

Unitarietà e frammentazione nel sistema dell'azione esterna dell'Unione

di ENZO CANNIZZARO E M. EUGENIA BARTOLONI

SOMMARIO: I. Premessa. — II. Il nuovo Titolo dedicato all'« azione esterna » dell'Unione: considerazioni generali. — III. La natura giuridica dell'« azione esterna » dell'Unione. — IV. Natura e portata della competenza dell'Unione nell'ambito della politica estera. — V. Separazione e coordinamento tra politiche materiali e politica estera. — VI. Considerazioni conclusive.

I. Nel ridefinire l'assetto dell'azione esterna dell'Unione, i redattori del Trattato di Lisbona sono stati chiamati a coniugare due esigenze non facilmente conciliabili: quella di assicurare unitarietà nella condotta delle relazioni internazionali, da un lato; quella di mantenere una distinzione, sia in termini istituzionali sia in termini normativi, fra le varie politiche di rilievo esterno, dall'altro. A tale difficile compito, attende ora una delle figure più misteriose e sfuggenti dell'ordinamento giuridico: la “azione esterna dell'Unione”.

Per far spazio ad essa si è demolita la struttura “a pilastri”, caratteristica architettonica del sistema europeo che simboleggiava, anche graficamente, l'inquietante coesistenza di più sub-ordinamenti normativi e istituzionali, ricomponendone, almeno in apparenza, l'unità ordinamentale. In conseguenza di tale operazione, le principali forme giuridiche nelle quali si realizza l'esercizio delle varie competenze dell'Unione sul piano esterno sono oggi raccolte e sistematizzate nell'ambito di una unitaria disciplina dell'azione esterna ¹. La soppressione dei pilastri e la previsione di un'azione esterna riconducibile all'Unione nel suo complesso rappresenta dunque la chiara intenzione dei redattori del Trattato di Lisbona di introdurre una struttura unificata volta a disciplinare sistematica-

¹ Si tratta del Titolo V del Trattato sull'Unione.

mente i vari ambiti nei quali si svolge l'azione dell'Unione sul piano esterno ².

Dall'altro lato, quasi a controbilanciare questa spinta unificatrice, il Trattato di Lisbona ha preservato l'esistenza di un doppio apparato istituzionale e normativo, corrispondente agli ex pilastri, mantenendo di fatto inalterata la frammentazione del potere estero dell'Unione. Un'analisi tecnica degli attuali Trattati rivela che essi mantengono sistemi istituzionali e decisionali ben distinti, corrispondenti rispettivamente alla politica estera e alle politiche materiali dell'Unione, ai quali corrispondono a loro volta due distinti sistemi di fonti e di tutela giurisdizionale. La separazione che il Trattato di Lisbona riafferma dunque tra le politiche materiali e la politica estera altro non riflette infatti che il diverso grado d'integrazione delle varie politiche dell'Unione. Si comprendono allora le difficoltà, quelle concettuali e quelle pratiche, che emergono a ogni tentativo di stabilire una interconnessione fra queste diverse dimensioni della integrazione europea.

Senza voler esaurire l'argomento, che fuoriesce dall'oggetto del presente lavoro, conviene solo indicare come la complessità abbia un significato politico più generale. Essa è data essenzialmente dalla difficoltà di rinvenire un temperamento fra le due dimensioni dell'integrazione europea: quella sopranazionale, che si riflette nel sistema delle politiche materiali e quella intergovernativa, che si riflette invece nel sistema istituzionale della PESC. Questa dicotomia, netta e apparentemente insuperabile, costituisce a sua volta il riflesso del differente significato che assumono per gli Stati membri le politiche materiali rispetto alla politica estera. Mentre gli Stati hanno voluto conservare un controllo accentrato sulle scelte di politica estera assoggettandole al metodo intergovernativo, le competenze in materia economico-sociale, in quanto assegnate all'integrazione sovranazionale, sono state invece private della capacità di realizzare obiettivi politici.

La contestuale presenza di queste due tendenze nell'ambito di un'azione esterna concepita come sostanzialmente unitaria non solo simboleggia le esitazioni teoriche sulla scelta della strada da percorrere per semplificare l'architettura del sistema delle relazioni esterne. Essa altresì rende di difficile lettura i risultati conseguiti attraverso quella riforma. Le riflessioni che seguiranno, senza aver la

² V., tra i molti contributi, M. CREMONA, *The Two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU*, in A. BIONDI, P. ECKOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law After Lisbon*, Oxford, 2012, p. 40 ss.

pretesa di esaurire l'argomento, avranno dunque l'obiettivo di delineare gli elementi che caratterizzano l'attuale modello giuridico delle relazioni esterne.

II. La previsione di un Titolo dedicato alla complessiva « azione esterna » dell'Unione, nel suggerire che vi sono regole destinate ad assicurare un coordinamento generale nell'ambito del potere estero dell'Unione, ha quindi l'ambizioso obiettivo di imporre una struttura unificata che disciplini sistematicamente i vari ambiti nei quali si svolge l'azione dell'Unione sul piano internazionale.

A tal scopo, il Titolo V colloca a fianco della politica estera e di sicurezza comune talune politiche materiali aventi maggiori implicazioni sul piano esterno, tra le quali la politica commerciale e la cooperazione con i Paesi terzi e all'aiuto umanitario. Se peraltro 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 materiali 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 della Parte V del Trattato sul funzionamento dell'Unione. Considerazioni analoghe valgono anche per altre politiche dell'Unione il cui esercizio è suscettibile di avere importanti conseguenze sul piano delle relazioni internazionali, quali la politica in tema di visti, asilo, immigrazione, la politica monetaria, e così via. Dato che esse non rientrano nell'ambito delle politiche che concorrono a definire l'azione esterna dell'Unione, appare tuttavia problematico definire i rapporti con la disciplina contenuta nel Titolo V.

Quanto alla disciplina, il Titolo V prevede alcuni strumenti generali di coordinamento e unificazione normativa destinati quindi ad operare rispetto all'insieme delle politiche che vi sono incluse. Si tratta delle disposizioni racchiuse agli articoli 21 e 22 TUE le quali, al fine di rendere coerenti le varie politiche di rilievo esterno, predeterminano un quadro unitario di principi, finalità, interessi e "strategie" che devono ispirare la complessiva azione esterna dell'Unione.

In particolare, l'art. 21 TUE elenca i principi ispiratori e gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione. Quanto ai primi, si tratta di principi d'indole universale, quali i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, la democrazia, lo Stato di diritto, l'uguaglianza, la

solidarietà e il rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale³. Significativa la doppia menzione della Carta come atto che definisce il quadro generale delle attività estere dell'Unione, nonché come limite alle azioni tese a promuovere soluzioni multilaterali a questioni di rilievo internazionale. Il richiamo, in particolare, all'esigenza di sviluppare relazioni ed istituire partenariati con paesi terzi fondati su tali principi potrebbe far pensare ad una sorta di codificazione della politica della condizionalità.

Quanto ai secondi, si tratta di un'elencazione che ha carattere esaustivo, nel senso che l'azione esterna non può essere ispirata da 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 azione⁴.

L'elencazione riproduce, pur con qualche modifica, il catalogo degli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune contenuto nell'*ex art.* 11 TUE (lett. *a*), *b*), *c*). Esso è tuttavia integrato anche con obiettivi che concernono soprattutto l'azione dell'Unione sul piano dei rapporti commerciali internazionali (lett. *e*), sul piano della politica ambientale (lett. *f*), su quello della cooperazione allo sviluppo (lett. *d*) e l'aiuto umanitario (lett. *g*)⁵. Anche in questo caso, particolarmente significativa appare la menzione della Carta delle Nazioni Unite, come limite alle azioni tese al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. L'elencazione dei fini ha soprattutto carattere estroverso, nel senso che tende ad autolimitare l'azione esterna dell'Unione attraverso un vincolo di ordine funzionale. D'altro canto, il riferimento agli obiettivi dell'art. 21 potrebbe avere anche un effetto introverso, nel senso che essi potrebbero essere considerati come un'integrazione del sistema dei valori del-

³ V. il primo paragrafo dell'art. 21 TUE ai sensi del quale "[L]'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite".

⁴ V. il secondo paragrafo dell'art. 21 TUE.

⁵ V., in termini analoghi, P. VAN ELSUWEGE, *EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: in Search of New Balance between Delimitation and Consistency*, in *Common Market Law Rev.*, 2010, p. 1006; B. VAN VOOREN, *The Small Arms Judgment in an Age of Constitutional Turmoil*, in *Europ. Foreign Affairs Rev.*, 2009, p. 241.

l'intero ordinamento dell'Unione, e contribuirebbero quindi a formare il parametro di legittimità delle attività svolte in tale quadro.

Infine, il terzo paragrafo dell'art. 21 presenta un contenuto normativo complesso. Mentre il suo primo comma si apre con l'indicazione che l'Unione, nell'elaborazione ed attuazione della sua complessiva azione esterna, rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui al primo e secondo paragrafo ⁶, il secondo comma prevede in capo all'Unione un generale dovere di garantire la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche, attraverso, in particolare, un rapporto di cooperazione tra il Consiglio e la Commissione ⁷. La disposizione, così formulata, stabilisce dunque per la prima volta una esplicita connessione tra l'esigenza di coerenza nell'ambito della complessiva azione esterna dell'Unione e l'individuazione di principi e finalità a questa comuni. In particolare, l'esigenza di coerenza, nell'indicare un quadro unitario di principi ed obiettivi comuni alle politiche di rilievo esterno dell'Unione, potrebbe contribuire, se non a garantire in maniera assoluta la coerenza dei vari settori dell'azione esterna, almeno ad eliminarne o limitarne le reciproche contraddizioni ⁸. Sotto altro profilo, si pone il problema della giustiziabilità del principio di coerenza non solo per l'immutata sottrazione degli atti di politica estera al sindacato giurisdizionale, ma anche per la complessità del sindacato che incomberebbe alla Corte ⁹.

L'accertamento della coerenza di un atto rispetto ai parametri indicati dagli articoli 21 e 22 TUE implicherebbe che la Corte debba

⁶ V. l'art. 21, par. 3, TUE, il quale stabilisce che "[N]ell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del trattato sul funzionamento dell'Unione europea e delle altre politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2". Analoghe prescrizioni sono poste anche dall'art. 23 TUE che apre il capo 2 del Titolo V del trattato sull'Unione dedicato alla Politica estera e di sicurezza comune; dall'art. 205 TFUE che apre il Titolo I, Parte V del Trattato sul Funzionamento, dedicato alle disposizioni generali sull'azione esterna; dall'art. 207, par. 1, TFUE dedicato alla politica commerciale comune; dagli articoli 208, par. 1, e 209, par. 2, TFUE relativi alla cooperazione allo sviluppo; dall'art. 212, par. 1, TFUE relativo alla cooperazione economica finanziaria e tecnica; dall'art. 214, par. 1 e 4, TFUE relativo all'aiuto umanitario.

⁷ Ai sensi dell'art. 21, par. 3, secondo comma, TUE "[L']Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine".

⁸ In termini parzialmente simili si esprimono L. DEN HERTOOG, S. STROSS, *Policy Coherence in the EU System. Concepts and Legal Rooting of an Ambiguous Term*, Conference Paper *The EU as global player*, Madrid, 7-8 April 2011, www.exact.uni-koeln.de/fileadmin/home/strosss/Den_Hertog_Stross_2011_Policy_Coherence_in_the_EU_System_Concepts_and_Legal_Rooting_of_an_Ambiguous_Term.pdf, p. 12.

⁹ V. C. HILLION, *Cohérence et action extérieure de l'Union*, in E. NEFRAMI (sous la direction), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2012, p. 225 ss.

stabilire se i mezzi normativi utilizzati per perseguire una certa finalità o interesse si trovino con questi in rapporto di ragionevole congruità. Tuttavia, allorché il Consiglio, nell'ambito di settori che comportano valutazioni complesse, disponga di ampio potere discrezionale in merito agli elementi da prendere in considerazione al fine di perseguire gli obiettivi posti, la Corte ha sempre rifiutato di "sostituire la propria valutazione d'opportunità a quella del Consiglio"¹⁰. In conseguenza di ciò, a meno che le valutazioni del Consiglio non appaiano palesemente irrazionali o arbitrarie, è difficile pensare che la Corte effettui un controllo penetrante sulla congruità dei mezzi utilizzati per il perseguimento degli obiettivi ed interessi ai sensi degli articoli 21 e 22 TUE. Un controllo del genere implicherebbe inevitabilmente un giudizio di probabilità, ossia un giudizio di opportunità politica che la Corte tendenzialmente rifiuta di effettuare in casi del genere.

III. Il primo comma del terzo paragrafo indica dunque che l'Unione, nell'elaborazione ed attuazione dell'azione esterna nel settore della politica estera e in quelli compresi nella parte V del TFUE, rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2. Secondo tale disposizione, ciascuna competenza che concorre a formare l'azione esterna andrebbe esercitata secondo il proprio sistema istituzionale e normativo, ma nel perseguimento di fini che l'art. 21 determina per l'insieme dell'azione esterna dell'Unione. Sembrerebbe quindi di poter affermare che, nell'ambito delle azioni esterne, si stabilisca un parametro comune di obiettivi che comprende sia obiettivi politici in senso proprio, che obiettivi relativi a materie specifiche¹¹.

La definizione di un catalogo di obiettivi definito unitariamente per ciascuna delle attività che concorrono a formare l'azione esterna costituirebbe 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. Se

¹⁰ Trib. 23 ottobre 2008, causa T-256/07, *People's Mojahedin Organization of Iran-Consiglio*, in *Racc.*, p. II- 3019, par. 138. V., per analogia, Corte giust. 22 novembre 2007, causa C-525/04 P, *Spagna c. Lenzing*, in *Racc.*, p. I-9947, par. 56 ss. La Corte, in situazioni in cui il Consiglio gode di ampio margine discrezionale, in genere si limita a verificare "l'esattezza materiale degli elementi di prova addotti, la loro attendibilità e la loro coerenza" e "ad accertare se tali elementi costituiscano l'insieme dei dati rilevanti che devono essere presi in considerazione per valutare la situazione e se siano di natura tale da corroborare le conclusioni che ne sono state tratte".

¹¹ Questa sembrerebbe essere la posizione maggiormente sostenuta in letteratura. V., tra gli altri, P. Eeckhout, *EU External Relations Law*, Oxford, 2011, p. 166.

così fosse, 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 ¹².

Questa soluzione avrebbe quindi l'effetto di svincolare le politiche materiali incardinate nella Parte V del Trattato sul Funzionamento dell'Unione dal principio di attribuzione. Tali politiche non andrebbero cioè esercitate esclusivamente per perseguire i fini assegnati a ciascuna di esse, ma anche per finalità generali e di carattere politico, sì da immaginare che l'Unione possa attuare orientamenti politici attraverso le politiche materiali dell'azione esterna, pur in assenza di atti rilevanti adottati ai sensi della competenza in tema di politica estera e di sicurezza comune ¹³. In questa prospettiva, l'effettiva competenza dell'Unione nell'ambito delle varie politiche materiali di rilievo esterno dovrebbe essere ricavata da una lettura congiunta degli obiettivi indicati all'art. 21 e dei poteri assegnati dalle specifiche basi giuridiche complessivamente considerati e bilanciati gli uni rispetto agli altri ¹⁴.

Si tratterebbe di una soluzione davvero innovativa in quanto essa prefigurerebbe, in maniera non dissimile da quanto avviene nell'ambito degli ordinamenti nazionali degli Stati membri, l'esistenza di più livelli d'intervento sul piano esterno. Mentre l'adozione di decisioni politiche in senso proprio comporterebbe ancora l'esercizio di competenze di politica estera, l'Unione ben potrebbe perseguire finalità di carattere politico con le politiche materiali sulla base di un procedimento di formazione della volontà completamente diverso, e su base sopranazionale, che prevede quindi, generalmente, una proposta della Commissione, un voto sovente a maggioranza del Consiglio, una più o meno incisiva partecipazione del Parlamento europeo, a seconda della natura ordinaria o speciale del procedimento legislativo. Decisioni di questo tipo sarebbero inoltre soggette al controllo della Corte di Giustizia anche per quel che concerne il rispetto dei fini dell'art. 21.

¹² Sulla interazione fra obiettivi e mezzi di azione nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione, Cfr. E. CANNIZZARO, *L'interaction entre objectifs politiques et compétences matérielles dans le système normatif de l'union européenne*, in E. NEFRAMI (a cura di), *Objectifs et compétences dans l'Union européenne*, Bruxelles, 2012, p. 211 ss.

¹³ Per questa soluzione v., tra gli altri, M. CREMONA, *The Two (or Tree) Treaty Solution: The New Treaty Structure of EU*, in A. BIONDI, P. ECHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law after Lisbon*, cit., pp. 46-47.

¹⁴ Una posizione più attenuata è stata espressa da A. DIMOPOULOS, *The Effects of the Lisbon Treaty on the Principles and Objectives of the Common Commercial Policy*, in *Europ. Foreign Aff. Rev.*, 2010, p. 165.

L'unitarietà nell'azione di politica estera sarebbe realizzata, in un modello di questo tipo, dal concorso fra politica estera e politiche materiali, nonché dal sostanziale affievolimento del principio delle competenze attribuite.

Nei confronti di questa interpretazione sono tuttavia proponibili alcune obiezioni.

Innanzitutto non è ragionevole pensare che solo le politiche della Parte V del Trattato sul Funzionamento dell'Unione possano perseguire qualsiasi fine, mentre un regime sostanzialmente diverso varrebbe per le altre politiche dell'Unione, talune delle quali aventi un fortissimo impatto sul piano delle relazioni esterne. Se pure le politiche inserite nella Parte V del TFUE non sono poche, da questa rimangono fuori, come si è visto, alcune politiche assai importanti ai fini di assicurare coerenza e unitarietà nella conduzione delle relazioni esterne. Vero è che il terzo paragrafo dell'articolo 21 indica che anche le altre politiche dell'Unione nei loro aspetti esterni possono perseguire questi fini. La disposizione appare peraltro assai ambigua dato che non chiarisce la portata dell'inciso "nei loro aspetti esterni". Da un lato, pare eccessivamente ristretto pensare che esso debba indicare soltanto la conclusione di accordi. Un orientamento politico può essere perseguito infatti non solo attraverso la stipulazione di accordi ma sovente anche attraverso atti interni. Una interpretazione diversa, tuttavia, tesa ad affermare che il perseguimento dei fini dell'articolo 21 possa essere compiuto da tutte le altre politiche dell'Unione aventi effetti esterni, sarebbe inappropriata in quanto eccessivamente estensiva. È però difficile concludere che una limitazione di tale portata a detto principio abbia una base giuridica così fragile ed incerta.

Vi sono, inoltre, ulteriori motivi per i quali questa interpretazione non sembra del tutto convincente. Una visione integrata dei poteri e degli scopi nell'ambito delle relazioni esterne, nel rendere le differenti politiche di rilievo esterno tra di loro interscambiabili, renderebbe assai ardua, se non impossibile, l'individuazione della base giuridica pertinente in relazione a singole misure adottate, e si porrebbe inevitabilmente in contrasto con il principio di attribuzione espresso all'art. 5 TUE. Quest'ultimo, nel riaffermare che "l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti", ribadisce che quello d'attribuzione è il principio cardine del sistema delle competenze dell'Unione: l'azione svolta dalle istituzioni nell'esercizio dei poteri attribuiti deve rimanere rigorosamente funzionale al raggiungimento degli obiettivi

specificamente indicati dalle singole disposizioni del trattato. In quest'ottica, è difficile allora pensare che l'art. 21 TUE, in assenza di una chiara ed espressa volontà di derogare al principio d'attribuzione, abbia la funzione di svincolare le politiche materiali di rilievo esterno dal principio di attribuzione e di renderle uno strumento generale per il perseguimento di obiettivi diversi e anche di carattere politico.

Un ulteriore ostacolo, inoltre, alla possibilità di concepire l'art. 21 come una norma capace di estendere gli obiettivi delle politiche materiali deriva implicitamente dall'esistenza dell'art. 22 TUE¹⁵. Questa disposizione, nell'indicare che spetta al Consiglio europeo determinare gli interessi ed obiettivi strategici dell'azione esterna, sia per quanto riguarda la politica estera che gli altri settori di rilievo esterno, avrebbe la funzione di fissare preventivamente gli orientamenti generali ai quali dovrebbero attenersi le istituzioni nell'esercizio di ciascuna politica. Se la determinazione di interessi e obiettivi strategici che sovente dovrebbero avere un chiaro significato politico è dunque rimessa al Consiglio europeo, è difficile evitare l'impressione che in tal modo si ristabilisca, pur 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. In quest'ottica, l'accentramento in capo al Consiglio europeo del potere di determinare gli orientamenti politici dell'Unione, nel produrre effetti vincolanti rispetto agli atti relativi alle singole politiche, avrebbe dunque l'effetto di compensare l'allargamento del sistema dei fini dell'azione esterna, e la conseguente possibilità di perseguire obiettivi politici attraverso politiche materiali¹⁶.

Infine, l'ostacolo principale è dato dall'art. 40 del Trattato sull'Unione il quale, nel disporre che l'attuazione della dimensione politica dell'integrazione non deve pregiudicare l'attuazione di quella econo-

¹⁵ L'art. 22, par. 1, TUE stabilisce che “[I]l Consiglio europeo individua gli interessi e obiettivi strategici dell'Unione sulla base dei principi e degli obiettivi enunciati all'articolo 21. Le decisioni del Consiglio europeo sugli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione riguardano la politica estera e di sicurezza comune e altri settori dell'azione esterna dell'Unione. Possono riferirsi alle relazioni dell'Unione con un paese o una regione o essere improntate ad un approccio tematico. Esse fissano la rispettiva durata e i mezzi che l'Unione e gli Stati membri devono mettere a disposizione. Il Consiglio europeo delibera all'unanimità su raccomandazione del Consiglio adottata da quest'ultimo secondo le modalità previste per ciascun settore. Le decisioni del Consiglio europeo sono attuate secondo le procedure previste dai trattati”.

¹⁶ V. E. CANNIZZARO, *La fusione dei “pilastri”: politica estera e politiche materiali nel progetto di Costituzione europea*, in *Riv. dir. internaz.*, 2003, p. 1068 e ss.

mico-sociale e viceversa ¹⁷, mantiene ed anzi rafforza la clausola di salvaguardia, già presente nel precedente art. 47 TUE, tesa ad assicurare la separazione tra il sistema dei fini della politica estera da quelli assegnati alle singole politiche materiali ¹⁸. L'esistenza di tale disposizione, che prospetta difficoltà ermeneutiche notevoli ¹⁹, sembra indicare in maniera chiara l'esigenza di evitare un fenomeno di concorrenza fra le politiche materiali dell'Unione e la politica estera e di sicurezza comune sul piano dei rapporti esterni.

Ora, se questo è lo scopo della clausola di salvaguardia, è assai difficile pensare che l'istituzione di un'azione esterna ispirata da esigenze di unitarietà, possa condurre ad una soluzione diametralmente diversa. In questa prospettiva, l'art. 21, par. 2, TUE non avrebbe, allora, alcun effetto sull'ampiezza della competenza assegnata a ciascuna politica di rilievo esterno. In particolare, esso non avrebbe l'effetto di allargare il novero degli obiettivi delle politiche materiali incluse nell'azione esterna, con la conseguenza che atti di carattere materiale potrebbero senz'altro perseguire obiettivi di carattere politico. L'art. 21, par. 2, si limiterebbe ad indicare una serie di obiettivi che devono ispirare la complessiva azione esterna dell'Unione e, quindi, devono essere considerati anche nell'esercizio delle politiche materiali che ne fanno parte. L'effetto di tale disposizione, in altri termini, sarebbe quello di vietare l'uso delle politiche materiali contrarie alle finalità da essa determinate ²⁰.

IV. La difficoltà di comporre la competenza nel campo della politica estera con le competenze materiali dell'Unione deriva essenzialmente dalla profonda diversità del criterio utilizzato per la loro definizione. Le varie politiche materiali dell'Unione sono definite rispetto ad un criterio, appunto, di ordine materiale. La definizione di una certa politica come politica agricola, ad esempio, indica già,

¹⁷ L'art. 40 TUE così recita: “[L]’attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l’applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l’esercizio delle competenze dell’Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea. L’attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l’applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l’esercizio delle competenze dell’Unione a titolo del presente capo”.

¹⁸ La precedente formulazione dell'art. 40 TUE, contenuta nell'ex art. 47 TUE, si limitava a stabilire che “nessuna disposizione [del Trattato sull’Unione] pregiudica i trattati che istituiscono le Comunità europee né i trattati e atti successivi che li hanno modificati o completati”.

¹⁹ Per riflessioni sulla nuova clausola contenuta all'art. 40 TUE v. M.E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell’Unione europea*, Napoli, 2012, p. 261 ss.

²⁰ Per interessanti considerazioni sul punto, v. B. VAN VOOREN, *The Small Arms Judgment in an Age of Constitutional Turmoil*, cit., 2009, p. 340 e p. 345.

di per sé, un settore materiale nel quale l'Unione è abilitata ad operare. Tale richiamo è poi precisato da ulteriori indicazioni che contribuiscono a delimitare la competenza attraverso riferimenti di carattere settoriale o finalistico. L'art. 38, ad esempio, indica che la politica comune agricola include la disciplina dei prodotti del suolo, nonché i prodotti di prima trasformazione. L'art. 39 precisa le varie finalità alle quali tale disciplina dovrà tendere.

Analoghi criteri di carattere materiale e finalistico servono quindi, generalmente, a tracciare la linea di demarcazione fra le varie politiche. Come ha ripetutamente affermato la Corte di giustizia, la pertinenza di un atto rispetto ad una data politica va verificata attraverso parametri obiettivi, rilevando, tra gli altri elementi, il suo contenuto e il suo scopo ²¹. Un certo atto, in particolare, attiene ad una politica in ragione del suo contenuto tipico: della materia, cioè, che esso tende a disciplinare.

Un rapido sguardo alle norme che definiscono la politica estera dell'Unione vale a chiarire come sia logicamente impossibile applicare questa regola ai rapporti fra questa ed altre politiche dell'Unione.

Innanzitutto, la politica estera non è definita in relazione ad alcuno dei criteri normalmente utilizzati per stabilire un riparto di competenze. Il primo paragrafo dell'art. 24 stabilisce, invero, che la competenza dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione di una politica di difesa comune.

Non vi è dunque alcuna indicazione sull'ampiezza della competenza in materia di politica estera, salvo il fatto che essa, ai sensi del par. 2 dell'art. 24, è condotta ed attuata "nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna" ²² e si fonda "sullo sviluppo della reciproca solidarietà degli Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri". In questa prospettiva, un atto potrebbe essere fondato sulle disposizioni del titolo V TUE se concerne una questione che sia d'interesse generale per l'Unione e gli Stati membri ²³. Tuttavia, poiché l'applicazione

²¹ Cfr. Corte giust. 11 settembre 2003, causa C-211/01, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, p. I-8913, par. 39; 29 aprile 2004, causa C-338/01, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, p. I-4829, par. 55, e 10 gennaio 2006, causa C-94/03, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.*, p. I-1, par. 35.

²² V., su questo profilo, anche l'art. 23 TUE.

²³ V. l'art. 32 TUE.

cazione della norma è rimessa, in definitiva, alla discrezionalità degli Stati membri, il richiamo all'interesse generale non appare idoneo a costituire un reale limite alle attività di politica estera. In questa prospettiva, in assenza di una chiara indicazione di competenza e di meccanismi regolatori, la competenza in materia di politica estera si estende laddove gli Stati consentano all'Unione di esercitarla. In mancanza di forme di esercizio la competenza ad agire rimane in capo agli Stati membri.

La difficoltà di delimitare la competenza dell'Unione deriva non solo dall'assenza di una nozione oggettiva di politica estera, ma anche dall'attenuazione del vincolo finalista che caratterizzava la politica estera dell'Unione nella fase antecedente alla entrata in vigore del Trattato di Lisbona. L'art. 11 TUE, prima di tale riforma, definiva infatti la politica estera attraverso un criterio di ordine funzionale, come l'insieme delle azioni tese alla realizzazione dei fini indicati dalla disposizione. Gli obiettivi in precedenza indicati nell'art. 11 sono ora confluiti nell'art. 21, par. 2, TUE. Questa disposizione, che si riferisce non già alla sola politica estera, bensì al complesso delle politiche che fanno parte dell'azione esterna, indica che le azioni dell'Unione sulla scena internazionale debbano essere volte a salvaguardare i suoi interessi fondamentali, i suoi valori, la sua sicurezza (lett. *a*); a realizzare interessi d'indole universale quali lo sviluppo dei diritti dell'uomo, della democrazia e dello Stato di diritto e i principi del diritto internazionale (lett. *b*); a preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale (lett. *c*). Non è forse irragionevole ritenere che tali obiettivi, pur inseriti in una disposizione che riguarda l'azione esterna, continuino a stabilire un vincolo di ordine funzionale alla politica estera²⁴. 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 azione²⁵.

Pur se fosse possibile definire la politica estera in base ad un

²⁴ Cfr. P. EECKHOUT, *The EU's Common Foreign and Security Policy after Lisbon: From Pillar Talk to Constitutionalism*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law after Lisbon*, cit., p. 265 ss. Nella Corte giust. 20 maggio 2008, causa C-91/05, *Commissione c. Consiglio (ECOWAS)*, in *Racc.*, p. I-3651, par. 105, riferita peraltro alla situazione giuridica antecedente alla entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte ha affermato che il mantenimento della pace, il rafforzamento della sicurezza internazionale e la promozione della cooperazione internazionale si iscrivono negli obiettivi della politica estera.

²⁵ Questa notazione si rinviene comunemente in dottrina anche prima dell'istituzione di una azione estera. Cfr. R.A. WESSEL, *The European Union's Foreign and Security Policy*, The Hague, Boston, London, 1999, p. 48 ss.

criterio di carattere funzionale, tuttavia, la difficoltà logica di tracciare una demarcazione rispetto alle politiche materiali rimarrebbe immutata. Ciò discende naturalmente dalla diversità del criterio di definizione della competenza in tema di politica estera rispetto a quella adottata per le politiche materiali. Atti materiali dell'Unione potrebbero interferire nell'ambito delle competenze PESC qualora venissero direttamente utilizzati per il perseguimento di scopi politici. D'altro lato, si potrebbe avere una interferenza di segno opposto qualora l'esistenza di uno scopo di politica estera fosse sufficiente a distogliere un provvedimento dall'ambito delle competenze materiali ed assegnarlo a quelle di politica estera. L'asimmetria nella scelta del criterio comporta, in altri termini, l'impossibilità di attribuire con certezza una azione all'una o all'altra delle competenze dell'Unione, con conseguente produzione di conflitti positivi o negativi. Si avranno conflitti positivi qualora sia astrattamente possibile utilizzare ambedue le competenze per adottare il medesimo atto ²⁶. Si avranno conflitti negativi allorché una certa azione rechi in sé gli aspetti funzionali propri di una delle due dimensioni e gli aspetti materiali propri dell'altra, con la conseguente incapacità di essere realizzata attraverso l'esercizio di una sola di esse ²⁷.

²⁶ La Corte, nella sentenza resa sul caso *ECOWAS* (cit., parr. 84 ss.) ha chiaramente indicato che una misura che apporti un contributo finanziario al fine di prevenire l'accumulazione e la diffusione di armi leggere e di piccolo calibro potrebbe contestualmente essere adottata sia sulla base delle disposizioni PESC, che sulla base delle disposizioni relative alla cooperazione allo sviluppo. Una misura del genere potrebbe, infatti, per scopo e contenuto, avere un oggetto che contestualmente s'iscrive in un'ottica di aiuto allo sviluppo, che di mantenimento della pace e di rafforzamento della sicurezza internazionale. La Corte sembrerebbe dunque ammettere, seppure implicitamente, una certa interscambiabilità tra azioni PESC e le altre azioni di rilievo esterno sul piano dei rapporti internazionali. Per interessanti considerazioni sul punto v. C. HILLION, R.A. WESSEL, *Competence Distribution in EU External Relations after ECOWAS: Clarification or Continued Fuzziness?*, in *Common Market Law Rev.*, 2010, p. 578.

²⁷ Al fine di superare difficoltà di questo genere, la prassi ha elaborato strumenti normativi, più o meno sofisticati, che consentono il coordinamento della dimensione politica e di quella economica. Si tratta dei c.d. regimi integrati preordinati ad ovviare ai problemi, non solo pratici, determinati dalla separazione tra competenze materiali e politica estera attraverso una disciplina che, fondandosi sull'integrazione delle due dimensioni, ne impedisce le reciproche interferenze. Oltre all'art. 215 TFUE che prevede, nello specifico settore delle sanzioni economiche internazionali un collegamento funzionale tra competenze materiali e politica estera, la possibilità di un coordinamento fra le due dimensioni dell'integrazione è affidato a meccanismi che non trovano invece alcuna codificazione nei Trattati. Un esempio è offerto dalla disciplina relativa al sistema di radionavigazione via satellite. Sulla base di un regolamento fondato sulle politiche materiali (regolamento (UE) n. 912/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 22 settembre 2010, che istituisce l'Agenzia del GNSS europeo, abroga il regolamento (CE) n. 1321/2004 del Consiglio sulle strutture di gestione dei programmi europei di radionavigazione via satellite e modifica il regolamento (CE) n. 683/2008 del Parlamento europeo e del Consiglio, in *GUUE* L 276 del 20 ottobre 2010, p. 11), l'Unione, nell'indicare le strutture di gestione dei programmi europei di radionavigazione via satellite, ha istituito un'agenzia denominata Autorità di vigilanza europea GNSS. Detta Autorità ha il

V. Queste difficoltà inducono ad un approccio più cauto rispetto alle più entusiaste aperture di parte della dottrina che sembra ritenere che il trattato di Lisbona abbia superato il problema della frammentazione del potere estero dell'Unione.

Non è infatti agevole realizzare una unificazione dei meccanismi istituzionali e normativi che attengono rispettivamente all'esercizio della dimensione politica e della dimensione economica dell'integrazione. L'esercizio della seconda rimane rigidamente predeterminato dal principio delle competenze attribuite, per modo che le competenze attribuite all'Unione non potranno che perseguire gli obiettivi assegnati dal trattato specificamente per ciascuna di esse. D'altra parte, l'Unione non potrà, per il perseguimento delle proprie finalità politiche, avvalersi del formidabile potere rappresentato dall'esercizio delle competenze socio-economiche dell'Unione, dato che questo comporterebbe una sottoposizione dei meccanismi sovranazionali che governano l'esercizio dell'integrazione economica a quelli inter-governativi, che disciplinano l'integrazione politica.

Non pare dunque azzardato affermare che i rapporti fra atti di politica estera e atti fondati sulle politiche materiali continuano a fondarsi, anche nell'ambito del nuovo quadro dell'azione esterna, su un paradigma di incerta solidità. Mentre, da un lato, l'adozione di provvedimenti materiali interni 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. Ciò conduce peraltro al risultato, non privo di inconvenienti, che, in via generale, non vi sarebbe alcun ente competente ad adottare provvedimenti che ricadono nell'ambito delle competenze materiali per la realizzazione di uno scopo di politica estera.

Il coordinamento fra queste due dimensioni, giuridicamente

compito di gestire, tra l'altro, tutti gli aspetti relativi alla sicurezza e alla protezione del sistema di radionavigazione, fatti salvi gli aspetti che possano avere un'incidenza sulla sicurezza dell'Unione europea e dei suoi Stati membri (v. art. 9 del Regolamento (UE) n. 912/2010, cit). La disciplina di questi ultimi è stata infatti assegnata alla competenza che l'Unione possiede sulla base delle attribuzioni PESC. L'azione comune 2004/552/PESC (del Consiglio, del 12 luglio 2004, sugli aspetti del funzionamento del sistema europeo di radionavigazione via satellite che hanno incidenza sulla sicurezza dell'Unione europea, in *GUUE* L 246 del 20 luglio 2004, p. 30) stabilisce infatti che "[I]n caso di minaccia per la sicurezza dell'Unione europea o di uno Stato membro derivante dal funzionamento o dall'utilizzazione del sistema, o in caso di minaccia per il funzionamento del sistema, in particolare in conseguenza di una crisi internazionale" (art. 2 dell'azione comune 2004/552/PESC, cit.), il Consiglio o, in casi eccezionali, l'Alto rappresentante decidano riguardo le istruzioni necessarie da impartire all'Autorità di vigilanza europea GNSS. Questa soluzione, nell'offrire la possibilità di un coordinamento tra la dimensione politica e quella materiale dell'integrazione, ha l'effetto di mantenere formalmente separate le due realtà.

separate, andrebbe quindi affidato a strumenti informali di consultazione e, quindi, alla possibilità di unificare in via di fatto meccanismi di azione che rimangono invece giuridicamente distinti.

L'esigenza di un generale coordinamento nell'azione esterna dell'Unione sulla base della PESC e delle competenze materiali emerge bensì dall'art. 21, par. 3, secondo comma, TUE²⁸. Tale disposizione, tuttavia, non consente di stabilire con certezza se l'esistenza di un atto PESC, nel perseguimento degli scopi di politica estera, sia sufficiente per consentire che le competenze materiali siano utilizzate per l'attuazione di tali scopi. Questo effetto sembra assicurato, peraltro solo limitatamente al caso particolare di misure a carattere sanzionatorio, dall'art. 215 TFUE, il quale espressamente prevede un procedimento articolato su due fasi per l'utilizzo di competenze materiali al fine di attuare un atto adottato dall'Unione nell'ambito della politica estera²⁹. 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. 21, par. 3, TUE.

Vero è che la prassi più recente sembra indicare linee di tendenza che, se pure non preludono immediatamente ad un superamento dell'assetto di formale separazione tra politiche materiali e politica estera, tendono nondimeno a rimediare a talune aporie giuridiche e politiche che ne derivano. Si possono segnalare, in particolare, due linee di tendenza. La prima è quella delle istituzioni dell'Unione ad accettare un ruolo guida degli Stati membri, agenti secondo logiche intergovernative, in materie di accentuato significato politico. Ne è testimonianza il consenso all'utilizzo delle politiche materiali per la realizzazione di obiettivi di politica estera al di là dei limitati strumenti di coordinamento previsti dai trattati istitutivi³⁰. D'altro lato, quasi a compensare questo ruolo guida della

²⁸ Cit.

²⁹ L'art. 215 TFUE così recita: "Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea prevede l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo". Il Trattato di Lisbona, colmando una grave lacuna, ha aggiunto un secondo paragrafo: "[q]uando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali".

³⁰ Per un esempio recente della tendenza ad utilizzare misure adottate sulla base delle competenze materiali per attuare atti di politica estera v. Decisione delegata della Commis-

dimensione intergovernativa rispetto a quella sopranazionale, la prassi evidenzia una tendenza degli Stati membri a tollerare l'impiego delle politiche materiali come strumento autonomo di realizzazione di obiettivi politici, ben al di là, quindi, delle previsioni dei trattati istitutivi, in settori, quale ad esempio i diritti dell'uomo, nei quali vi è un largo consenso fra gli Stati membri ³¹.

In altri termini, la prassi interistituzionale denota come le paralizzanti conseguenze derivanti da una rigorosa applicazione del regime di separazione si siano in pratica attenuate attraverso formule fondate sul negoziato informale e sulla ricerca del mutuo consenso fra Stati e istituzioni sovranazionali. Questa tendenza rappresenta quindi una sorta di "terza via" fra i due modelli alternativi — ed ambedue politicamente accettabili — della completa integrazione della politica estera con le politiche materiali dato dall'art. 21 e quello della separazione che si riflette, invece, nell'esistenza dell'art. 40.

Questa osservazione sembra indicare allora un percorso atto a superare talune delle nefaste conseguenze determinate dalla persi-

sione, 2012/207/UE, dell'8 febbraio 2012, che modifica l'allegato III della decisione n. 1080/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio che accorda alla Banca europea per gli investimenti una garanzia dell'Unione in caso di perdite dovute a prestiti e garanzie sui prestiti a favore di progetti realizzati al di fuori dell'Unione e che abroga la decisione n. 633/2009/CE, per quanto riguarda la Siria (in *GU L* 110 del 24 aprile 2012, p. 38) la quale attua la Decisione 2011/782/PESC del Consiglio, del 1° dicembre 2011, relativa a misure restrittive nei confronti della Siria e che abroga la decisione 2011/273/PESC (in *GUUE L* 319 del 2 dicembre 2011, p. 56). Questo elemento sembrerebbe indicare quindi l'esistenza di un più generale principio atto a consentire l'adozione a fini politici di misure fondate sulle competenze materiali sulla base di un atto di politica estera.

³¹ Tra i numerosissimi casi di prassi, v., ad es., il Programma d'azione annuale per il 2010 (Commission Decision, of 18 March 2010, on the Annual Action Programme 2010 for the European Instrument for the promotion of Democracy and Human Rights worldwide (EIDHR), [C(2010)1614-PE/2010/1308], Annex 14 e Annex 15) che la Commissione ha adottato sulla base del Regolamento (CE) n. 1889/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 dicembre 2006, che istituisce uno strumento finanziario per la promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo, in *GUUE L* 386 del 29 dicembre 2006, p. 1 ss. La decisione della Commissione finanzia e disciplina l'invio nel territorio di Paesi terzi di missioni di osservazione elettorale le quali, nel monitorare che i processi elettorali si svolgano correttamente, sono finalizzati a realizzare obiettivi di politica estera, come la prevenzione dei conflitti. Altrettanto interessante il caso delle misure di assistenza prestate dall'Unione al fine di risolvere il conflitto in Transnistria. Le molteplici decisioni della Commissione (v., tra le altre, Commission Implementing Decision, of 28 November 2011, on the ENPI East Regional Action Programme 2011 Part II in favour of ENP countries and Russia to be financed under Article 19 08 01 03 of the general budget of the European Union, C (2011) 8563), che sono fondate sul Regolamento (CE) n. 1638/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 ottobre 2006, recante disposizioni generali che istituiscono uno strumento europeo di vicinato e partenariato (in *GUUE L* 310 del 9 novembre 2006, p. 1 ss.), deliberano misure di gestione delle frontiere e di lotta contro la criminalità organizzata chiaramente preordinate a realizzare obiettivi di pace e sicurezza internazionale (v. i termini inequivoci utilizzati nella motivazione: "[C]ontributing to a peaceful settlement of the Transnistria conflict through monitoring and advice on the management of the Ukrainian-Moldovan state border").

stente separazione della politica estera dalle politiche materiali, senza tuttavia eliminare alle radici la distinzione fra le due dimensioni dell'Europa economica e dell'Europa politica, che costituisce, allo stadio attuale di sviluppo, un tratto ineliminabile dell'integrazione europea.

VI. Non è agevole, al termine di queste rapide notazioni, definire il nuovo modello costituzionale dell'azione esterna dell'Unione. Se le intenzioni dei redattori del trattato di Lisbona erano quelle di superare la frammentazione che caratterizzava la conduzione del potere estero dell'Unione, non si può certo dire che esse siano state del tutto realizzate e che, in corrispondenza del nuovo titolo V, si sia in presenza di un modello unitario. Permangono, infatti, anche nel nuovo modello dell'azione, ambiguità redazionali ed evidenti contraddizioni logiche, ben simboleggiate dalla scelta di mantenere la separazione delle politiche materiali dalla politica estera nell'ambito di una « azione esterna » ispirata da esigenze di unitarietà³². Le ambiguità che permangono nel testo riflettono peraltro ambiguità politiche ed istituzionali che caratterizzano, nel presente momento storico, il processo di integrazione europea. Se, da un lato, gli Stati membri sembrano disposti a consentire all'Unione di determinare, attraverso dinamiche di tipo sopranazionale, propri orientamenti di politica estera, d'altro lato, ciò sembra possibile solo in settori assai limitati, per il perseguimento di obiettivi largamente condivisi, e sempre a patto di mantenere in capo agli Stati membri una riserva decisionale rispetto a questioni di alto valore politico. Di qui le evidenti incertezze sistematiche delle soluzioni contenute nel trattato di Lisbona, che da un lato appaiono ispirate all'autonomia decisionale dei meccanismi sovranazionali, e all'attenuazione del

³² Non stupisce dunque anche la reticenza della Corte di giustizia a chiarire la natura giuridica dell'« azione esterna » dell'Unione e a fornire una soddisfacente collocazione sistematica delle sue disposizioni generali. Nella recente sentenza del 19 luglio 2012 (causa C-130/10, *Parlamento c. Consiglio*, non ancora pubblicata), la Corte, pur menzionando per la prima volta nella sua giurisprudenza l'art. 21, par. 2, TUE, si è limitata ad affermare che, alla luce dell'art. 21, paragrafo 2, lettera c), TUE, "l'obiettivo della lotta contro il terrorismo internazionale e il suo finanziamento per salvaguardare la pace e la sicurezza a livello internazionale corrisponde [tuttavia] agli obiettivi delle disposizioni dei Trattati relative all'azione esterna dell'Unione" (par. 61). Ne ha tratto la conclusione che "[D]ato che il terrorismo costituisce una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale, le azioni attuate dall'Unione nel contesto della PESC [...] possono avere ad oggetto la lotta al terrorismo" (par. 63). Nei passaggi appena citati la Corte ha dunque ribadito che l'obiettivo di salvaguardare la pace e la sicurezza internazionale appartiene alla PESC. Non ha tuttavia precisato se esso, in quanto corrispondente "agli obiettivi delle disposizioni dei Trattati relativi all'azione esterna" possa considerarsi parte integrante anche delle altre politiche di rilievo esterno diverse dalla PESC oppure rivesta una funzione diversa.

rigoroso principio delle competenze attribuite, tipico di un ente privo della capacità di determinare propri indirizzi di politica estera, mentre dall'altro appaiono mantenere in capo ai meccanismi intergovernativi un sostanziale potere di indirizzo e controllo, ed una sostanziale riserva di intervento.

Non è facile dire, al termine di queste pur brevi riflessioni, se queste differenti esigenze siano in grado di convivere nell'ambito di un modello di relazioni giuridiche di carattere costituzionale, che assicuri coerenza ed efficienza dei comportamenti dell'Unione sul piano internazionale. Quel che pare certo è che la distinzione tra la dimensione intergovernativa e quella sovranazionale continua a costituire, allo stadio attuale di sviluppo, un tratto ineliminabile dell'integrazione europea, e ne condiziona pesantemente l'evoluzione.