

ANDREA GATTINI

LE RELAZIONI ESTERNE DELLA UE
NEL PROGETTO DI TRATTATO ISTITUTIVO
DELLA COSTITUZIONE EUROPEA

SOMMARIO

1) *Introduzione*; 2) *Competenze e struttura organizzativa*; 3) *Aspetti innovativi nei singoli settori dell'azione esterna dell'Unione*; 4) *In particolare: nella conclusione di accordi*; 5) *Conclusioni*.

1. Uno dei principali scopi del Trattato costituzionale è quello di riportare *ad unum* la per vari aspetti problematica divaricazione venutasi a creare nel sistema giuridico comunitario con il Trattato sull'Unione europea del 1992. Uno degli aspetti maggiormente problematici era quello della ripartizione, ma più spesso intersecazione o sovrapposizione di competenze fra CE e UE nell'ambito delle relazioni esterne. Il progetto di Trattato costituzionale risolve alcuni problemi, ma ne crea di nuovi.

2. L'art. I-11 stabilisce le seguenti categorie di competenze dell'Unione: esclusive, concorrenti, e di sostegno. Apparentemente *quartum non datur*. Infatti, ai sensi dell'art. I-13, 1° comma, "l'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri quando la Costituzione le attribuisce una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli I-12 (competenza esclusiva) e I-16 (competenze di sostegno, coordinamento e completamento)". Caratteristica della competenza esclusiva è quella nota per la quale "l'Unione è l'unica a potere legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori" (art. I-11, 1° comma). Caratteristica della competenza concorrente è invece quella per la quale "l'Unione e gli Stati membri hanno la facoltà di legiferare e adottare atti giuridicamente obbligatori", dove però "gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria o ha deciso di cessare di esercitarla" (art. I-11, 2° comma). Della competenza di sostegno non ci occuperemo qui, non essendo rilevante per la nostra materia.

Nonostante il dichiarato impegno a una maggiore chiarezza e sistematicità, non sembra però che ciò sia pienamente riuscito nell'ambito

che qui rileva delle relazioni esterne. È già lo stesso art. I-11, al 4° comma, a dirci che “l’Unione ha competenza per la definizione e l’attuazione di una politica estera e di sicurezza comune, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune”. Che si tratti di competenza concorrente, si ricava dal fatto che la materia non compare né tra quelle dell’art. I-12 (competenze esclusive), né tra quelle dell’art. I-16 (competenze cd. di sostegno). E tuttavia l’autonomo rilievo della competenza in materia di politica estera e di sicurezza comune ritorna all’art. I-15, la cui rubrica è per l’appunto intitolata alla politica estera e di sicurezza comune.

Il perché di questa differenziazione e le conseguenze che ne derivano non appaiono del tutto perspicue. Quello che risulta evidente è che, negli intenti dei proponenti, la competenza dell’Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune dovrà costituire anche in futuro un *minus* rispetto alla competenza concorrente in senso proprio. Gli Stati membri non si impegnano ad esercitare la loro competenza in materia solo nella misura in cui l’Unione non abbia esercitato la propria, come è tipico della competenza concorrente, ma più modestamente si impegnano, ai sensi dell’art. I-15, 2° comma, a sostenere “attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza comune dell’Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca” e ad astenersi “da qualsiasi azione contraria agli interessi dell’Unione o tale da nuocere alla sua efficacia”.

L’ambiguità che ne deriva per la coerenza dell’intero sistema e il rischio che l’approccio intergovernativo, che ha finora caratterizzato la PESC, non solo permanga, ma anche si insinui negli ambiti finora di dominio comunitario, si rafforza allorché si consideri che ai sensi dell’art. I-15 la competenza in materia di politica estera comprende “tutti i settori della politica estera”, il che riecheggia la considerazione espressa nel rapporto della Commissione per i lavori della Convenzione, per cui la politica estera non può essere disgiunta dalle relazioni internazionali economiche e sociali. Del resto tutte le norme relative all’azione esterna dell’Unione sono state raggruppate in un medesimo Titolo V della Parte III, che dopo un primo capo relativo a disposizioni di applicazione generale, si suddivide in ulteriori 7 capi: politica estera e di sicurezza comune; politica commerciale comune; cooperazione con i Paesi terzi ed aiuto umanitario; misure restrittive; accordi internazionali; relazioni con le organizzazioni internazionali, i Paesi terzi e delegazioni dell’Unione; ed infine la materia inedita dell’attuazione della clausola di solidarietà, nell’eventualità che uno Stato mem-

bro subisca un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale.

Torneremo brevemente su alcune di queste materie, per segnalare le novità più significative apportate dal progetto di Trattato. Qui è il caso di precisare ulteriormente cosa si intende per “rischio d’intergovernamentalizzazione dell’intero settore delle relazioni esterne”, dando uno sguardo alla struttura organizzativa delineata dal progetto di Trattato, e soffermandoci in particolare su due punti, il Consiglio europeo e il Ministro degli affari esteri.

Come è noto, uno degli aspetti più significativi del progetto è l’inserimento del Consiglio europeo fra le istituzioni dell’Unione, al fianco del Parlamento europeo, Consiglio dei ministri, Commissione europea e Corte di giustizia (art. I-18). L’art. I-20, 1° paragrafo, specifica che il Consiglio europeo non esercita funzioni legislative. E di fatti è nell’art. I-34, relativo agli atti non legislativi, che si dice che il Consiglio europeo adotta decisioni europee. Come sappiamo dall’art. I-32, portante l’elenco degli atti giuridici dell’Unione, la decisione europea è un atto sì non legislativo, ma nondimeno “obbligatorio in tutti i suoi elementi”. Nella prima Parte si mantiene un margine di ambiguità circa la natura e la portata degli atti che il Consiglio europeo può adottare in materia di relazioni esterne. Nell’ambito specifico della politica estera e di sicurezza comune, l’art. I-39, 3° paragrafo chiarisce che il Consiglio europeo, a cui spetta individuare gli interessi strategici dell’Unione e fissare gli obiettivi, adotta, al pari del Consiglio dei ministri, e di regola all’unanimità, le decisioni europee necessarie. Nell’ambito più vasto delle relazioni esterne, è solo in via indiretta che si ricava la medesima conclusione dall’art. I-23, 2° paragrafo. Quest’ultima disposizione ci informa che il Consiglio “Affari esteri” elabora le politiche esterne dell’Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo. Ora, non è chiarito nel testo se la “definizione di linee strategiche” vada intesa come sinonimo di “individuazione di interessi e obiettivi strategici” dell’Unione, di cui al sopra menzionato art. I-39, in vista dei quali il Consiglio, come si è detto, adotta decisioni vincolanti. Che al quesito vada data risposta affermativa, lo si ricava non solo dalla lettura congiunta e sistematica degli artt. 23, 32, 34 e 39, ma anche dalla chiara indicazione dell’art. III-194, per il quale “le decisioni del Consiglio europeo su interessi e obiettivi strategici dell’Unione riguardano la politica estera e di sicurezza comune e altri settori dell’azione esterna dell’Unione”.

Venendo ora alla nuova figura del Ministro degli affari esteri dell'Unione, questa è l'epitome delle ambiguità e complicazioni che si profilano all'orizzonte della gestione delle relazioni esterne dell'Unione. Come è noto, la Commissione aveva premuto per la fusione in una medesima persona all'interno della Commissione dell'Alto rappresentante per la politica estera e del Commissario per le relazioni esterne. Alcuni Stati membri invece si opponevano a che il futuro Ministro degli affari esteri facesse parte della Commissione o che comunque fosse sottoposto al pari degli altri commissari al potere di orientamento politico che spetta al Presidente della Commissione.

La formula di compromesso indicata dal Gruppo di lavoro e accolta dal progetto è quella del "doppio cappello". L'art. I-27 prevede che il Ministro degli affari esteri, al quale spetta per diritto il rango di vicepresidente, venga nominato, a differenza degli altri commissari, dal Consiglio europeo, a maggioranza qualificata, con l'accordo del Presidente della Commissione. Non risulta però chiaro se la medesima procedura sia necessaria anche per porre termine all'attività del Ministro. L'art. I-27, 1° paragrafo, prosegue dicendo che "il Consiglio europeo può porre fine alla sua permanenza in carica mediante la medesima procedura". D'altra parte l'art. I-26 specifica che i commissari rassegnano le dimissioni se è il Presidente della Commissione a chiederlo. È probabile che la prima disposizione prevalga rispetto alla seconda, in quanto norma speciale, e che vada interpretata nel senso che in ogni caso è necessario un accordo fra Presidente della Commissione e Consiglio europeo¹. Una questione più difficile è quella della posizione del Ministro degli affari esteri nell'eventualità di una mozione di sfiducia da parte del Parlamento europeo, che ai sensi dell'art. I-25, 5° paragrafo, obbliga alle dimissioni collettive dei "commissari europei" e dei "commissari". Per ragioni di coerenza sistematica, e specificamente per il fatto che il Ministro degli affari esteri è a tutti gli effetti un membro della Commissione, sarebbe preferibile che la norma specificasse che anche il Ministro è tenuto alle dimissioni².

La posizione a dire il meno eccentrica del Ministro degli affari esteri/commissario all'interno della Commissione e la sua particolare

¹ In questo senso si è orientata anche la Conferenza intergovernativa, v. CIG 60/03, *Presidency Proposals for the Intergovernmental Conference of 12-13 December 2003* (9.12.2003), Annex 7 (modifica dell'art. I-26, 3° paragrafo).

² Per una proposta in tal senso alla Conferenza intergovernativa v. il documento sopra citato (modifica dell'art. I-25, 5° paragrafo).

dependenza dagli Stati membri è evidenziata dal fatto che egli partecipa ai lavori del Consiglio europeo (art. I-20, 2° paragrafo), presiede il Consiglio “Affari esteri” (art. I-23, 2° paragrafo, e art. III-197), attua la politica estera comune “in qualità di mandatario del Consiglio dei ministri” (art. I-27, 2° paragrafo), ed ancora dal fatto che ai sensi dell’art. I-39, 7° paragrafo, gli spetta un autonomo diritto di proposta al Consiglio europeo o al Consiglio dei ministri sempre in materia di politica estera e di sicurezza comune. Invece, in seno alla Commissione, il Ministro degli affari esteri è incaricato delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell’azione esterna dell’Unione. Come specifica l’art. I-27, 3° paragrafo, è solo limitatamente all’esercizio di queste responsabilità in seno alla Commissione che il Ministro degli affari esteri è soggetto alle procedure che regolano il funzionamento della Commissione. In considerazione di questa doppia funzione e doppia lealtà, e in ragione della pervasività che le questioni di politica estera esercitano sui vari aspetti di quella che più generalmente viene detta azione esterna, o politiche esterne dell’Unione, è difficile vedere come il Ministro degli affari esteri potrà soddisfare il principio, ribadito ancora all’art. I-25, 4° paragrafo, per il quale “la Commissione esercita le sue responsabilità in piena indipendenza” e “nell’adempimento dei loro doveri, i commissari europei non ... accettano istruzioni da alcun governo né da alcun organismo”³.

In questo scenario, si potrebbe profilare il rischio di una messa a repentaglio del rispetto dell’*acquis communautaire* negli ambiti dell’azione esterna finora di competenza, finanche esclusiva, comunitaria, quale in primo luogo la politica commerciale comune. Se da un lato, l’art. III-209 specifica che 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, e che la Corte di giustizia è competente a controllarne il rispetto⁴, d’altro lato l’art. III-217, destinato a sostituire

³ Né sembrano sufficienti le precisazioni proposte nella Conferenza intergovernativa, per le quali il principio dell’indipendenza della Commissione dell’art. I-25, 4° paragrafo, si esercita “senza pregiudizio dell’art. I-27, 2° paragrafo”, e viceversa gli obblighi del Ministro degli affari esteri all’interno della Commissione ai sensi dell’art. 27, 3° paragrafo, si esercitano “nella misura in cui ciò è compatibile con i precedenti paragrafi”.

⁴ Opportunamente il Gruppo di esperti giuridici della Conferenza intergovernativa, a cui la Presidenza della Conferenza aveva affidato il compito di procedere ad adattamenti redazionali e giuridici del testo adottato dalla Convenzione europea, ha osservato che con il venire meno della distinzione in pilastri, viene anche meno la ra-

l'attuale art. 133 Tr. CE, aggiunge al 1° paragrafo il significativo inciso che “la politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e degli obiettivi dell’azione esterna dell’Unione”. Inoltre si viene anche a determinare il rischio di una confusione di ruoli nelle diverse fasi, che dovrebbero invece fare capo a soggetti diversi, della determinazione di una data politica, la sua esecuzione e il suo controllo.

Quanto agli aspetti della guida e del controllo, si deve ancora una volta registrare il ruolo marginale accordato al Parlamento europeo nell’ambito proprio della politica estera e di sicurezza comune. Questi, ai sensi dell’art. I-39, 6° paragrafo, si vede ancora soltanto riconosciuto il diritto di essere consultato regolarmente sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e di essere tenuto al corrente della sua evoluzione. Né l’art. III-205 aggiunge nulla rispetto all’attuale art. 21 TUE, se non la scadenza semestrale, invece che annuale, del dibattito al Parlamento sui progressi compiuti nell’attuazione della politica estera e di sicurezza comune. Il giudizio negativo è peraltro in parte bilanciato dall’aumento significativo dei poteri del PE nell’ambito della procedura di conclusione degli accordi internazionali dell’Unione, nonché del suo maggiore coinvolgimento in materie quali la cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi, punti sui quali torneremo.

3. Visto lo spazio limitato del presente contributo, non è possibile occuparsi approfonditamente di tutti i settori dell’azione esterna dell’Unione. Ci limiteremo pertanto a passare brevemente in rassegna gli aspetti salienti di ciascuno capo del Titolo V della Parte III.

Con riferimento alla PESC, si delinea con maggiore chiarezza la distinzione fra politica estera e di sicurezza comune da un lato (art. I-39, e artt. III-195-209), e politica di sicurezza e difesa comune dall’altro (art. I-40 e artt. 210-214). In materia di PESC, viene finalmente fatta chiarezza sulla natura delle azioni comuni e posizioni comuni del

gione d’essere di disposizioni quali si ritrovano nell’art. 46 f e 47 del Trattato sull’Unione europea. Nella nuova prospettiva, non è dunque questione del pregiudizio o meno di “competenze”, bensì dell’“applicazione di procedure e rispettivi ambiti di attribuzioni delle istituzioni”, mentre va da sé che ne spetti alla Corte il controllo. Il Gruppo ha pertanto proposto la riformulazione del primo, nonché l’eliminazione del secondo paragrafo dell’art. III-209, v. CIG 50/03, *Adaptations rédactionnelles et juridiques du Groupe d’experts juridiques de la CIG* (25.11.2003).

Consiglio, nel senso che si tratta di decisioni (art. I-39, 3° paragrafo; art. III-195, 3° paragrafo). La maggioranza qualificata si estende ad un ulteriore caso rispetto a quelli attualmente previsti, e cioè sulla base di una proposta del Ministro degli affari esteri, in seguito però ad una specifica richiesta del Consiglio europeo rivolta a quest'ultimo (art. III-201, 2° paragrafo, lett b)⁵. È prevista la creazione di un servizio diplomatico europeo, di cui si avvalga il Ministro degli affari esteri. Le disposizioni circa la sua organizzazione e funzionamento sono rinviate ad apposita decisione del Consiglio. Nell'insieme, non sembra che nelle disposizioni del capo II del Titolo V della Parte III vi siano elementi particolarmente innovativi, e di fatti non a caso in una nota della Presidenza alla vigilia dell'apertura della Conferenza intergovernativa si poteva leggere che, a parte la questione della presidenza del Consiglio "Affari esteri", "il resto delle disposizioni in materia di PESC... è ritenuto chiaro e le delegazioni lo trovano in linea di massima accettabile"⁶.

In materia di PESD (politica di sicurezza e difesa comune), le cd. missioni di Petersberg, in linea con le attuali esigenze, vengono promosse alla lotta contro il terrorismo e il loro spettro si allarga ulteriormente, fino a comprendere non meglio specificate azioni congiunte in materia di disarmo, nonché operazioni di stabilizzazione al termine di conflitti. Se non è stato possibile superare il vincolo dell'unanimità per le decisioni del Consiglio dei ministri, sono state tuttavia previste forme di cooperazione più stretta per quegli Stati membri, i quali, come si pronuncia l'art. III-213 "desiderano assumere impegni più vincolanti in materia ai fini di missioni più impegnative". Queste due forme, previste all'art. I-40, rispettivamente al 6° e al 7° paragrafo, e riprese poi negli artt. III - 213 e 214, vengono dette l'una "cooperazione strutturata", e, con dizione poco perspicua, "cooperazione più stretta" l'altra. Il motivo per cui si è voluto evitare il termine noto di cooperazione rafforzata risiede probabilmente nel fatto che in questo ambito non sono previsti particolari controlli da parte delle istituzioni circa l'attitudine di uno Stato membro di parteciparvi (art. I-43, artt. III-322 ss.), bensì è sufficiente che lo Stato membro che desidera asso-

⁵ La Presidenza della Conferenza intergovernativa ha proposto di riconoscere al Ministro degli affari esteri una incondizionata facoltà di proposta, v. CIG 60/03, cit., Annex.

⁶ V. CIG 2/03 (2.10.2003), punto 8.

ciarsi in una fase successiva, informi il Consiglio europeo della sua decisione e sottoscriva la relativa dichiarazione allegata al Trattato.

Un elemento significativo nel quadro di rafforzamento della PESD è costituito dal nuovo meccanismo di finanziamento. Fatta salva la distinzione fra spese amministrative e spese operative, l'art. III-215 prevede che il Consiglio dei ministri adotti una decisione europea che stabilisca le procedure specifiche per garantire, previa consultazione del Parlamento europeo, il rapido accesso agli stanziamenti del bilancio dell'Unione destinati al finanziamento urgente segnatamente dei preparativi di una missione di cui all'art. I-40, paragrafo 1°, non di carattere militare. Per le operazioni di gestione di crisi aventi una componente militare il medesimo art. III-215, 3° paragrafo, adotta una soluzione in linea con quanto raccomandato dal Gruppo VIII (Difesa) della Convenzione, prevedendo la creazione di un Fondo costituito da contributi degli Stati membri, a cui possa direttamente attingere il Ministro degli affari esteri, su autorizzazione del Consiglio dei ministri.

Venendo ora a trattare dei singoli settori dell'azione esterna finora appartenenti al primo pilastro, per quanto concerne la Politica commerciale comune, oltre a quanto già osservato prima circa i rischi di parziale assorbimento di tale politica nell'ambito più generale e sotto maggiore controllo degli Stati membri delle relazioni esterne, va sottolineato però anche l'aspetto positivo in materia di conclusione di accordi, con il parziale superamento della laboriosa disciplina introdotta nell'art. 133 TCE dal Trattato di Nizza. Ricordiamo che allo stato del diritto vigente, ai sensi dell'art. 133, 5° paragrafo TCE per effetto del Trattato di Nizza, la competenza per la conclusione di accordi nei settori degli scambi di servizi e degli aspetti commerciali della proprietà intellettuale è concorrente a quella degli Stati, ai quali è stata espressamente riconosciuta in termini che nel giudizio di alcuni commentatori potrebbero addirittura costituire un passo indietro rispetto alla nota giurisprudenza AETS della Corte di giustizia in tema di parallelismo di competenze interne ed esterne della Comunità e conseguente esclusività di queste ultime, giurisprudenza sulla quale torneremo fra breve. Per quanto concerne invece gli accordi nei settori degli scambi culturali ed audiovisivi, attualmente ai sensi dell'art. 133, 6° paragrafo, essi, al pari di quelli concernenti gli scambi di servizi didattici, sociali e relativi alla salute umana, possono essere conclusi solo in forma mista. In futuro, invece, una volta eliminate le disposizioni relative alla conclusione di determinati accordi in forma mi-

sta, e alla luce della disposizione dell'art. I-12, 2° paragrafo circa la competenza esclusiva dell'Unione per la conclusione di accordi, sulla quale torneremo fra breve, la norma generale per la negoziazione e conclusione di accordi in materia commerciale sarà quella della maggioranza qualificata. La delibera unanime del Consiglio sarà richiesta solo per la negoziazione e la conclusione di quegli accordi nell'ambito degli scambi di servizi, che comportino spostamenti di persone, oltre che degli accordi riguardanti gli aspetti commerciali della proprietà intellettuale, e, in presenza di taluni circostanze, degli accordi nel settore degli scambi dei servizi culturali e audiovisivi.

In materia di cooperazione con i Paesi terzi e aiuto umanitario, il progetto di Trattato riconduce ad una disciplina sostanzialmente uniforme ed ad unico capo, pur mantenendo due distinte sezioni, la materia della cooperazione allo sviluppo, oggetto attualmente del Titolo XX della Parte Terza TCE, e quella della cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi, oggetto attualmente dell'unico art. 181 A del Titolo XXI, introdotto dal Trattato di Nizza. Quest'ultima materia non è più oggetto solo di una competenza complementare, ma diventa al pari di quella della cooperazione allo sviluppo, una materia di competenza concorrente, nella quale, come dicono gli art. III-218 e 221, le azioni dell'Unione e degli Stati membri "si integrano e si rafforzano reciprocamente". Tanto detto, non sembra che le disposizioni degli artt. III-221-222, destinati a sostituire l'attuale art. 181 A risolvano alcuno dei dubbi sollevati in dottrina circa la portata della norma. Ad esempio, è stato convincentemente sostenuto che questa nuova competenza, rilevando in realtà di varie altre competenze comunitarie materiali, dovrebbe essere esclusiva e non concorrente. Con una scelta logica e forse inevitabile, ma che non mancherà comunque di sollevare problemi di coordinamento nella pratica, il progetto di Trattato scorpora dalle già citate missioni di Petersberg, di cui ora all'art. I-40 e art. III-210, per inserirle nel presente capo, le azioni nel settore dell'aiuto umanitario, intese come quelle azioni che "mirano a fornire in modo specifico assistenza, soccorso e protezione alle popolazioni dei Paesi terzi vittime di calamità naturali o di origine umana, per fare fronte alle necessità umanitarie risultanti dalle diverse situazioni". A tal scopo è prevista anche l'istituzione di un Corpo volontario europeo di aiuto umanitario, inteso come "contributo comune dei giovani europei" alle azioni umanitarie dell'Unione.

Quanto alle misure restrittive, l'art. III-224 riprende nella sostanza l'attuale art. 301 TCE, ma, per maggiormente evidenziare il nesso fra questa materia e quella della politica estera in senso lato, la disposizione prevede che la proposta spetti congiuntamente alla Commissione e al Ministro degli affari esteri. Le misure urgenti necessarie adottate dal Consiglio dei ministri sono specificamente indicate in regolamenti o decisioni europee, delle quali il Parlamento europeo è solo informato. In linea con l'evoluzione della prassi internazionale, il Consiglio dei ministri può adottare misure restrittive anche nei confronti di persone fisiche o giuridiche, gruppi o entità non statali. Si supera in tal modo il dubbio che si era prospettato, se tali misure potessero essere adottate alla stregua del solo art. 301 o piuttosto dell'art. 308, relativo all'attribuzione di poteri sussidiari. Nel futuro Trattato verrà risolta anche la delicata questione del controllo giurisdizionale delle misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio non sulla base dell'attuale art. 301. Seguendo la proposta avanzata da un apposito Circolo di discussione relativo alla Corte di giustizia istituito all'interno della Convenzione, l'art. III-282, 2° paragrafo, prevede un'eccezione alla regola dell'incompetenza della Corte di giustizia in relazione alle disposizioni del capo II del Titolo V della Parte terza, attribuendo pertanto alla Corte di giustizia competenza a pronunciarsi sui ricorsi concernenti la legittimità di tali misure⁷, proposti secondo le condizioni dell'art. III-270, paragrafo 4.

4. In materia di conclusione di accordi internazionali, il primo aspetto che attrae l'attenzione del giurista è la disposizione dell'art. I-12, 2° paragrafo, il quale stabilisce che l'Unione ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali in tre casi: "allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione, è necessaria per consentire all'Unione di esercitare le sue competenze a livello interno o incide su un atto interno dell'Unione".

In primo luogo colpisce l'esplicita attribuzione di una competenza esclusiva. È noto che la Corte di giustizia, fin dalla celebre sentenza del 1971 nell'affare AETS, nell'affermare la competenza esterna della Comunità parallela a quella interna, ha specificato trattarsi di una

⁷ La disposizione dell'art. III-282 menzionava originariamente solo le misure restrittive adottate "in base all'art. III-193", ma era evidente trattarsi di un *lapsus calami*. Nel corso dell'operazione di revisione redazionale del testo a cura del Gruppo di esperti giuridici si è provveduto a modificare il testo nel senso indicato.

competenza esclusiva, ma di fatto attraverso varie strade gli Stati membri sono ugualmente riusciti ad imporre la conclusione di accordi cd. misti, nei quali appaiono come parti accanto alla Comunità. È significativo che ancora nella relazione finale del Gruppo VII (Azione esterna) della Convenzione, ci si raccomandava affinché la disposizione sulle competenze esterne dell'Unione lasciasse impregiudicata la questione della "ripartizione delle competenze fra l'UE e gli Stati membri".

In secondo luogo, le fattispecie dell'art. I-12, 2° paragrafo, pur evidentemente ispirate dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, ad un esame più attento rivelano sottili ma significative differenze.

La prima fattispecie comporta la possibilità che con un atto legislativo, per ipotesi adottato a maggioranza dal Consiglio dei ministri congiuntamente al Parlamento europeo, si decida di attribuire competenza esclusiva all'Unione per la conclusione di un accordo internazionale, privando dunque della loro competenza gli Stati membri rimasti in minoranza. La disposizione va dunque oltre quanto detto dalla Corte di giustizia nell'affare AETS, che la competenza esterna sorge solo laddove la Comunità abbia già "adottato delle disposizioni contenenti, sotto qualsiasi forma, norme comuni", e tanto più oltre di quanto poi la Corte ha aggiunto nel parere 1/94, secondo cui la Comunità potrebbe esercitare competenza esterna solo laddove abbia già "realizzato un'armonizzazione completa".

Altrettanto interessante appare la seconda fattispecie di competenza esclusiva, quella necessaria per consentire all'Unione di esercitare le sue competenze a livello interno. Come è noto, nel parere 1/76 relativo all'accordo sul fondo di immobilizzazione della navigazione interna, la Corte di giustizia aveva affermato la possibilità della Comunità di agire sul piano esterno in via esclusiva anche in assenza di una già avvenuta regolamentazione interna, laddove questo fosse stato necessario "alla realizzazione di uno degli obiettivi della Comunità". L'affermazione, che andava ben oltre al principio del parallelismo di poteri enunciato nella sentenza AETS, non piacque affatto agli Stati membri, che si guardarono bene dal concludere l'accordo in sede di Consiglio. In seguito, nel parere 2/92 del 1995 la Corte limitò la portata della sua affermazione, specificando che la Comunità poteva direttamente agire sul piano esterno allorché questo fosse necessario "per conseguire obiettivi del Trattato che non possono essere raggiunti con l'adozione di norme autonome". Ciò nonostante, come spesso osservato, gli Stati membri, pur senza contestare apertamente l'esistenza di tale

competenza esterna, hanno di fatto evitato di mettere la Comunità in condizione di esercitarla. L'affermazione esplicita di una tale competenza, contenuta nell'art. I-12, 2° paragrafo, tanto più in considerazione della sua portata più limitata rispetto a quanto sostenuto dalla Corte, potrebbe ora cambiare in parte le cose.

Infine, non del tutto perspicua appare la terza fattispecie. Nel parere 2/91 del 1993, relativo alla convenzione 170 dell'OIL sulla sicurezza durante l'impiego di sostanze chimiche sul lavoro, la Corte ha affermato la competenza esclusiva della Comunità anche nel caso di "impegni internazionali comprendenti norme atte ad incidere su disposizioni adottate in settori non rientranti in politiche comuni ovvero a modificarne la portata". Il testo dell'art. I-12, 2° paragrafo, parla invece in termini più generici, ma forse anche più ampi, di accordi che "incidono" su un atto interno⁸.

Restando nella materia della conclusione di accordi, l'art. III-227, destinato a sostituire l'attuale art. 300 TCE, presenta varie novità di rilievo, sia sul piano delle istituzioni coinvolte, sia sul piano delle procedure. Anche sotto questo aspetto si conferma il ridimensionamento del ruolo della Commissione. Attualmente, nell'ambito comunitario (art. 300, 1° paragrafo) è alla Commissione che spetta la conduzione dei negoziati per qualsiasi tipo di accordo, in consultazione peraltro con i comitati speciali designati dal Consiglio per assisterla in questo compito. Nell'ambito del secondo e del terzo pilastro invece (art. 24, 1° paragrafo TUE) è la Presidenza del Consiglio ad avviare i negoziati, assistita se del caso dalla Commissione. In futuro, fatte salve le disposizioni particolari nell'ambito degli accordi in materia di politica commerciale dove la Commissione mantiene i suoi poteri (art. III-217, 3° paragrafo), per gli altri tipi di accordi, ed a esclusione comunque di quelli che riguardano esclusivamente o principalmente la politica estera e di sicurezza comune, per i quali competente è il Ministro degli Affari esteri, alla Commissione spetta il potere di presentare raccomandazioni al Consiglio dei ministri circa l'apertura di negoziati, ma dalla formulazione dell'art. III-227, 4° paragrafo, non risulta che il

⁸ Non sorprendentemente il Gruppo di esperti giuridici della CIG ha riformulato questa terza fattispecie dell'art. 12, 2° paragrafo, in senso conforme alla giurisprudenza della Corte di giustizia: "nella misura in cui essa [la conclusione dell'accordo: N.d.A.] sia suscettibile di incidere su norme comunitarie o di alterarne la portata".

Consiglio dei ministri sia tenuto a designare la Commissione come negoziatrice di qualsivoglia accordo.

Come accennato in precedenza, maggiori sono invece i poteri del Parlamento europeo. Attualmente (art. 300, 3° paragrafo 2° comma), il livello di maggiore coinvolgimento del PE è quello del parere conforme per determinati tipi di accordi, in breve gli accordi di associazione, quelli che creano un quadro istituzionale specifico organizzando procedure di cooperazione, quelli che hanno ripercussioni finanziarie considerevoli per la Comunità ed infine quelli che implicano la modifica di un atto adottato secondo la procedura di codecisione. In futuro invece sarà necessaria l'approvazione del PE per questi tipi di accordi, e con il miglioramento dovuto al fatto che l'approvazione riguarderà in generale tutti i settori ai quali si applica la procedura legislativa. Ancora una volta però resta esclusa la competenza del Parlamento ad approvare accordi in materia di commercio.

5. In definitiva, il giudizio che in questa fase del cammino verso la costituzione europea si può dare delle disposizioni concernenti l'azione esterna dell'Unione è un misto di cauto ottimismo, per l'apprezzabile impegno a rendere più compatta l'azione dell'Unione nei vari settori attraverso i quali si proietta all'esterno la sua personalità, e di velato pessimismo, quanto al rischio che attraverso la figura del Ministro degli affari esteri venga a crearsi all'interno della Commissione un *alter ego* del suo Presidente "eterodiretto" dal Consiglio. È ora compito della Conferenza governativa apportare al progetto quei miglioramenti e quelle modifiche tali da ulteriormente rafforzare la coerenza dell'insieme, nonché la partecipazione di tutte istituzioni all'esercizio delle competenze in materia di relazioni esterne, salvaguardando l'identità e la funzione specifica di ciascuna di esse.