla Dichiarazione di Laeken sul futuro dell'Unione, vi era quella relativa alla semplificazione dell'attuale struttura dell'ordinamento dell'Unione, che si fonda sull'esistenza di più livelli di integrazione, correntemente denominati «pilastri», ciascuno dei quali dotato di proprie dinamiche istituzionali e normative. La Convenzione ha risposto positivamente a tale sollecitazione. Il progetto di trattato che istituisce una Costituzione europea, predisposto dalla Convenzione, tende infatti a semplificare la struttura dell'ordinamento dell'Unione, rinunciando a ripartirne le attività fra i vari pilastri, e tende piuttosto a prospettare l'esistenza di un quadro normativo unitario.

La fusione dei «pilastri» corrisponde indubbiamente ad una delle aspettative più diffusamente avvertite nei confronti dei lavori della Convenzione. L'esistenza di una pluralità di sistemi normativi per l'esercizio delle competenze trasferite all'Unione, se da un lato riflette l'esistenza di livelli di integrazione diversificati, è fonte, d'altro lato, di difficili problemi di coordinamento. I vari «pilastri», infatti, non si differenziano solo per i procedimenti decisionali — di impronta marcatamente sovranazionale quello comunitario, certamente più ispirato a logiche intergovernative il secondo e, in misura

Testo riveduto della relazione presentata al convegno «Il futuro del secondo pilastro dell'Unione europea» (Cassino, 26-27 settembre 2003).

minore, il terzo —. Essi si differenziano altresì quanto agli obiettivi della propria azione e agli strumenti dei quali sono dotati per la loro realizzazione. Ciò ha reso quindi particolarmente difficile il coordinamento fra le attività condotte nell'ambito dei vari pilastri. D'altra parte, i trattati istitutivi, pur menzionando con una certa insistenza l'esigenza di assicurare coerenza e unitarietà di azione, mancano di predisporre strumenti generali di coordinamento⁽¹⁾.

Se pure la prassi ha attenuato il regime di «incomunicabilità» fra i pilastri, operando una serie di aggiustamenti pratici sostanzialmente tollerati dalle istituzioni, il coordinamento fra attività che, quanto alle competenze materiali ovvero quanto agli obiettivi dell'azione, ricadono nell'ambito di più pilastri, è tuttora difficile⁽²⁾.

Pur se la questione del coordinamento concerne in via generale i rapporti fra i tre pilastri, sul piano pratico queste difficoltà sono state avvertite in particolare rispetto ai rapporti fra la politica estera e di sicurezza comune, esercitata nel quadro del secondo pilastro, e

(1) Sulla questione cfr., in generale, NEUWAHL, *Foreign and Security Policy and the Implementation of the «Consistency» under the Treaty on European Union*, in *Legal Issues of the Maastricht Treaty* (a cura di O'Keeffe and Twomey), London, 1994, p. 227; CREMONA, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union and the External Relations Powers of the European Community*, *ibidem*, p. 247 ss.; LANNAERTS e VAN NUFFEL, *Consistency between the Common Foreign and Security Policy and Community Action on the Part of the Union*, in *Constitutional Law of the European Union* (a cura di Bray), London, 1999, p. 663 ss.; EVERLING, *From European Communities to European Union — by Convergence to Consistency*, in *Studies in Transnational Economic Law in Honour of Claus-Dieter Ehlermann* (a cura di von Bogdandy, Mavroidis e Mény), The Hague, London, New York, 2002, p. 139 ss.

(2) Non è infrequente, nella prassi, l'esistenza di atti di politica estera che tendono a sconfinare in ambiti riservati alla competenza comunitaria, sia attraverso misure che dispongono direttamente, sia attraverso misure tendenti ad orientare l'esercizio di tale competenza verso la realizzazione di scopi di politica estera. Per esempi del primo tipo, cfr. i vari atti relativi alla partecipazione all'organizzazione per lo sviluppo energetico della penisola coreana, KEDO, da ultimo la posizione comune del Consiglio del 6 dicembre 2001, 2001/869/PESC, in *G.U.C.E.* 8 dicembre 2001 L 325, nonché il recente accordo con il Libano del 17 giugno 2002, doc. 7494/2002, non ancora pubblicato in *Gazzetta*, stipulato sulla base dell'art. 24 TUE, nonostante contenga disposizioni relative a competenze del primo e terzo pilastro (v. in argomento BONAFÉ, *Il nuovo accordo «interpiliers» concluso dall'Unione europea con il Libano*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2003, p. 363 ss.). Per esempi del secondo tipo, cfr. recentemente le tre strategie comuni, del 4 giugno 1999, 1999/414/PESC, sulla Russia, in *G.U.C.E.* 24 giugno 1999 L 157; dell'11 dicembre 1999, 1999/877/PESC, sull'Ucraina, in *G.U.C.E.* 23 dicembre 1999 L 331; del 19 giugno 2000, 2000/458/PESC, sulla regione mediterranea, in *G.U.C.E.* 22 luglio 2000 L 183. Sul tema, in generale, cfr. WESSEL, *The Inside Looking Out: Consistency and Delimitating in EU External Relations*, in *Common Market Law Review*, 2000, p. 1135 ss., BARATTA, *Overlaps between European Community Competence and European Union Foreign Policy Activity*, in *The European Union as an Actor in International Relations* (a cura di Cannizzaro), The Hague, London, New York, 2002, p. 51 ss.

le politiche materiali che ricadono nel pilastro comunitario. La realizzazione degli obiettivi della politica estera, definita dal Trattato sull'Unione europea in termini essenzialmente funzionali, richiede non di rado l'esercizio di competenze che ricadono nel pilastro comunitario. L'assenza di strumenti di coordinamento, unitamente al carattere essenzialmente economico degli obiettivi assegnati all'azione delle Comunità, rende difficile tuttavia concepire le competenze materiali della Comunità come strumento per la realizzazione di scopi di carattere politico⁽³⁾.

La singolare struttura dell'ordinamento dell'Unione che si riflette nell'esistenza di più sistemi normativi distinti costituisce peraltro il frutto di una evoluzione assai lunga e riflette le complessità del processo di integrazione europea. La fusione dei «pilastri» è certamente attività assai complessa sia sul piano teorico che su quello della tecnica redazionale. Essa comporta infatti l'esigenza di conciliare esigenze di unitarietà e coerenza nell'azione dell'Unione con quella di mantenere una relativa autonomia nell'esercizio delle varie competenze, anche in relazione al permanere di procedure decisionali di diversa natura.

Conviene notare peraltro che, se il progetto ha sensibilmente modificato la struttura attuale dell'ordinamento dell'Unione, rinunciando alla suddivisione in pilastri, e concentrando le disposizioni relative alle varie politiche nell'ambito di un unico strumento, non sembra tuttavia che esso abbia anche unificato il quadro istituzionale che presiede all'esercizio delle varie competenze. Anzi, al di là di qualche accorgimento teso a facilitare un raccordo sul piano pratico, è agevole verificare che permangono distinti apparati istituzionali e distinti si-

(3) Nelle sentenze 17 ottobre 1995, causa C-70/94, *Fritz Werner Industrie-Ausrüstungen GmbH c. Repubblica federale di Germania*, in *Raccolta*, 1995, p. I-3189 ss., e 14 gennaio 1997, C-124/95, *The Queen, ex parte Centro-Com Srl c. HM Treasury e Bank of England*, in *Raccolta*, 1997, p. I-81 ss., la Corte di giustizia ha escluso che il perseguimento di un fine politico possa giustificare l'adozione di misure aventi natura commerciale da parte di uno Stato membro. Considerazioni analoghe dovrebbero valere anche nei confronti di misure adottate dall'Unione. La Corte non ha invece esaminato la diversa questione, non rilevante nel giudizio, relativa alla competenza della Comunità ad adottare misure di questo tipo. Né la sentenza contiene alcun elemento atto a far ritenere che la nozione di politica commerciale abbia acquisito un carattere esclusivamente oggettivo, estendendo così la competenza della Comunità fino ad includere atti di natura commerciale, adottati però per la realizzazione di scopi politici. Una diversa lettura delle due sentenze sembra essere stata tuttavia all'origine della revisione della disciplina relativa ai beni a doppio uso, ricondotta recentemente ad un regime esclusivamente comunitario; cfr. la decisione (PESC) 2000/402, e il regolamento del Consiglio 1334/2000 del 22 giugno 2000, ambedue in *G.U.C.E.* 30 giugno 2000 L 159.

stemi di fonti. Da questo punto di vista, è certamente assai difficile pensare che si sia realizzata una vera e propria fusione dei pilastri.

Questa osservazione sembra allora suggerire una diversa linea di ricerca tendente ad esplorare le interazioni fra politica estera e politiche materiali non tanto sul piano istituzionale quanto piuttosto sul piano delle dinamiche normative che conseguono alla adozione, da parte del progetto, di un quadro unitario per l'azione esterna dell'Unione. Non sarà invece esaminata, al di là di occasionali riferimenti, la questione della esistenza di meccanismi di coordinamento di tipo istituzionale.

2. Una prima notazione di carattere sistematico concerne la collocazione delle disposizioni relative alla politica estera. Queste infatti sono poste, insieme alle disposizioni relative a talune politiche materiali aventi maggiori implicazioni sul piano esterno, nel titolo V della terza parte, dedicato all'azione esterna dell'Unione. Oltre alla politica estera e di sicurezza comune, il titolo V contiene infatti disposizioni relative alla politica commerciale, alla cooperazione con i Paesi terzi e all'aiuto umanitario, nonché in tema di sanzioni economiche. Il titolo è completato da disposizioni eterogenee relative alla procedura di stipulazione di accordi, alle relazioni con paesi terzi e organizzazioni internazionali e alla clausola di solidarietà. Ancorché poste fuori dal capo I, che contiene le disposizioni di applicazione generale, queste ultime hanno un campo di applicazione amplissimo, in quanto non concernono soltanto le politiche del titolo V ma anche politiche che ne rimangono fuori.

Se lo scopo del raggruppamento è quello di dare organicità alla disciplina delle attività dell'Unione sul piano esterno, la scelta delle politiche che vi concorrono non appare del tutto razionale. Vi sono infatti altre politiche comunitarie il cui esercizio comporta un impatto significativo sugli orientamenti dell'azione esterna dell'Unione. È, ad esempio, verosimile pensare che gli orientamenti dell'Unione in materia di politica ambientale abbiano un impatto sul piano dell'azione esterna non minore di quello proprio di talune politiche incluse nell'ambito del titolo V⁽⁴⁾. Considerazioni analoghe valgono anche per altre politiche dell'Unione il cui esercizio è suscettibile di avere importanti conseguenze sul piano delle relazioni internazio-

(4) D'altra parte, fra i fini dell'azione esterna dell'Unione, definiti dall'art. III-193, vi è anche quello di assicurare la tutela dell'ambiente e lo sviluppo sostenibile: fini questi che certamente possono essere realizzati in primo luogo con politiche ambientali.

nali, quali la politica in tema di visti, asilo, immigrazione, la politica monetaria, e così via. Dato che esse non sono state incluse nell'ambito delle politiche che concorrono a definire l'azione esterna dell'Unione, appare problematico definirne i rapporti con la disciplina contenuta nel titolo V⁽⁵⁾.

La collocazione della politica estera accanto alle altre politiche materiali non è certamente sufficiente ad annullarne le particolarità sul piano istituzionale. Le disposizioni relative alla politica estera infatti delineano dinamiche istituzionali del tutto analoghe, nella loro ispirazione di fondo, a quelle attuali, che valgono a distinguerla significativamente dalle altre politiche dell'Unione. Per questo aspetto, quindi, nonostante gli sforzi operati dal progetto di Costituzione sul piano terminologico, è difficile ritenere che esso abbia definitivamente superato la pluralità dei sistemi istituzionali che caratterizzano sul piano giuridico l'attuale stato dell'integrazione.

L'integrazione della politica estera nel quadro giuridico unitario delineato dal progetto può invece spiegare effetti sul piano normativo e consentire interazioni rispetto alle altre politiche materiali a rilievo esterno.

3. Il titolo V del progetto contiene talune disposizioni di apertura d'ordine generale, destinate quindi ad operare rispetto all'insieme delle politiche che vi sono incluse. Fra queste, l'art. III-193, il quale elenca i principi ispiratori e gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione⁽⁶⁾. Tale elencazione riproduce, pur con qualche modi-

⁽⁵⁾ Una parziale estensione della disciplina del titolo V anche ad altre politiche materiali è prevista invero dall'art. III-193, par. 3, il quale indica che « [n]ell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e delle altre politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2 ». Non è chiaro il motivo che ha indotto a limitare l'applicabilità alle altre politiche della disciplina del titolo V ai primi commi dell'art. III-193, né è chiara la portata di tale estensione, che si applica alle altre politiche solo relativamente ai loro « aspetti esterni ». La stessa indicazione testuale degli aspetti esterni di una politica non è priva di ambiguità. Si potrebbe a prima vista ritenere che questa formula contenga un riferimento agli accordi internazionali. Questa interpretazione potrebbe trovare elementi di conferma nel fatto che il titolo V, dedicato all'azione esterna, contiene anche disposizioni relative alla stipulazione di accordi, le quali non concernono singole politiche, bensì singole modalità di esercizio delle competenze trasferite all'Unione. Questo elemento potrebbe essere inteso nel senso che l'intera disciplina del titolo V si applichi a tutte le competenze materiali, limitatamente però a questa particolare modalità di esercizio. Si tratterebbe però di una distinzione assai artificiosa fra i vari strumenti attraverso i quali si esercita una determinata competenza, che non terrebbe conto del fatto che non di rado gli indirizzi di politica internazionale si realizzano attraverso atti interni e non già attraverso accordi.

⁽⁶⁾ Si riproduce il testo dell'art. III-193, paragrafi 1 e 2:

fica, il catalogo degli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune contenuto nell'art. 11 TUE. Esso è tuttavia integrato anche con obiettivi che concernono soprattutto l'azione dell'Unione sul piano dei rapporti commerciali internazionali, sul piano della politica ambientale e su quello della cooperazione per l'aiuto allo sviluppo. Sembra quindi di poter affermare che, nell'ambito delle azioni esterne, si stabilisce un parametro comune di obiettivi, che comprende sia obiettivi politici in senso proprio, che obiettivi relativi a materie specifiche.

La definizione di un catalogo di obiettivi definito unitariamente per l'insieme delle azioni esterne costituisce una novità per l'ordinamento giuridico dell'Unione, fondato finora su una rigida separazione del sistema dei fini della politica estera da quelli assegnati alle singole politiche materiali. Questa scelta dovrebbe avere quindi la conseguenza di evitare la settorializzazione derivante dal sistema precedente e di consentire il perseguimento autonomo di fini di carattere politico da parte delle politiche di carattere materiale.

« 1. L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto del diritto internazionale conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite.

L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono tali valori. Promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite.

2. L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di:

- a) salvaguardare i valori, gli interessi fondamentali, la sicurezza, l'indipendenza e l'integrità dell'Unione;
- b) consolidare e sostenere la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale;
- c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite;
- d) favorire lo sviluppo sostenibile dei paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà;
- e) incoraggiare l'integrazione di tutti i paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali;
- f) contribuire alla messa a punto di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali globali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile;
- g) aiutare le popolazioni, i paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o di origine umana;
- h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale.»

Questa soluzione deriva da una serie di elementi. Innanzitutto vi è un elemento di carattere funzionale: la previsione di una disposizione introduttiva che definisce i principi e gli obiettivi dell'azione esterna non avrebbe altro senso che quello di «ripoliticizzare» le politiche materiali e consentire che esse vengano esercitate in un quadro più ampio di valori e di finalità. D'altra parte non vi è alcuna disposizione che limiti espressamente la possibilità per le politiche materiali di perseguire autonomamente scopi di carattere politico. Al contrario, ciascun capo relativo alle singole politiche che contribuiscono a formare l'azione esterna contiene un espresso riferimento ai principi ed obiettivi stabiliti dall'art. III-193⁽⁷⁾. Anche dal punto di vista sistematico, infine, la prospettiva interpretativa indicata appare del tutto ragionevole. Un diverso percorso argomentativo, che continuasse a ritenere che gli obiettivi di carattere politico debbano restare patrimonio della politica estera finirebbe con il determinare una settorializzazione nell'ambito dei principi ed obiettivi formulati dall'art. III-193, con il conseguente ritorno al regime di separazione attualmente vigente.

Sembra allora inevitabile concludere nel senso che la soluzione adottata dal progetto di Costituzione consente a singole politiche, collocate nell'alveo dei principi ed obiettivi generali dell'azione esterna, di concorrere autonomamente, insieme alle altre politiche, a determinare gli indirizzi dell'azione esterna dell'Unione. In luogo del sistema attuale, imperniato sul principio di separazione fra atti di politica estera ed atti comunitari, sembrerebbe quindi affermarsi un principio di concorso delle varie politiche nel delineare e realizzare gli orientamenti dell'azione esterna dell'Unione. Se da un lato questa conclusione sembra superare le incongruenze derivanti dal sistema attuale, essa, d'altro lato, solleva il problema di individuare meccanismi appropriati per assicurare la coerenza nell'azione esterna dell'Unione.

4. Questa preoccupazione sembra all'origine della decisione di inserire, fra gli obiettivi dell'azione esterna e gli atti di esercizio di singole competenze, un atto generale di indirizzo. L'art. III-194 prevede infatti che il Consiglio europeo individui interessi ed obiettivi strategici dell'azione esterna con delibera unanime, sulla base di

(7) Cfr., ad esempio, l'art. III-217, par. 1, ultima frase: «La politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione».

una raccomandazione del Consiglio dell'Unione adottata secondo le modalità previste per ciascun settore.

La definizione di interessi ed obiettivi strategici si pone quindi ad un livello intermedio fra la definizione dei principi ed obiettivi dell'azione esterna, effettuata direttamente dalla Costituzione, e l'adozione di atti materiali di attuazione, da adottare sulla base degli usuali procedimenti decisionali. Si tratta quindi di un processo di concretizzazione dei principi ed obiettivi dell'azione esterna⁽⁸⁾. Dato che la definizione di interessi e obiettivi strategici concerne dichiaratamente l'insieme delle politiche a rilievo esterno, è ragionevole pensare che in essi si esprimano gli orientamenti di fondo della azione esterna dell'Unione.

A prima vista, la disposizione dell'art. III-194 sembra riprodurre la soluzione oggi enunciata dall'art. 13 del Trattato sull'Unione europea, il quale prevede la possibilità per il Consiglio europeo, su raccomandazione del Consiglio, di adottare strategie comuni destinate a definire il quadro di fondo dell'azione dell'Unione. Peraltro, nel sistema attuale, le strategie comuni spiegano effetti giuridici limitatamente al secondo pilastro, ciò che può spiegarne il successo assai limitato⁽⁹⁾. Nel sistema integrato previsto dal progetto, di converso, la definizione di interessi ed obiettivi strategici sembra concepita come strumento generale di coordinamento fra la politica estera e le politiche materiali dell'Unione. Questo emerge chiaramente dalla circostanza che la definizione di interessi ed obiettivi strategici è disciplinata da una disposizione posta nel capo I del titolo V, contenente disposizioni di applicazione generale, e non nel capo II, relativo alla politica estera e di sicurezza comune. Questo atto avrebbe allora la funzione di fissare preventivamente un orientamento politico al quale dovrebbero quindi attenersi le istituzioni nell'esercizio di ciascuna politica⁽¹⁰⁾.

(8) Pur se non espressamente indicato, il potere del Consiglio europeo dovrebbe incontrare comunque come limite l'esigenza di non pregiudicare il livello inferiore, costituito dal potere di adottare atti materiali. In caso contrario, il procedimento di formazione delle decisioni contenenti interessi e obiettivi strategici, di carattere intergovernativo, finirebbe con l'interferire con le diverse modalità di adozione di atti materiali.

(9) Cfr. *supra*, nota 1. È comunque diffusa l'opinione che strategie comuni siano « in practice cross-pillars in character »; così DENZA, *The Intergovernmental Pillars of the European Union*, Oxford, 2002, p. 290; cfr. inoltre PEERS, *Common Foreign and Security Policy - 1999-2000*, in *Yearbook of European Law*, 2001, p. 540 ss.; HILLION, *Common Strategies and the Interface between E.C. External Relations and the CFSP: Lessons of the Partnership between the E.U. and Russia*, in *The General Law of E.C. External Relations* (a cura di Dashwood e Hillion), London, 2000, p. 296 ss.

(10) Questa soluzione è espressamente considerata nella relazione finale adot-

La fissazione di interessi e obiettivi strategici produce effetti vincolanti rispetto agli atti relativi alle singole politiche. Vero è che una indicazione espressa in questo senso è contenuta solo nell'art. III-196, in relazione alla politica estera e di sicurezza comune. Sembra tuttavia ragionevole pensare che si tratti di una disposizione ricognitiva di un principio generale. Nel sistema delineato dal progetto, infatti, la fissazione di interessi ed obiettivi strategici sembra compensare l'allargamento del sistema dei fini della azione esterna, e la conseguente possibilità di perseguire obiettivi politici attraverso politiche materiali. Non avrebbe alcun senso, d'altra parte, stabilirne il carattere vincolante per la sola politica estera, l'unica, fra l'altro, a non averne bisogno essendo dotata di uno specifico atto d'indirizzo, dato dagli orientamenti generali disciplinati dall'art. III-196. In questo senso depongono inoltre l'indicazione espressa dell'art. III-194, secondo il quale «le decisioni europee del Consiglio europeo su interessi e obiettivi strategici dell'Unione riguardano la politica estera e sicurezza comune e altri settori dell'azione esterna dell'Unione», nonché la circostanza che il potere di raccomandarne l'adozione spetta al Consiglio competente per materia, operante quindi, eventualmente, nell'ambito di politiche materiali.

Peraltro, dato che la fissazione di interessi ed obiettivi strategici avrà sovente un chiaro significato politico, è verosimile pensare che, in pratica, la raccomandazione del Consiglio dell'Unione dovrà essere adottata attraverso gli impegnativi procedimenti stabiliti per la politica estera. È difficile evitare l'impressione che in tal modo si stabilisca, indirettamente, un potere di controllo a favore dei meccanismi decisionali di tipo intergovernativo, tipici della politica estera, rispetto alle altre politiche materiali a rilievo esterno.

Sarebbe tuttavia eccessivo pensare che l'esigenza di unitarietà che si esprime in questa categoria di atti possa precludere, in loro assenza, il perseguimento diretto degli scopi dell'art. III-193 da parte delle politiche materiali. Tale soluzione, che avrebbe l'effetto di vanificare gran parte del carattere innovativo della «fusione dei pilastri» è, d'altra parte, espressamente esclusa dalle disposizioni, già menzionate, che espressamente indicano che le singole politiche materiali debbano essere esercitate nel rispetto dei principi ed obiettivi fissati dell'azione esterna dell'Unione.

tata dal Gruppo di lavoro della Convenzione VII «Azione esterna», doc. CONV. 459/02, al par. 47.

Il carattere vincolante degli interessi e obiettivi strategici dovrebbe comportare la possibilità di impugnare atti di diritto derivato che ad essi non si conformino, secondo il regime specifico di impugnabilità di tali atti⁽¹¹⁾.

Meno sicura è la soluzione della questione dell'impugnabilità di atti contenenti interessi ed obiettivi strategici per violazione della Costituzione o di altre eventuali regole ad essi sovraordinate. Tali atti infatti sono adottati dal Consiglio europeo, e non ricadono quindi nella elencazione degli atti impugnabili formulata, in termini assai limitativi, dall'art. III-270. A favore di una interpretazione che tenda ad escludere la possibilità di sindacato giurisdizionale potrebbe menzionarsi inoltre la circostanza che tali atti includono necessariamente disposizioni attinenti alla politica estera, e sarebbero coperti quindi dalla eccezione stabilita dall'art. III-282, par. 1⁽¹²⁾. Peraltro, l'esclusione del controllo giurisdizionale sugli atti che definiscono interessi ed obiettivi strategici non dovrebbe aver l'effetto di impedire che il controllo giurisdizionale si possa esercitare sugli atti di politica materiale che siano stati adottati per la loro attuazione. La circostanza che un atto di politica materiale sia stato adottato in attuazione di obiettivi strategici fissati dal Consiglio europeo non costituisce infatti un motivo sufficiente per distoglierlo dalla disciplina stabilita dal progetto in via generale per questo tipo di atto.

5. La definizione di un sistema integrato di obiettivi, comuni all'insieme delle politiche «a rilievo esterno», dovrebbe, a rigore, rendere superfluo un meccanismo di raccordo fra politica estera e politiche materiali quale quello contenuto nell'odierno art. 301 del Trattato CE, che subordina la possibilità di impiegare a fini sanzionatori le competenze trasferite alla Comunità europea alla previa adozione di una delibera di politica estera. Una disposizione del tutto analoga è tuttavia contenuta nel progetto, all'art. III-224.

⁽¹¹⁾ Non sarebbe, ad esempio, impugnabile un atto di politica estera per violazione di interessi ed obiettivi strategici dell'Unione qualora la Costituzione dovesse, in una linea di sostanziale continuità con il regime attuale, sancire la non impugnabilità di atti di politica estera. Cfr. l'art. III-282 del progetto di Costituzione.

⁽¹²⁾ Dato il carattere generale di tali atti, inoltre, è improbabile che essi siano nondimeno soggetti a sindacato giurisdizionale ai sensi del par. 2 della stessa disposizione, che esclude dall'eccezione gli atti contenenti misure retributive nei confronti delle persone fisiche e giuridiche. Indipendentemente dalla portata di questa clausola, che in talune versioni linguistiche del progetto rese note finora sembra estesa a tutti gli atti di politica estera, mentre in altre sembra limitata alle sole misure restrittive adottate ai sensi dell'art. III-224, è improbabile che atti contenenti la definizione di interessi e obiettivi strategici vi possano rientrare.

Questa disposizione prevede che l'interruzione o la riduzione delle relazioni economiche e finanziarie con paesi terzi siano disposte dal Consiglio dei ministri a maggioranza qualificata con regolamento o decisione, in attuazione di una decisione europea relativa a una posizione o azione dell'Unione, adottata in virtù delle disposizioni sulla politica estera e di sicurezza comune. Ai sensi del par. 2, tali misure possono contenere provvedimenti restrittivi nei confronti di soggetti individuali.

La nuova disposizione non sembra invero risolvere alcuno dei problemi di collocazione sistematica già prospettati a proposito dell'art. 301 del Trattato CE e, anzi, ne produce di nuovi. Se, infatti, nell'attuale struttura «a pilastri» l'art. 301 ha essenzialmente la funzione di allargare le maglie della competenza comunitaria, e consentirne l'utilizzo per scopi diversi da quelli espressamente indicati nel Trattato, questa funzione perde di rilievo nel nuovo sistema integrato prospettato dal progetto di Costituzione. Dato infatti che misure sanzionatorie, rivolte al perseguimento dei fini dell'art. III-193, quali il mantenimento della pace o la tutela dei diritti dell'uomo, ben rientrano nei principi generali dell'azione esterna dell'Unione, la previsione di un atto «autorizzativo» di politica estera non si spiega se non ipotizzando l'esistenza di un divieto implicito ad utilizzare autonomamente le politiche materiali dell'Unione per scopi sanzionatori. In altri termini, attraverso il recepimento del meccanismo dell'attuale art. 301, il progetto avrebbe implicitamente posto un limite all'esercizio autonomo delle competenze materiali dell'Unione nel quadro dei principi dell'art. III-193.

Conviene notare inoltre, per sottolineare le difficoltà di inquadramento sistematico di tale disposizione, come neanche l'esistenza di un atto che determini gli obiettivi strategici dell'azione esterna, ai sensi dell'art. III-194, par. 1, è sufficiente a giustificare l'uso a fini sanzionatori di competenze materiali dell'Unione. L'art. III-224 prevede espressamente che ciò possa essere disposto solo da una posizione o un'azione comune adottata ai sensi della politica estera e di sicurezza. La necessità di una apposita delibera di politica estera conferma la volontà che si riflette nel progetto di impedire l'utilizzazione a fini sanzionatori delle politiche materiali, senza una specifica autorizzazione da parte degli Stati membri.

Il mantenimento di un meccanismo così pervasivo nei confronti delle competenze materiali dell'Unione solleva addirittura il dubbio che si sia inteso porre un limite generale al potere dell'Unione di adottare contromisure, anche cioè a tutela di proprie posizioni soggettive. Questa soluzione sarebbe addirittura limitativa rispetto all'o-

rientamento che si è sviluppato nella prassi. Per la verità, questo dubbio sembrerebbe essere fugato dalla circostanza che l'art. III-227 del progetto mantiene in vita il procedimento di sospensione di accordi dell'Unione, già previsto dall'art. 300, par. 2, 2° comma. Non sarebbe logico pensare che debbano valere due diverse soluzioni per la sospensione di accordi o per la sospensione di norme consuetudinarie in risposta ad un illecito. Sembrerebbe di poter allora concludere nel senso che il nuovo meccanismo dell'art. III-224 debba valere solo per l'utilizzo a titolo sanzionatorio di politiche comunitarie nei confronti di atti lesivi di posizioni soggettive degli Stati membri. Tuttavia questa possibilità, già prospettata a proposito dell'art. 301 del Trattato CE, sembra destinata a ridursi in relazione alla progressiva affermazione dell'Unione come soggetto politico, con il conseguente assorbimento di posizioni soggettive che ora spettano soltanto agli Stati membri.

6. Se l'adozione di un sistema integrato può avere, per lo meno in parte, l'effetto di consentire un concorso di politica estera e politiche materiali nella realizzazione dei fini dell'azione esterna dell'Unione, il progetto tende però ad evitare interferenze fra atti adottati nell'esercizio delle competenze rispettive.

Al fine di evitare tale effetto, potenzialmente assai pericoloso per i fragili equilibri istituzionali sovranazionali, il Trattato sull'Unione contiene una disposizione, l'art. 47, la quale formula un limite alle competenze del secondo e del terzo pilastro, consistente nel divieto di interferire con le competenze assegnate al pilastro comunitario. L'art. 47 contiene così una clausola di salvaguardia di carattere unilaterale, posta cioè a tutela delle competenze della Comunità nei confronti di attività intrusive operate con strumenti di politica estera. Il progetto di Costituzione recepisce questa clausola, e, anzi, la bilateralizza, nel senso che analogo limite è ora posto agli atti delle politiche materiali rispetto agli atti di politica estera. L'art. III-209, è così formulato: «[L]’attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicate le competenze di cui agli articoli da I-12 a I-14 e all’art. I-16. Nello stesso modo, l’attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia impregiudicata la competenza di cui all’art. I-15». Il secondo paragrafo prevede quindi la competenza della Corte di giustizia a controllarne il rispetto.

La trasformazione della clausola unilaterale dell'art. 47 TUE in una clausola bilaterale, posta a tutela della sfera della politica estera nei confronti di interferenze ad opera delle politiche materiali risponde solo apparentemente a criteri logici. Vero è che nel sistema

attuale non vi è alcun bisogno di una clausola di salvaguardia a tutela della politica estera nei confronti di attività comunitarie. Per ciò è sufficiente infatti il principio delle competenze attribuite, che esclude che le competenze trasferite alla Comunità possano essere utilizzate per scopi diversi da quelli espressamente loro assegnati, e, in particolare, per la realizzazione degli scopi di politica estera definiti dall'art. 11 del TUE. Si potrebbe quindi pensare che in un sistema integrato, quale quello prefigurato dal progetto, si ponga l'esigenza di elaborare strumenti specifici per tutelare sfere di competenza proprie della politica estera.

Questa impressione sarebbe tuttavia fallace. Il funzionamento tecnico della clausola di salvaguardia dell'attuale art. 47 presuppone infatti la possibilità di definire la sfera delle competenze attribuite alla Comunità con il ricorso a criteri materiali. La disposizione di fatto esclude che l'esistenza di una motivazione politica abbia l'effetto di attrarre nella sfera di competenza della politica estera misure che, quanto al contenuto materiale, ricadrebbero invece nella competenza comunitaria. Ora, l'applicazione di tale meccanismo in senso inverso, a favore della politica estera in relazione ad un'intrusione da parte delle politiche materiali, è resa difficile per il fatto che non esiste una nozione materiale di politica estera. Come si è visto, la politica estera è definita solo in senso funzionale, come insieme di misure che perseguono fini di tipo politico, e solo negativamente delimitata dall'esigenza di non interferire con le altre competenze assegnate all'Unione. Un limite alle politiche materiali dell'Unione, consistente nel divieto di interferire nel campo di applicazione della politica estera, si risolve quindi nel divieto posto alle politiche materiali dell'Unione di perseguire gli scopi propri della politica estera. Dato che, peraltro, il progetto ha rinunciato a distinguere gli scopi della politica estera da quelli propri delle politiche materiali, ed ha piuttosto definito, nell'art. III-193, un parametro unitario di principi ed obiettivi dell'azione estera, il funzionamento della clausola di salvaguardia appare particolarmente problematico.

La soluzione immediatamente desumibile dalla formulazione letterale del testo sembrerebbe quella di precludere alle politiche materiali il perseguimento degli obiettivi dell'art. III-193, riservando ad esse il perseguimento degli obiettivi specificamente indicati per esse nei rispettivi capi del titolo V del progetto. Questa soluzione non solo vanificherebbe una delle costruzioni più originali del progetto, mantenendo sostanzialmente immutato il regime giuridico di separazione che si riflette nell'attuale struttura a «pilastri». Essa inoltre porrebbe anche problemi di funzionamento non agevoli. Da-

to che l'art. III-193 contiene riferimenti sia ad obiettivi di tipo politico che ad obiettivi tipici delle politiche materiali, non si vede come poterne precludere la realizzazione ad opera di queste ultime.

Una soluzione più moderata, ma non desumibile immediatamente dal tenore letterale della disposizione, potrebbe essere quella di precludere l'azione materiale solo in presenza di un atto di politica estera. Appare cioè ragionevole pensare che il meccanismo di preclusione a carico delle politiche materiali scatterebbe non già in astratto, ma semplicemente in presenza di un esercizio di politica estera. In altri termini, in presenza di un atto di politica estera, l'esercizio di competenze materiali dell'Unione sarebbe ammissibile solo qualora posto in attuazione di esso, e non già qualora esprima un orientamento divergente.

7. Nonostante le profonde innovazioni che il progetto di Costituzione intende apportare sull'attuale sistema dei rapporti fra politica estera e politiche materiali, caratterizzato da un regime di rigida separazione che ha dato luogo ad incongruenze teoriche e difficoltà applicative, il modello che esso prefigura non appare del tutto esente da incertezze. Se l'intento dei redattori del progetto era quello di assicurare unitarietà e coerenza negli orientamenti dell'azione esterna dell'Unione, integrando a tale scopo le varie competenze trasferite dagli Stati membri, e di lasciare nel contempo permanere una reciproca autonomia fra politica estera e politiche materiali, esso appare solo in parte realizzato. Da un lato, infatti, il progetto tende ad integrare la politica estera e le politiche materiali e a consentire loro di concorrere alla realizzazione di obiettivi e valori comuni. D'altro lato, esso contiene anche disposizioni che vanno in senso diverso. Mentre peraltro alcune sembrerebbero ribadire la separazione fra sfera della politica estera e sfera delle politiche materiali, altre parrebbero invece subordinare la seconda alla prima ed affermare una sorta di gerarchia nell'ambito delle varie attività che concorrono a formare l'azione esterna dell'Unione.

Questa eterogeneità di ispirazione riflette probabilmente la varietà di soluzioni che possono essere ipotizzate in relazione al problema del coordinamento fra politica estera e politiche materiali. Nella direzione di rafforzare l'ispirazione sovranazionale dell'integrazione europea non sarebbe irragionevole prospettare una attenuazione del carattere formale della competenza in tema di politica estera, e consentire alle singole politiche materiali di operare per la realizzazione di scopi politici definiti dalla Costituzione o individuati più esattamente attraverso processi decisionali *ad hoc*. Questa

prospettiva peraltro sarebbe stata di difficile realizzazione in presenza di una scarsa propensione degli Stati membri a consentire la formazione di indirizzi di politica estera attraverso meccanismi decisionali di impronta sovranazionale. D'altra parte, l'esigenza di salvaguardare i meccanismi decisionali propri della politica estera potrebbe ispirare soluzioni orientate in senso opposto: nel senso cioè di assicurare un coordinamento fondato sul primato degli indirizzi di politica estera, rispetto ai quali le politiche materiali andrebbero concepite come strumento di attuazione.

Se singole disposizioni del progetto sembrano ispirate da ciascuna di queste esigenze, esse non sembrano tuttavia armonizzate nell'ambito di un indirizzo unitario. Ne conseguono difficoltà interpretative e problemi di coordinamento che non sembrano superabili sulla base di un'analisi di tipo testuale. La difficoltà di operare un coordinamento fra politica estera e politiche materiali sul piano delle dinamiche normative rende allora verosimile pensare che tale coordinamento debba essere realizzato, anche in futuro, sul piano delle dinamiche istituzionali.

ENZO CANNIZZARO

DIP.DIR.INTERN.