

*UNIVERSITA' DEGLI STUDI DI TRIESTE*

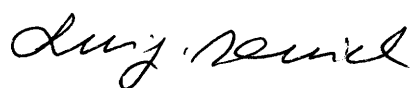
*DOTTORATO DI RICERCA IN DIRITTO DELLE COMUNITA' EUROPEE*

*XII CICLO*

***LA COOPERAZIONE NEI SETTORI DELLA POLITICA  
ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE E IN QUELLO  
DELLA GIUSTIZIA E DEGLI AFFARI INTERNI***

***ANALISI DELLA PRASSI***

RELATORE:  
PROF. LUIGI DANIELE  
UNIVERSITA' DI TRIESTE



COORDINATORE DEL DOTTORATO:  
PROF. GIORGIO CONETTI  
UNIVERSITA' DELL'INSUBRIA



DOTTORANDA  
BARBARA SARDELLA '69

CS

ANNO ACCADEMICO 2000/01

## SOMMARIO

INTRODUZIONE.....	I
1 L'esigenza di una cooperazione tra gli Stati membri della Comunità (economica) europea nei settori della Giustizia e degli affari interni .....	1
2 L'evoluzione della cooperazione nei settori GAI e PESC .....	3
2.1 Il settore della Giustizia e affari interni .....	3
2.1.1 La cooperazione di polizia in un contesto storico-giuridico internazionale.....	3
2.2 ... e quello della politica estera e di sicurezza comune.....	7
2.2.1 Il progetto di una Comunità europea di difesa (CED) e della Comunità politica europea (1950-1954) .....	7
2.2.2 Il "Piano Fouchet" (1961-1962) .....	8
2.2.3 La cooperazione politica europea (1970-1993) .....	9
3 L'Atto Unico europeo .....	10
4 Il trattato di Maastricht .....	11
5 Il trattato di Amsterdam.....	12
6 L'Accordo di <i>Schengen</i> del 1985 e la Convenzione di applicazione del 1990: un significativo esempio di cooperazione intergovernativa nel settore GAI .....	13
CAPITOLO II: Da Maastricht ad Amsterdam. Analisi delle disposizioni dei due trattati e delle modifiche apportate al trattato di Roma; le nuove prospettive aperte dal trattato di Nizza.....	16
1 Introduzione: da Maastricht ad Amsterdam .....	16
2 La cooperazione in materia di Politica estera e di sicurezza comune .....	17
2.1 Il titolo V del trattato di Maastricht.....	17
2.2 Le modifiche apportate dal trattato di Amsterdam.....	23
2.3 Gli aspetti istituzionali.....	32
2.3.1 Il finanziamento della PESC .....	37
2.4 L'art. 301 del trattato CE.....	41
3 Le prospettive aperte dal trattato di Nizza.....	45
4 La cooperazione nel settore della Giustizia e degli Affari Interni.....	47
4.1 Il terzo pilastro del trattato di Maastricht .....	47
4.1.1 La c.d. "comunitarizzazione" del III Pilastro del trattato di Maastricht: le modifiche apportate dal trattato di Amsterdam .....	55
4.2 Il titolo IV del trattato CE.....	58

4.2.1	Le nuove competenze della Comunità .....	59
4.2.2	Gli aspetti procedurali .....	68
4.2.3	Il ruolo della Corte di giustizia.....	71
4.3	Le altre materie oggetto di “comunitarizzazione” .....	75
4.4	Le modifiche apportate al Titolo VI del trattato UE: la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.....	77
4.5	Il trattato di Nizza ed “Eurojust” .....	85
4.6	La “comunitarizzazione” dell’ <i>acquis Schengen</i> .....	86
4.7	Gli altri atti allegati al trattato di Amsterdam.....	91
CAPITOLO III: Analisi della prassi nei settori PESC e GAI.....		97
Parte prima: considerazioni generali.....		97
1	Introduzione: l’importanza della prassi .....	97
1.1	La prassi come strumento per conoscere l’operato dell’organizzazione.....	99
1.2	La prassi quale mezzo per verificare il rispetto del principio di coerenza nel sistema istituzionale.....	100
2	Analisi degli strumenti “normativi”: atti “tipici”, atti “atipici” e atti “innominati” .....	107
3	La scelta della base giuridica.....	109
3.1	La prassi nel settore delle esportazioni dei beni a duplice uso.....	125
3.2	I due <i>mode d’emploi</i> adottati per la politica estera e di sicurezza comune .....	127
3.3	La doppia base giuridica.....	131
4	Quanto agli effetti.....	137
5	La “giustiziabilità”.....	143
Parte seconda: analisi degli atti.....		147
6	Le azioni comuni .....	147
6.1	Le azioni comuni PESC.....	149
6.2	Le azioni comuni GAI.....	152
7	Le posizioni comuni .....	154
7.1	Le posizioni comuni PESC.....	154
7.2	Le posizioni comuni GAI .....	160
8	Le dichiarazioni .....	162
9	Le convenzioni .....	165
10	Le strategie comuni .....	174

---

11	Le decisioni quadro .....	179
12	Le decisioni ex art. 34, par. 2 lett. c) TUE .....	183
13	I “piani di azione” .....	187
14	I regolamenti.....	190
14.1	I regolamenti e la PESC .....	191
14.2	I regolamenti e la CGAI .....	194
15	Altri tipi di atti.....	198
CAPITOLO IV: La prassi e il diritto materiale .....		202
1	I rapporti tra l’Unione europea e l’UEO.....	202
2	La definizione dell’ <i>acquis Schengen</i> .....	211
CONCLUSIONI .....		216
1	Il possibile superamento della struttura a pilastri .....	216
2	La “comunitarizzazione” posta in essere dal pilastro comunitario .....	217
3	La “contaminazione tra pilastri” .....	221
4	Un uso “più razionale” della cooperazione rafforzata.....	221
5	Il superamento della struttura a pilastri è realmente praticabile ? .....	227
INDICE DELLA GIURISPRUDENZA .....		229
INDICE DEGLI AUTORI.....		231

## INTRODUZIONE

*Questa tesi di dottorato conferma il principio che l'introduzione va scritta alla fine, una volta terminata cioè l'attività di ricerca e di analisi che di essa è stata il presupposto.*

*La scelta di soffermarsi su di una prassi posta in essere dalla Comunità/Unione europea, al pari del resto di quella di ogni altra organizzazione "statuale", può far prevedere la possibilità di ricostruirne gli aspetti istituzionali che ad essa sono sottesi ma, in linea di principio non consente, ab origine, di formulare valutazioni di altro tipo.*

*Nel corso dell'indagine si sono però evidenziati alcuni elementi che hanno indotto a ritenere possibile conseguire dei risultati il cui interesse scientifico è forse maggiore, dal momento che si riferiscono alla struttura stessa dell'Unione e dei tre pilastri su cui poggia e ad un suo eventuale superamento.*

*L'ipotesi da cui il presente lavoro prende le mosse è quella relativa allo studio della prassi PESC e GAI, in modo tale da trarre da esso quel fondamento giuridico necessario per proporre la ricostruzione di un modello istituzionale unitario, comprensivo dello stesso pilastro comunitario, all'interno del quale prospettare la convivenza tra competenze e modalità di azione a volte anche profondamente differenti.*

*La consapevolezza di questa eventualità non poteva che evidenziarsi nel corso del lavoro, attraverso un percorso metodologico del quale la tesi stessa risente.*

*Così, ad una prima parte di carattere introduttivo, riservata all'analisi storica del processo di integrazione comunitaria nei settori PESC e GAI e all'approfondimento delle norme che hanno consentito l'evolversi di tale processo, segue una seconda parte in cui prevale la riflessione sulla prassi vera e propria, così come è stata sintetizzata nel termine "operato" dell'organizzazione.*

*Il titolo della tesi contiene il riferimento generale, affatto casuale, all'analisi della prassi che, secondo l'etimologia della parola greca  $\pi\rho\tilde{\alpha}\xi\iota\zeta$  / il fatto, l'agire, non è stata circoscritta ai soli atti normativi in senso stretto, codificati all'interno del sistema dei trattati, ma che è stata*

*estesa ai comportamenti dell'Unione e della Comunità tenuti dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht in poi.*

*Ciò che ne è emerso è un'interessante quanto significativa serie di esempi nei quali si verifica il contatto, se non addirittura la sovrapposizione vera e propria, tra almento due pilastri.*

*A fronte di questa realtà, che la prassi rivela quasi si trattasse di un "elemento naturale" dei rapporti interni al sistema dei trattati, l'interprete si pone di fronte all'esigenza di determinarne i presupposti giuridici, di ricostruire cioè l'evento attraverso le categorie astratte con le quali si misura quotidianamente.*

*Le proposte contenute nella parte conclusiva del lavoro diventano così il risultato naturale di un processo di armonizzazione dei principi che regolano i meccanismi istituzionali all'interno di ciascun pilastro, volutamente collocate in un modello di cooperazione unitaria, articolata ma comunque possibile perché fondata su presupposti endogeni all'ordinamento comunitario.*

*In realtà, non si ha la certezza di essere riusciti in questo intento né che le soluzioni individuate potranno mai, un giorno, essere condivise.*

*Da un punto di vista strettamente personale tornare ad occuparsi, poi, a distanza di quasi otto anni, degli accordi di Schengen, i quali, ancora non in vigore, hanno costituito l'oggetto della mia tesi di laurea, rappresenta la conferma della bontà del suggerimento che, a suo tempo, mi aveva dato il Prof. Roberto Adam, relatore di quella tesi, circa l'importanza di tali accordi nell'ambito del panorama del diritto comunitario, in quanto espressione della volontà di perseguire, attraverso il primo, significativo esempio di cooperazione rafforzata, obiettivi funzionali allo sviluppo dell'integrazione europea al di fuori però della cooperazione comunitaria in senso stretto, all'epoca ancora non praticabile.*

*Alcuni ringraziamenti sono a questo punto doverosi: in primo luogo al Prof. Luigi Daniele, per i suggerimenti dati durante la redazione della tesi e per la fiducia che mi ha dimostrato in questi anni di dottorato, e al Prof. Giorgio Conetti, coordinatore del dottorato in diritto delle Comunità europee dell'Università di Trieste; al Dott. Marco Tonarelli, caro amico e inaspettato quanto prezioso "correttore di bozze"; al Dott. Marc Jaeger, giudice al Tribunale*

*di prima istanza della Comunità, che mi ha consentito di utilizzare le strutture della Biblioteca della Corte di giustizia; al Dott. Marco Bellardi e alla Dott.ssa Patrizia Sopranzi, dirigenti del Servizio politiche comunitarie della Regione Marche, per la loro stima e il loro incoraggiamento e, naturalmente, ai miei genitori, per il loro conforto.*

*Un ringraziamento particolarissimo va a mio marito Giovanni e a mio figlio Pietro, i quali hanno “subito di più” la redazione di questa tesi e che hanno condiviso, a volte anche loro malgrado, “l’insana mia passione” per il diritto comunitario.*

*A Giovanni e a Pietro*

*“...l’affermarsi di una nuova dimensione politica dell’Unione,  
da Maastricht in poi, ci spinge a ricercare nuove soluzioni  
per soddisfare aspettative esistenti nelle società europee, che  
la stessa Unione ha contribuito a stimolare...”*

*Romano Prodi, Presidente della Commissione europea  
Conferenza sul tema “Nazione, federalismo e democrazia”*

*Trento, 5 ottobre 2001*



## **1 L'esigenza di una cooperazione tra gli Stati membri della Comunità (economica) europea nei settori della Giustizia e degli affari interni**

La necessità di confronto e di coordinamento sui temi della giustizia e degli affari interni all'interno della Comunità economica europea è stata avvertita sin dal 1975, anno in cui si cominciano a tenere, anche se in maniera informale, le riunioni dei ministri degli Interni degli Stati membri al fine di porre in essere un coordinamento delle politiche nazionali in tema di immigrazione, diritto di asilo, lotta alla criminalità organizzata.

Il primo esempio di questa cooperazione è rappresentato dal gruppo TREVI, che fu creato, su iniziativa britannica, per combattere i fenomeni di terrorismo e coordinare la cooperazione di polizia; in particolare, il gruppo TREVI nasceva dalla necessità di porre in essere un coordinamento tra le autorità nazionali in materia di reati politici, rispetto ai quali l'Interpol, l'Organizzazione internazionale di polizia criminale istituita per migliorare lo scambio di informazioni tra le autorità nazionali preposte alla repressione dei fenomeni criminali, non poteva intervenire, almeno sino al 1984, in caso di reati di natura prevalentemente politica<sup>1</sup>.

Un impulso decisivo alla realizzazione di una vera circolazione delle persone, e ad affrontare le problematiche ad essa connesse, fu impresso dal Consiglio europeo di Fontainebleau tenutosi nel giugno del 1984: in quella sede, i capi di Stato e di governo degli allora dieci Paesi membri della Comunità giudicarono i tempi maturi per adottare tutte le decisioni necessarie alla creazione e alla promozione della c.d. "Europa dei Cittadini".

A tal fine fu istituito un comitato *ad hoc* incaricato di studiare e di sottoporre alle Istituzioni comunitarie le misure e gli strumenti ritenuti più idonei per il perseguimento di uno scopo fondamentale alla crescita democratica della Comunità.

Gli Stati membri maturarono in tal modo la consapevolezza che per far sorgere nei loro cittadini la consapevolezza di essere partecipi di un nuovo modello di integrazione, con obiettivi non soltanto economici, sarebbe stato necessario predisporre "molto rapidamente"<sup>2</sup> le misure in

---

<sup>1</sup> Per una ricostruzione storica del ruolo di Interpol si veda M. Pastore, *La cooperazione fra autorità di polizia: Schengen e Unione europea a confronto*, in *Giustizia e affari interni nell'Unione europea, Il "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht*, a cura di N. Parisi e D. Rinoldi, Torino, 1996.

<sup>2</sup> Così come si legge nelle conclusioni del Consiglio europeo di Fontainebleau, in Boll. CE 6-1984, punto 1.1.9.

grado di assicurare "la soppressione di tutte le formalità di polizia e di dogana alle frontiere interne per la circolazione delle persone" entro la fine del primo trimestre del 1985<sup>3</sup>.

In una Risoluzione del giugno 1984<sup>4</sup> venne ribadita, inoltre, la necessità di realizzare una unione dei passaporti, secondo una richiesta emersa fin dalle conclusioni del Consiglio europeo di Parigi del 9 e 10 dicembre 1974, quale primo strumento per conseguire l'obiettivo dell'eliminazione degli ostacoli alla libera circolazione delle persone, in primo luogo di quelle che esercitano un'attività lavorativa e, in un'ottica di "una sempre più stretta unione tra i popoli", a tutti i cittadini.

L'atto in questione dimostra come le problematiche relative alla libera circolazione delle persone fossero ben note agli Stati sin dai primi anni ottanta, dal momento che in esso viene formalmente manifestata la consapevolezza che "l'abolizione di qualsiasi controllo delle persone alle frontiere interne, obiettivo dell'unione di passaporti, implica che si risolvano simultaneamente taluni problemi specifici inerenti alla creazione di siffatta unione, riguardanti in particolare il trasferimento dei controlli delle persone dalle frontiere interne alle frontiere esterne, l'ammissione dei cittadini degli Stati terzi, compresa l'armonizzazione delle disposizioni sui visti e una cooperazione effettiva degli Stati membri nel settore della pubblica sicurezza".

Fu così deciso di istituzionalizzare la cooperazione nei settori connessi alla libera circolazione delle persone nel 1986, rendendo possibile la nascita del gruppo *ad hoc* immigrazione, che fu dotato di una seppur minima struttura organizzativa.

Nello stesso anno fu firmato l'Atto unico europeo, entrato in vigore il 1° luglio del 1987, il cui art. 8A definisce la libera circolazione delle persone in quanto tali, viste cioè non solo dal punto di vista economico, come uno dei quattro principali elementi costitutivi del mercato unico.

Proseguendo nel processo di integrazione dell'azione "comunitaria" in senso lato relativa a giustizia e affari interni, nel 1989, durante la Presidenza francese, fu costituito il CELAD, struttura incaricata di elaborare strumenti di lotta comune contro il fenomeno criminoso del traffico di droga all'interno della Comunità.

---

<sup>3</sup> L'eliminazione dei controlli sulle persone alle frontiere interne era già prevista, quale condizione indispensabile per assicurare la libera circolazione delle persone, all'art. 47 del progetto di trattato che istituisce l'Unione europea elaborato dal Parlamento europeo nel 1984.

<sup>4</sup> Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri delle Comunità europee riuniti in sede di Consiglio, concernente il libero passaggio delle frontiere interne degli Stati membri da parte dei loro cittadini, in *GUCE* C 159 del 19.6.1984.

Nel corso dei lavori del Consiglio europeo di Lussemburgo, del giugno 1991, la Germania avanzò la proposta di costituire un Ufficio Investigativo Criminale Europeo Centrale (preludio di Europol) con compiti di accentramento e coordinamento delle attività informative e di *intelligence* svolte dalle autorità di polizia dei paesi membri della Comunità.

A tal scopo, fu costituito all'interno del gruppo TREVI un sottogruppo incaricato di studiare la creazione di una Unità europea Antidroga (UDE), istituita successivamente con uno specifico accordo ministeriale il 2 giugno 1993 a Copenaghen; tale struttura rappresentava la "centrale" europea per il coordinamento delle forze di polizia impegnate nella lotta al traffico di droga e rappresentava il nucleo originario del progetto Europol.

L'UDE è stata insediata in Olanda, a L'Aia, ed ha cominciato a svolgere le proprie funzioni all'inizio del 1994; nel luglio 1995 gli Stati membri hanno firmato la convenzione sull'istituzione di Europol, entrata poi in vigore il 1° ottobre 1998.

Nell'attesa che Europol diventasse operativa, l'UDE ha nei fatti esteso la propria competenza oltre la lotta contro il traffico di droga ed altre forme di grave criminalità internazionale, permettendo di conseguire importanti risultati soprattutto sul fronte dello scambio di informazioni e del coordinamento tra le autorità nazionali in materia di contrasto al terrorismo, alla tratta di esseri umani, al traffico di sostanze nucleari.

Era così giunto il momento di portare all'interno dell'assetto istituzionale della costituenda Unione europea temi che sino a quel punto gli Stati membri avevano affrontato in maniera discontinua e poco coordinata; la cooperazione posta in essere sino a questo momento, infatti, era stata caratterizzata dalla decisa volontà degli Stati di cooperare attraverso l'organizzazione di gruppi di lavoro *ad hoc* operanti in maniera autonoma ed al di fuori di una struttura di coordinamento in qualche modo riconducibile alla Comunità.

## **2 L'evoluzione della cooperazione nei settori GAI e PESC**

### **2.1 Il settore della Giustizia e affari interni ...**

#### **2.1.1 La cooperazione di polizia in un contesto storico-giuridico internazionale.**

Come si è accennato, la consapevolezza che l'eliminazione dei controlli non deve risolversi a vantaggio della malavita organizzata emerge pure dalle conclusioni che i capi di Stato e di governo dei Paesi membri elaborarono in sede di Consiglio Europeo a partire dagli

anni '80<sup>5</sup>, mentre cominciava a maturare la convinzione che la realizzazione di una "Europa senza frontiere" non poteva, e non può ancora, dirsi realizzata se non fossero progrediti, di pari passo, i lavori concernenti la cooperazione intergovernativa nella lotta contro ogni forma di criminalità internazionale.

Questa collocazione temporale non è dovuta al caso, ma è il frutto della volontà di adottare posizioni univoche sotto il profilo della lotta al terrorismo: a tal proposito si possono citare le conclusioni del Consiglio Europeo di Londra, del dicembre 1986<sup>6</sup>, in cui già si parlava della cooperazione tra forze di polizia, le conclusioni del Consiglio Europeo di Rodi, del dicembre 1988<sup>7</sup>, che rappresentarono una svolta in materia, in quanto costituirono l'impulso alla redazione del c.d. "Documento di Palma", in cui sono indicate tutte le misure che gli Stati membri avrebbero dovuto assumere (e dovranno ancora continuare ad assumere, dal momento che molte di esse sono inattuata) in tema di immigrazione e criminalità.

Un dato importante, che emerge dalle conclusioni dei Consigli europei tenutisi dopo la redazione del libro bianco del 1985, vale a dire dopo l'individuazione degli ambiti in cui avrebbe dovuto proseguire l'azione della Comunità per realizzare il mercato unico, è rappresentato dall'accostamento tra la libera circolazione delle persone e le misure da adottare in tema di criminalità organizzata, traffico di armi e di stupefacenti, terrorismo: ciò significa che gli esecutivi degli Paesi membri furono sin dall'inizio consci che l'eliminazione delle frontiere avrebbe creato problemi di ordine pubblico internazionale che bisognava tempestivamente affrontare e, se possibile, risolvere in maniera concertata.

Restava da effettuare la scelta degli strumenti con cui pervenire all'obiettivo indicato, scelta che implicava delicate questioni di competenza.

E' in questo clima, dunque, che venne maturata l'idea di porre in essere una convenzione di diritto internazionale tradizionale con il compito di disciplinare in maniera organica gran parte degli aspetti connessi, appunto, con la libera circolazione delle persone, clima in cui videro la luce gli accordi di Schengen.

A tal proposito, è già possibile concepire Schengen come un'occasione che doveva essere colta e sfruttata a vantaggio dell'azione della Comunità; più volte infatti, Schengen è stato

---

<sup>5</sup> Si veda in tal senso S. Oschinsky, *Espace judiciaire européen et terrorisme*, in *Journal des Tribunaux*, 1980 p. 293 ss., R. De Gouttes, *Variation sur l'espace judiciaire pénal européen*, in *Recueil Dalloz Sirey*, 1990, p. 245 ss.

<sup>6</sup> Boll. CE 12-1986 punti 1.1.4. e 1.1.5.

definito come un banco di prova, attraverso il quale verificare l'esistenza della volontà politica degli Stati membri necessaria per affrontare e risolvere in sede intergovernativa importanti questioni di sicurezza interna<sup>8</sup>.

Se Schengen è dunque un impulso all'azione comunitaria, occorre tuttavia precisare che presso gli esecutivi nazionali l'esigenza di interventi concertati contro la criminalità è avvertita da circa un secolo: risale infatti al 1914 il primo congresso internazionale di polizia giudiziaria, tenutosi a Monaco, dai cui lavori emerse la convinzione che l'instaurazione di solidi legami tra le strutture di polizia e giudiziarie avrebbe costituito un sicuro vantaggio nella lotta al crimine<sup>9</sup>.

Nel 1923 fu creata la CIPC (*Commission internationale de police criminelle*) che nel 1956 assunse l'attuale appellativo di INTERPOL (*international police*), divenendo il più significativo esempio di organizzazione intergovernativa sul fronte del coordinamento tra le forze dell'ordine<sup>10</sup>.

A livello comunitario, una cooperazione in tal senso risale alla decisione presa dal Consiglio europeo, riunito a Roma nel novembre 1975: come si è già accennato, in quella sede gli Stati membri si impegnarono a creare un gruppo di lavoro, il c.d. gruppo TREVI, composto dai ministri degli interni o della giustizia, con il compito di discutere questioni di loro competenza, rivolgendo un'attenzione particolare alle tematiche di ordine pubblico<sup>11</sup>.

E' bene sottolineare che il gruppo TREVI era una struttura a carattere intergovernativo, sottratta a qualsiasi forma di controllo e di indirizzo da parte delle istituzioni comunitarie<sup>12</sup>.

Il gruppo TREVI ha continuato a riunirsi per due volte l'anno, all'incirca in concomitanza con il Consiglio europeo, dettando di volta in volta indicazioni sulla posizione comune degli Stati membri in ordine a tematiche particolari, stabilite tenendo conto soprattutto delle necessità contingenti.

---

<sup>7</sup> Boll. CE 12-1988 punto 1.1.3.

<sup>8</sup> Si veda in tal senso: H. Blanc, *Schengen, le chemin de la libre circulation en Europe*, in *RMC* 1991 p. 723 ss.; *Schengen* viene citato come banco di prova anche dal Parlamento Europeo, con la Risoluzione del 14.6.90, in *GUCE* C 175 del 16.7.1990, nella quale, tuttavia, l'espressione è utilizzata in senso negativo, dal momento che con essa si vogliono sottolineare i limiti e le carenze riscontrate nella Convenzione di applicazione del 1990.

<sup>9</sup> Cfr. C. Valleix, *Interpol*, in *Revue générale de droit international public*, 1984, p. 623 ss.

<sup>10</sup> Per la tesi in base alla quale Interpol sarebbe una organizzazione internazionale si veda C. Valleix, *Interpol* cit., p. 628.

<sup>11</sup> Boll. CE 11-1975 punto 1104.

<sup>12</sup> Come del resto ricorda polemicamente il Parlamento Europeo nella Risoluzione del 13 settembre 1992, in *GUCE* C 267 del 14.10.1991, relativa alla libertà di circolazione dei cittadini e ai problemi connessi alla sicurezza nazionale nella Comunità.

Una svolta all'attività del gruppo TREVI fu data dal Consiglio europeo di Lussemburgo del giugno 1991, il quale attribuì mandato ai ministri competenti al fine di elaborare una relazione in tema di lotta alla criminalità organizzata e di traffico internazionale di droga, relazione poi sottoposta al Consiglio europeo di Maastricht<sup>13</sup>.

Il gruppo Trevi verificò, in particolare, la possibilità di creare una struttura intergovernativa cui affidare, al livello comunitario, funzioni analoghe a quelle svolte da Interpol; in questo contesto, si cominciò a parlare di Europol.

La volontà di istituire Europol prese forma dall'esigenza di far fronte in maniera concertata al traffico internazionale di stupefacenti, problema cui la Comunità ha guardato con sempre maggiore interesse a partire dall'attuazione delle misure per la realizzazione del mercato interno.

Secondo quanto stabilito durante il Consiglio europeo di Lussemburgo, nel giugno 1991, Europol avrebbe dovuto funzionare, in un primo momento, come centrale di transito di informazioni e di esperienze, per poi ampliare le proprie competenze al fine di poter agire anche all'interno degli Stati membri<sup>14</sup>.

Il Consiglio europeo di Maastricht, ricevuta la relazione elaborata in seno al gruppo Trevi, manifestò il proprio accordo alla creazione di Europol e incaricò i ministri degli interni e della giustizia di "prendere le disposizioni atte ad istituire rapidamente" questa struttura<sup>15</sup>.

La consapevolezza che interventi concertati sono di gran lunga più idonei di qualsiasi azione isolata condusse gli Stati della Comunità europea ad una scelta di tipo istituzionale, concretizzata nella nascita di Europol, nella prospettiva, che è ora più di una semplice ipotesi, di dar vita ad una forza di polizia internazionale, con propri agenti, strutture e mezzi.

Europol fu pertanto concepita come emanazione delle forze di polizia nazionali, priva quindi di configurazione giuridica autonoma, la cui creazione fu affidata ad una apposita convenzione internazionale posta in essere al di fuori dell'ordinamento comunitario, così come emerge sia dalle conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo<sup>16</sup> che da quelle del Consiglio europeo di Lisbona<sup>17</sup> in cui si dice che gli Stati membri avrebbero concretizzato i propri sforzi

---

<sup>13</sup> Boll. CE 12-91, punto 1.4.16.

<sup>14</sup> Boll. CE 6-91, punto I 38.

<sup>15</sup> Boll. CE 12-91, punto I 8.

<sup>16</sup> Boll. CE 6-91, punto I 38.

<sup>17</sup> Boll. CE 6-92, punto I 12.

per la creazione di Europol sottoscrivendo una convenzione di diritto internazionale, redatta in seno al gruppo Trevi.

L'elaborazione della convenzione Europol all'interno di una struttura intergovernativa fu il risultato della volontà degli Stati membri di proseguire sulla strada della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni parallelamente, almeno in un primo momento, alla cooperazione instaurata a livello comunitario.

Solo in un secondo momento, infatti, a partire cioè dalla riunione del 14 giugno 1991<sup>18</sup>, il gruppo Trevi si incontrò alla presenza della Commissione, a dimostrazione di quanto i lavori svolti al suo interno avessero assunto un carattere sempre più "comunitario", al punto che un coinvolgimento istituzionale della Comunità non poteva essere rinviato<sup>19</sup>.

La "comunitarizzazione" in senso lato della cooperazione GAI fu poi in effetti disciplinata dal trattato di Maastricht il quale, proprio per evitare di attribuire a tale settore, come pure a quello della politica estera, una portata ed un significato "troppo comunitari" creò l'Unione europea, a cui fu affidato il compito di gestire, nelle forme ormai note, l'azione comune degli Stati membri in questi due rilevanti settori.

## **2.2 ... e quello della politica estera e di sicurezza comune**

### **2.2.1 Il progetto di una Comunità europea di difesa (CED) e della Comunità politica europea (1950-1954)**

All'inizio degli anni '50, in un contesto di guerra fredda e di ostilità in Corea, la parte occidentale, capeggiata dagli Stati Uniti, ipotizzò il riarmo della Repubblica federale tedesca per far fronte alla crescente minaccia sovietica.

Tuttavia, la prospettiva di un esercito tedesco, a cinque anni dalla fine della seconda guerra mondiale, destò grandi preoccupazioni nell'opinione pubblica europea, al punto che, anche per

---

<sup>18</sup> Boll. CE 6-91, punto 1.4.10.

<sup>19</sup> La Commissione rivestiva infatti all'interno del gruppo Trevi il ruolo di "osservatrice" della Comunità, vale a dire, in sostanza, la medesima funzione assolta in sede di Consiglio europeo, durante il quale la Commissione ha diritto di intervento ma non di voto, non essendo il proprio parere vincolante per la decisione. Com'è noto, la Commissione aveva inoltre cominciato a svolgere un ruolo in parte analogo in materia di politica estera, almeno per quanto atteneva alla sola cooperazione politica, sulla base di quanto previsto all' art. 30 dell'Atto Unico. Già l'Atto Unico assegnava inoltre alla Commissione il compito di vigilare affinché le politiche esterne della Comunità e le politiche concordate in sede di cooperazione politica europea fossero coerenti. Sul ruolo della Commissione in questo campo si veda C. Reich, *Le rôle de la Commission des Communautés européennes dans la coopération politique européenne*, in *RMC*, 1989, pp. 560 ss.

consentire il riarmo della Germania occidentale, senza far rinascere lo spettro di un esercito tedesco, Francia, Germania, Italia, Belgio, Lussemburgo e Paesi Bassi inventarono il progetto di una Comunità europea di difesa (CED), arrivando sino a prospettare la creazione di un esercito europeo comune composto di contingenti messi a disposizione da tali paesi.

Questa Europa militare *in fieri* avrebbe dovuto essere affiancata da una direzione politica: nel 1953, infatti, venne elaborato il progetto di Comunità politica europea che completava la CED con la creazione di istituzioni politiche di tipo federale<sup>20</sup>.

Dopo quattro anni di accese discussioni, la CED e la Comunità politica europea fallirono, bocciate dai deputati francesi il 30 agosto 1954.

Nonostante questo fallimento, sembrava già delinearsi un modello di sviluppo della politica estera comune europea che ad un'ideologia cooperativa ne contrapponeva un'altra di tipo integrativo, al punto che proprio questo tema è divenuto, suo malgrado, il fulcro del dibattito sul tipo di Europa che si intendeva, e si intende ancora oggi, costruire<sup>21</sup>.

## 2.2.2 Il "Piano Fouchet" (1961-1962)

Tre anni dopo la creazione della Comunità economica europea (CEE) e dell'Euratom, di natura essenzialmente economica, la volontà di avviare la costruzione politica dell'Europa rinacque sotto la spinta del generale De Gaulle; a tal proposito, il francese Christian Fouchet elaborò allora tre proposte tra il 1960 e il 1962, conosciute con il nome di "Piano Fouchet".

In particolare, venne abbozzato un "trattato sull'Unione di Stati", il quale prevedeva la cooperazione tra Stati al fine della realizzazione di una politica estera unificata, della sicurezza degli Stati membri contro le aggressioni e al coordinamento delle politiche di difesa e che avrebbe dovuto, in seguito, addirittura inglobare le Comunità europee.

Le iniziative della Francia furono respinte dagli altri partner europei per due ragioni fondamentali, vale a dire la volontà di preservare le Comunità europee da una cooperazione giudicata troppo orientata sugli Stati e quella di mantenere il legame con gli Stati Uniti e la NATO in materia di difesa che, viceversa, si sarebbe necessariamente affievolito.

---

<sup>20</sup> Fu in particolare la diplomazia francese che tentò di estendere la formula della cooperazione economica posta in essere con la nascita della CECA a settori politico – militari: cfr. al riguardo M. Panebianco, *Organizzazioni europee – Comunità europee – Unione europea*, in *Il nuovo diritto dell'Unione europea*, 1999, p. 9 ss.

<sup>21</sup> Cfr. G. Bonvicini, *Faire fonctionner la politique étrangère européenne*, in *L'Union européenne au-delà d'Amsterdam, Nouveaux concepts d'intégration européenne*, Bruxelles, 1998, p. 111 ss.



### 2.2.3 La cooperazione politica europea (1970-1993)

Nel 1969, al vertice dell'Aia, gli allora sei membri della Comunità ribadirono la necessità di unificare politicamente l'Europa, tanto che l'anno successivo, nel corso di un vertice tenuto a Lussemburgo, fu adottata la relazione "Davignon", che segnò l'inizio della cooperazione politica europea (CPE)<sup>22</sup>.

Tale nuova forma di cooperazione riguardò, in un primo tempo, esclusivamente la politica estera e ebbe come obiettivo garantire una comprensione reciproca e rafforzare la solidarietà degli Stati sui grandi problemi di politica internazionale, attraverso incontri e riunioni realizzate all'interno dei rispettivi corpi diplomatici.

Nel 1973, dopo tre anni di cooperazione, gli Stati decisero, a Copenaghen, di intensificare la frequenza delle riunioni, di porre in essere linee comuni e di mettere in atto una strategia diplomatica concertata.

Dieci anni dopo, a Stoccarda, fu compiuto un passo avanti, dal momento che anche la questione della sicurezza, per quanto attiene ai suoi aspetti politici ed economici (ma non militari) entrò a far parte del bagaglio della CPE.

Dal 1970 al 1986 l'armonizzazione delle diplomazie dell'Europa occidentale funzionò a margine delle cooperazione posta in essere all'interno delle Comunità europee, sulla base di accordi informali e senza strutture permanenti.

Durante il Vertice di Parigi del 9 e 10 ottobre 1974, che rappresentò una tappa fondamentale nel lungo processo di integrazione comunitaria, i capi di Stato e di governo decisero di formalizzare le proprie riunioni periodiche, da tenersi almeno tre volte l'anno, per svolgere nei confronti della Comunità, nella veste di Consiglio europeo<sup>23</sup>, funzioni di impulso, anche a titolo di *cooperazione politica*<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> Il rapporto di Lussemburgo, conosciuto come rapporto Davignon, dal nome del direttore generale della politica del Ministero degli esteri belga, rappresenta l'atto di nascita ufficiale della cooperazione politica ed è stato adottato nel corso di una riunione interministeriale tenuta a Lussemburgo il 27 ottobre 1970 tra i ministri degli esteri degli allora sei Stati membri; questo primo rapporto è stato poi completato dal rapporto di Copenaghen del 1973 e dal rapporto di Londra del 1981, prima che l'Atto Unico non desse alla CPE una veste istituzionale più definita.

<sup>23</sup> Per un'analisi del ruolo svolto negli anni dal Consiglio europeo si rinvia, per tutti a C. Blumann, *Le conseil européen*, in *RTDE*, 1976, p. 1 ss., N. Parisi, *Conferenze al vertice e Consiglio europeo*, in *RDE*, 1977, p. 25 ss.

<sup>24</sup> Il Vertice di Parigi diede l'incarico al Primo Ministro belga Tindemans di elaborare in un apposito rapporto il concetto di unione europea. I risultati di questo lavoro, contenuti in quello che è conosciuto come "rapporto Tindemans" definiscono l'unione europea quale commistione di competenze comunitarie in senso proprio, tratte cioè dai trattati istitutivi ed "extracomunitarie", relative, in particolare, ad un'unione politica destinata ad estendere

L'Atto Unico europeo del 1986, che riformava le Comunità europee e fissava la creazione di un grande mercato comune per il 1992, inglobò la cooperazione europea in materia di politica estera: venne infatti creato un segretariato CPE, senza per altro parlare di una "politica estera comune" e mantenendo una netta separazione tra l'attività delle Comunità e quella della CPE stessa.

### 3 L'Atto Unico europeo

L'Atto Unico europeo ampliò così, in maniera sensibile, gli orizzonti della Comunità che, da organizzazione regionale di tipo economico, aprì i propri settori di intervento alla cooperazione politica; l'art. 1 dell'Atto Unico sintetizzò in maniera chiara questa nuova prospettiva, stabilendo che *“la Comunità europea e la Cooperazione Politica Europea perseguono l'obiettivo di contribuire insieme a far progredire concretamente l'unione Europea”*.

Venne pertanto attribuita una legittimazione formale, attraverso l'art. 2 dell'Atto Unico, alle riunioni del Consiglio europeo, il quale riuniva, almeno due volte l'anno, *“i capi di Stato o di governo degli Stati membri nonché il presidente della Commissione delle Comunità europee”*.

L'art. 30 diede inoltre una veste convenzionale alla cooperazione europea in materia di politica estera, stabilendo che gli Stati membri delle Comunità europee *“si adoperano per definire ed attuare in comune una politica estera europea”*, da realizzarsi attraverso l'impegno ad informarsi reciprocamente ed a consultarsi in merito ad ogni questione di politica estera di interesse generale; a tal fine, fu inoltre previsto che i ministri degli Affari esteri si sarebbero riuniti almeno quattro volte l'anno, assicurando la stretta associazione del Parlamento europeo alla cooperazione politica di volta in volta posta in essere.

Si trattava di un primo, timido quanto significativo sforzo per dotare la Comunità di una dimensione nuova, che ne ampliasse le prospettive sino a quel momento circoscritte al governo delle tematiche di ordine quasi esclusivamente economico, sintomo che le pressioni esercitate dal

---

le proprie prerogative in tutti i campi fondamentali delle relazioni esterne, tra cui la politica estera, la sicurezza, la relazione economiche e la cooperazione. Risale inoltre al Vertice di Parigi l'intuizione che l'ampliamento delle competenze della Comunità oltre l'ambito di applicazione dei trattati originari doveva necessariamente riguardare l'armonizzazione della legislazione sugli stranieri e la possibilità di attribuire ai cittadini degli Stati membri alcuni diritti speciali concernenti la libera circolazione e la partecipazione alle elezioni amministrative locali: su tali aspetti cfr. M. Panebianco, *Organizzazioni europee – Comunità europee – Unione europea*, cit., p. 25 – 27.

Parlamento europeo con il proprio progetto di trattato sull'Unione europea anche in tal caso non si erano rivelate del tutto vane<sup>25</sup>.

#### 4 Il trattato di Maastricht

Frutto di una (difficile) sintesi tra opposte posizioni, vale a dire la proposta lussemburghese, su cui cadde la scelta della Conferenza intergovernativa, e quella avanzata dalla Commissione europea, scartata *ab origine*, in quanto ritenuta troppo "comunitaria", al trattato di Maastricht viene riconosciuto il merito di aver permesso il "salto di qualità" di carattere politico sino a quel momento impossibile a causa delle resistenze manifestate dagli Stati membri nei confronti di un più spinto processo di integrazione<sup>26</sup>.

E' stata, infatti, istituita un'Unione europea, cui spetta, tra l'altro, l'attuazione di una politica estera e di sicurezza comune e la realizzazione di una cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni; rinviando ai prossimi capitoli l'analisi delle disposizioni su cui tali azioni sono fondate e della prassi cui esse hanno dato luogo, in questa sede è possibile accennare ad un primo spunto di riflessione che, senza nulla togliere alla portata innovativa del modello di cooperazione introdotto con il trattato sull'Unione europea, pone piuttosto l'accento su di un aspetto al quale si ritiene vada a maggior titolo attribuito il ruolo di "motore trainante" dell'integrazione europea.

Ci si riferisce all'Unione economica monetaria, il cui scopo, ben più diretto e concreto di quelli previsti dal II e III Pilastro, era quello di istituire una "moneta unica e stabile", strumento di grande impatto simbolico nella promozione di un "progresso economico e sociale equilibrato e sostenibile"<sup>27</sup>.

Come è noto, la cooperazione instaurata in questo settore ha imposto e continua ad imporre ai governi degli Stati membri rigorosi criteri che condizionano le scelte di politica economica, in ragione del rispetto di quel tanto temuto "patto di stabilità" su cui l'euro, la moneta unica europea che comincerà a circolare a partire dal 1° gennaio 2002, affonda le proprie radici.

---

<sup>25</sup> Certo è che non si può paragonare la proposta avanzata dal Parlamento europeo, nella quale era stata prevista un'Unione dotata di personalità giuridica autonoma da quella degli Stati (art. 6) attraverso la quale, nell'ambito dei rapporti internazionali avrebbe potuto perseguire lo scopo di promuovere la sicurezza, la pace, la distensione e il disarmo, oltre che la libera circolazione delle persone e delle idee (art. 9), ai risultati ottenuti con l'Atto Unico.

<sup>26</sup> Cfr. G. Dattilo, *Politica estera e di sicurezza comune nell'Unione europea*, Torino, 1996; per un commento alle implicazioni di carattere politico connesse con l'adozione del trattato sull'Unione europea si veda M. Albertini, *L'Europa dopo Maastricht, gli aspetti politici*, in *L'Europa dopo Maastricht, problemi e prospettive*, Facoltà di scienze politiche dell'Università di Pavia, 1994, p. 83 ss.

## 5 Il trattato di Amsterdam

Il trattato di Amsterdam ha contribuito in maniera sensibile alla crescita di una identità europea nei settori qui presi in esame riuscendo, inoltre, ad amplificare, per quanto possibile, la dimensione comunitaria degli stessi rispetto a quella intergovernativa che, almeno per quanto attiene alla PESC, continua ad essere comunque prevalente.

La c.d. “comunitarizzazione” di buona parte della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, con l’introduzione nel pilastro comunitario degli aspetti legati alla libera circolazione delle persone e alla cooperazione nel settore della giustizia civile, va infatti accolta con sostanziale favore, seppur con tutti quegli evidenti correttivi rispetto alla procedura generale che, come si vedrà, hanno dato luogo a numerose critiche.

Lo stesso non può dirsi dei progressi compiuti in sede PESC, probabilmente gli unici sui quali la Conferenza intergovernativa è pervenuta ad un compromesso accettabile da parte di tutti gli Stati, i quali lasciano trasparire tutte le difficoltà e le resistenze che impediscono, ancora oggi, all’Unione europea di avere una propria politica estera comune con quei caratteri di effettività che le permetterebbero di affermare la propria soggettività giuridica sul piano internazionale.

Neanche il trattato di Amsterdam, infatti, è riuscito a garantire all’Unione quella dimensione istituzionale necessaria per assicurare la sua visibilità esterna quale unità politica, “cartina di tornasole”, come è stato detto in dottrina, dell’irreversibilità del processo di integrazione al di là delle performance dell’euro<sup>28</sup>.

Non va trascurato, al riguardo, che l’introduzione tra le prerogative della PESC delle missioni a garanzia della pace, le c.d. missioni *Petersberg*, rappresenta un vero e proprio salto di qualità nella definizione del ruolo dell’Unione a livello internazionale, dal momento che le viene in tal modo consentito di superare la dimensione “prettamente commerciale della diplomazia comunitaria delle origini”<sup>29</sup>.

A questo si aggiunga, dal punto di vista più strettamente giuridico, la previsione dell’adozione di strategie comuni da parte del Consiglio europeo le quali, stando almeno alle prime applicazioni, manifestano la volontà di quest’ultimo di affermare una *identità europea*

---

<sup>27</sup> Art. B TUE.

<sup>28</sup> Cfr. G. Romeo, *L’identità europea, sicurezza e politica estera: la crisi della PESC*, in *La Comunità internazionale*, 2000, p. 283 ss.

<sup>29</sup> G. Romeo, *L’identità europea, sicurezza e politica estera: la crisi della PESC*, cit., p. 288.

rispetto a specifiche tematiche regionali, dando a quest'ultima una dimensione politica sempre più definita.

L'altra tematica, rispetto alla quale il trattato di Amsterdam ha lasciato soltanto delle timide aperture e che sembra, invece, essere stata affrontata più direttamente nell'ambito del Consiglio europeo di Nizza, riguarda la componente di difesa della politica estera e in particolar modo l'attitudine dell'Unione a perseguire obiettivi di carattere politico-militare, garantendo la sicurezza fisica degli Stati che la compongono.

Tale questione, della quale l'incorporazione dell'UEO nell'UE è l'aspetto più rilevante, continua a rimanere di fondamentale importanza per la definizione del ruolo della Comunità/Unione<sup>30</sup> in un possibile, nuovo, ordine internazionale quale soggetto politico autonomo in grado di dialogare alla pari con gli altri protagonisti della scena mondiale, in special modo con gli Stati Uniti e la Nato<sup>31</sup>.

## **6 L'Accordo di Schengen del 1985 e la Convenzione di applicazione del 1990: un significativo esempio di cooperazione intergovernativa nel settore GAI**

Gli accordi di *Schengen*, termine con il quale viene comunemente fatto riferimento tanto all'accordo firmato a *Schengen* il 14 giugno 1985 che alla Convenzione di cinque anni dopo, hanno rappresentato, nel panorama normativo di diritto comunitario, inteso in senso lato, un'esperienza giuridica nuova, dalla quale, ancora oggi, l'ordinamento della Comunità mantiene numerosi elementi di continuità, sia dal punto di vista formale che, soprattutto, con l'incorporazione dell'*acquis Schengen*, da quello materiale<sup>32</sup>.

<sup>30</sup> Il termine Comunità/Unione, che viene usato di frequente nel presente lavoro, si riferisce al particolare tipo di organizzazione internazionale cui il sistema dei trattati ha dato luogo, caratterizzata da una commistione di integrazione e cooperazione difficilmente separabili con certezza. L'articolazione a pilastri, su cui questa commistione trova fondamento, lungi dall'essere strumento per delineare l'esatta portata delle competenze della Comunità rispetto a quelle dell'Unione, finisce con l'essere piuttosto strumento di analisi per individuare i punti di contatto e di contaminazione tra le stesse. Per la definizione della natura dell'Unione europea in quanto "unione internazionale mista di integrazione e cooperazione" cfr. M. Panebianco, *Organizzazioni europee – Comunità europee – Unione europea*, cit., p. 32.

<sup>31</sup> Da questo punto di vista, non si discute quindi di una maggiore o minore "comunitarizzazione" della PESC, quanto piuttosto della definizione di alcuni, fondamentali presupposti giuridici che consentano all'Unione di assicurare, in primo luogo, la propria protezione esterna, e, conseguentemente, garantire una sicurezza allargata anche oltre i confini degli Stati membri: cfr. al riguardo, G. Romeo, *L'identità europea, sicurezza e politica estera: la crisi della PESC*, cit., p. 284-285.

<sup>32</sup> La bibliografia sugli accordi di *Schengen* è ormai molto vasta: si veda al riguardo, tra gli altri, P. Deknop, I. Raes, *Schengen mars 95: ébauche d'une libre circulation en Europe*, in *RMC*, 1996, p. 282 ss. La bontà del "fenomeno *Schengen*" è stata finanche ammessa dal Consiglio e dalla Commissione europea i quali hanno affermato che "l'integrazione di *Schengen* riconosce gli sforzi degli Stati membri che si sono impegnati in tale collaborazione e

Nonostante infatti i molti detrattori, che sono stati nel tempo sicuramente più numerosi di quanti hanno espresso una valutazione positiva nei confronti di questa esperienza, gli accordi di *Schengen* sono il frutto della volontà manifestata da alcuni Stati membri, in origine si trattava di cinque Paesi<sup>33</sup>, di porre in essere una forma di cooperazione internazionale alla quale oggi si può ormai attribuire la definizione di cooperazione rafforzata<sup>34</sup>, rispetto ad un tema centrale per il funzionamento del mercato unico, vale a dire la libera circolazione delle persone in quanto tali, fossero esse cittadini comunitari o meno.

Tale obiettivo, nonostante la lettera del trattato di Roma che garantiva all'art. 8 A, introdotto con l'Atto Unico, sin dal 1987, il diritto di ogni cittadino dell'Unione "di circolare e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri" era infatti il fulcro e la *ratio* ispiratrice degli accordi di *Schengen*, con i quali si erano voluti disciplinare tutti quegli aspetti connessi con la libera circolazione delle persone rispetto ai quali non esisteva una specifica competenza comunitaria.

Si trattava, com'è noto, delle questioni legate all'abolizione dei controlli alle frontiere interne e relative, in generale, al mantenimento di un livello di sicurezza pubblica quanto meno equivalente a quello presente prima dell'eliminazione degli stessi, questioni rispetto alle quali l'art. 8 A non consentiva alla Comunità di intervenire<sup>35</sup>.

---

fornisce all'Unione una base per ulteriori sviluppi": si veda al riguardo il piano d'azione del Consiglio e della Commissione sul modo migliore per attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, testo adottato dal Consiglio giustizia e affari interni del 3 dicembre 1998, in *GUCE C* 19 del 23.1.1999.

<sup>33</sup> Vale a dire gli Stati del Benelux più Francia e l'allora Repubblica federale tedesca.

<sup>34</sup> Convezioni di questo tipo, che si collocano al di fuori del quadro comunitario, rappresentano infatti il "prototipo dell'integrazione flessibile o dell'Europa a diverse velocità": in tal senso L. S. Rossi, *La sicurezza interna e la cooperazione giudiziaria e di polizia in seno all'Unione europea*, in *Italia senza Europa ?*, 1997, p. 103 ss. (p. 123).

<sup>35</sup> In due dichiarazioni annesse all'Atto Unico si era infatti precisato che l'art. 8 A non pregiudicava "il diritto degli Stati membri di adottare le misure che essi ritengono necessarie in materia di controllo dell'immigrazione da paesi terzi nonché in materia di lotta contro il terrorismo, la criminalità, il traffico di stupefacenti e il traffico di opere d'arte e delle antichità" e che, quanto alla libera circolazione delle persone, gli Stati membri erano liberi di cooperare, "senza pregiudizio delle competenze della Comunità, in particolare per quanto riguarda l'accesso, la circolazione e il soggiorno dei cittadini di paesi terzi". Si veda, al riguardo, W. De Lobkowicz, *Quelle libre circulation en 1993 ?*, in *RMC* 1993, p. 93 ss., secondo il quale (p. 96) "*la référence aux compétences de la Communauté démontre que l'on ne peut considérer l'ensemble du sujet de compétence intergouvernementale. A l'inverse, le fait de prévoir la coopération des Etats membres prouve que l'ensemble de la matière, même dans le contexte de la libre circulation, ne peut être considéré comme de compétence communautaire. Cependant, la ligne de partage des compétences respective n'est pas énoncée. Dès lors, elle ne peut être que le fruit d'un accord politique*".

*Schengen* nasce quindi da tale esigenza<sup>36</sup> e dalla chiara volontà politica di superare quelle difficoltà che avevano impedito agli Stati membri di fare della libera circolazione delle persone un “questione” comunitaria.

La disciplina contenuta nei due accordi, ed in particolare nella Convenzione di applicazione del 1990, è estremamente puntuale, in quanto pensata per garantire che il diritto di circolare liberamente in uno spazio senza frontiere non si traduca in una diminuzione della sicurezza pubblica all'interno di ciascuno Stato ed è a tal punto significativa da essere considerata un vero e proprio autonomo *acquis* da preservare e consolidare all'interno dell'ordinamento comunitario.

Com'è noto, infatti, il trattato di Amsterdam contiene un apposito protocollo sull'integrazione dell'*acquis Schengen* nel primo e nel terzo pilastro, a seconda che i singoli aspetti presi in esame dalle due convenzioni e dagli atti posti in essere sulla base delle stesse siano riconducibili al nuovo titolo IV del trattato CE, concernente la libera circolazione delle persone in senso stretto, e ad altre norme del TCE oppure alla cooperazione di polizia e giudiziaria che resta invece attribuita all'Unione.

---

<sup>36</sup> Cfr. P. Weckel, *La Convention additionnelle à l'Accord de Schengen*, in *Rev. générale de droit inter. publ.*, 1991, p. 405 ss., il quale afferma (p. 429) che “*la structure Schengen et née de la crainte de voir la mise en oeuvre du programme communautaire provoquer un déficit de sécurité*”.

## **CAPITOLO II: Da Maastricht ad Amsterdam. Analisi delle disposizioni dei due trattati e delle modifiche apportate al trattato di Roma; le nuove prospettive aperte dal trattato di Nizza**

### **1 Introduzione: da Maastricht ad Amsterdam**

Il trattato di Amsterdam, firmato nella città olandese il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio del 1999, avrebbe dovuto rappresentare l'occasione per porre mano a significative riforme di carattere istituzionale, anche nell'ottica di un ulteriore allargamento che, almeno nelle previsioni, dovrebbe comportare implicazioni ben maggiori di quello relativo all'ingresso di Austria, Finlandia e Svezia.

Sia la Commissione<sup>37</sup> che il Parlamento<sup>38</sup>, nei pareri formulati ai sensi dell'art. 48 (ex art. N) del trattato UE che prescrive la procedura di modifica dei trattati istitutivi, sottolineavano infatti la necessità che l'ampliamento dell'Unione fosse affiancato da un processo di consolidamento delle sue istituzioni, anche nel senso di una razionalizzazione e semplificazione delle rispettive funzioni.

D'altro canto, era subito apparso evidente che la Conferenza intergovernativa avrebbe dovuto affrontare anche la questione del ruolo dell'Unione europea quale principale attore nell'ambito delle relazioni internazionali<sup>39</sup>.

I risultati della Conferenza intergovernativa hanno lasciato numerose questioni ancora aperte, soprattutto per quanto attiene ai settori oggetto della presente trattazione.

---

<sup>37</sup> Parere del 28 febbraio 1996.

<sup>38</sup> Parere del 13 marzo 1996.

<sup>39</sup> Sulla CIG si rinvia a E. Guigon, *Les enjeux de la Conférence de 1996*, in *Rev. aff. eur.*, 1995, p. 35 ss.; A. Pierucci, *La Conferenza del 1996: riforma dei Trattati o riforma dell'Unione ?*, in *Riv. it. dir. pubb. com.*, 1995, p. 415 ss.; I. Bullain, *Europa y la Conferencia intergubernamental de 1996*, in *Rev. instituciones eur.*, 1996, p. 119 ss., Moussis, *Les grands enjeux de l'Union européenne*, in *RMC*, 1996, p. 15 ss., Justus Lipsius, *La conferenza intergovernativa del 1996*, in *DUE*, 1996, p. 121 ss.; per una approfondita analisi del trattato di Maastricht si veda C. Curti Gialdino, *Il Trattato di Maastricht*, Roma, 1993, Cloos, Reinesch, Vigés, Weyland, *Le Traité de Maastricht. Genèse, Analyse, Commentaires*, Bruxelles, 1993, P. Demaret, *The Treaty Framework*, in *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, p. 3 ss.



## 2 La cooperazione in materia di Politica estera e di sicurezza comune

### 2.1 Il titolo V del trattato di Maastricht<sup>40</sup>

Il titolo V del trattato di Maastricht è riservato alla politica estera e di sicurezza comune, che rappresenta il secondo pilastro dell'Unione.

Le disposizioni in esso contenute hanno provveduto alla vera e propria istituzione di un nuovo ambito di intervento comune tra gli Stati membri della Comunità e stanno a sottolineare l'originalità di una simile cooperazione, ancora più significativa di quella in materia di giustizia e affari interni<sup>41</sup>.

Sino al trattato di Maastricht, infatti, non solo la politica estera era considerata di dominio esclusivo degli Stati ma soprattutto non era stata avvertita l'esigenza di porre in essere un'azione comune, stante il carattere assolutamente particolare della materia.

In effetti, se, come si avrà modo di sottolineare nei paragrafi successivi, quello della giustizia e degli affari interni costituiva ormai un settore che richiedeva dal punto di vista tecnico un approccio comune, non più rinviabile, stante le strette connessioni con il tema della libera circolazione delle persone, la realizzazione di una politica estera e di sicurezza comune si basava piuttosto su scelte di natura politica in senso stretto, dal momento che l'argomento forte della necessità giuridica di una simile cooperazione non poteva essere invocato.

La chiave di lettura per le norme del secondo pilastro è così, almeno in parte, diversa da quella relativa al terzo, proprio perché le stesse sono il frutto della volontà di attribuire

---

<sup>40</sup> La numerazione delle disposizioni citate nei paragrafi relativi al TUE varia a seconda che si tratti della normativa in vigore prima e dopo il trattato di Amsterdam: per il periodo precedente, è quella attribuita prima delle modifiche adottate con il trattato di Amsterdam mentre nella trattazione delle modifiche si è scelta la numerazione risultante dalla versione consolidata del trattato; gli articoli del trattato di Roma sono citati nella versione consolidata, con l'indicazione a fianco della numerazione precedente. Per un commento, in generale, alla PESC introdotta con il trattato sull'Unione europea cfr. F. Dehousse, K. Ghemar, *Le traité de Maastricht et les relations extérieures de la Communauté européenne*, in *EJIL*, 1994, p. 151 ss, F. Fink-Hooijer, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union*, in *EJIL*, 1994, p. 173 ss., B.C. Ryba, *La politique étrangère et de sécurité commune*, in *RMC* 1995, p. 14 ss., P. Willaer, C. Marqués-Ruiz, *Vers une politique étrangère et de sécurité commune: état des lieux*, in *RMUE*, 1995, p. 35 ss., G. Burghardt, *Politique étrangère et de sécurité commune: garantir la stabilité à long terme de l'Europe*, in *RMUE*, 1995, p. 267 ss., A. Tanca, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne en 1995*, in *EJIL*, 1996, p. 447 ss., C. Alibert, *L'évolution vers une politique étrangère et de sécurité commune*, in *L'Unione européenne de l'an 2000: défis et perspectives*, Université de Montréal, 1997, p. 227 ss.

<sup>41</sup> E' stato (si ritiene giustamente) notato, al riguardo, che l'espressione "politica estera e di sicurezza comune" può essere fuorviante, dal momento che la "politica comune" nel trattato di Roma corrisponde a competenze esclusive della Comunità, laddove la PESC è il frutto, ancora oggi, in primo luogo di un approccio intergovernativo: cfr. T. de Wilde d'Estmael, *La réforme de la politique étrangère et de sécurité commune*, in *Le Traité d'Amsterdam, Espoirs et déceptions*, Bruxelles, 1998, p. 365 ss. (p. 368).

all'Unione una propria identità politica internazionale, benché in una fase ancora oggi embrionale<sup>42</sup>.

Al contrario, il terzo pilastro, sia nel trattato di Maastricht che, ancora di più, in quello di Amsterdam, si caratterizza maggiormente sotto il profilo tecnico - giuridico e traccia nuove competenze di diritto materiale.

Occorre infine sottolineare che, a differenza di quanto è accaduto per il terzo pilastro, il trattato di Amsterdam non ha prodotto cambiamenti di particolare rilievo per quanto riguarda la disciplina sulla politica estera e di sicurezza comune, che mantiene le proprie caratteristiche originarie di cooperazione essenzialmente intergovernativa.

Gli articoli J e J.1, nel prevedere l'istituzione vera e propria della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea, ne hanno individuato i principali obiettivi nella difesa dei valori comuni, degli interessi fondamentali e dell'indipendenza di quest'ultima, intesa, in particolare, da un lato, come salvaguardia della sicurezza interna dell'Unione e dall'altro come rafforzamento di quella internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi.

L'Unione si prefigge inoltre l'obiettivo di promuovere la cooperazione internazionale e di sostenere lo stato di diritto e il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, finalità questa su cui si sono maggiormente concentrati gli sforzi e le iniziative poste in essere dall'entrata in vigore del trattato di Maastricht.

Il concetto di cooperazione internazionale utilizzato in questo contesto è ben diverso da quello di cooperazione allo sviluppo proprio del pilastro comunitario: qui, infatti, ci si riferisce a forme di intervento di tipo essenzialmente politico, se necessario accompagnate da misure di carattere economico adottate dalla Comunità<sup>43</sup>.

---

<sup>42</sup> Non si tratta ancora, a ben vedere, di una identità politica autonoma che consente all'Unione di "acquisire una sua collocazione tra i grandi protagonisti della politica internazionale": cfr. U. Leanza, *La mancata comunitarizzazione del II e del III pilastro dell'Unione europea nel Trattato di Amsterdam*, in *Studi in onore di Francesco Capotorti, parte II, Diritto Comunitario*, Milano, 1999, p. 219 ss.

<sup>43</sup> In questo modo viene applicato il "principio di coerenza" previsto all'art. 3 (ex art. C) del trattato sull'Unione europea, in base al quale la Comunità, attraverso l'azione del Consiglio e della Commissione, nell'ambito delle rispettive competenze, ha la responsabilità di garantire che vi sia coerenza tra le azioni intraprese, tra l'altro, in materia di relazioni esterne e di sicurezza.

Il sostegno che gli Stati membri garantiscono alla politica estera e di sicurezza comune è pieno e senza riserve, in uno spirito di lealtà e solidarietà reciproca, nel senso che essi si astengono da comportamenti che potrebbero compromettere gli interessi dell'Unione.

Si tratta dell'estensione, più virtuale che reale, alla cooperazione posta in essere nel secondo pilastro del principio di solidarietà sancito all'interno della struttura comunitaria dall'art. 5 del TCE: tuttavia, mentre tale disposizione contiene un vero e proprio obbligo giuridico sanzionato mediante il ricorso alla procedura di infrazione, l'inosservanza di un comportamento leale tra gli Stati nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune non è accompagnata da alcun tipo di sanzione di carattere giuridico in senso stretto.

L'affermazione che il Consiglio provvede affinché questi principi siano rispettati, mantenuta invariata dal trattato di Amsterdam, non comporta invero il ricorso a strumenti in grado di indurre lo Stato membro inadempiente all'osservanza degli stessi e si traduce piuttosto in uno mezzo di pressione politica.

Per la realizzazione degli obiettivi sopra indicati, il titolo V del TUE prevedeva il ricorso alle posizioni e alle azioni comuni, analogamente al successivo titolo VI, vale a dire ad atti che si collocavano al di fuori del sistema delle fonti del diritto comunitario, almeno per quanto riguarda i c.d. atti "tipici", disciplinati cioè dalle norme dei Trattati istitutivi sia dal punto di vista formale quanto da quello, più rilevante, degli effetti e del contenuto<sup>44</sup>.

La posizione comune, concordata in sede di Consiglio dei ministri, esprimeva la volontà concertata degli Stati membri in merito a qualsiasi questione di politica estera e di sicurezza comune e presupponeva una coerenza nei comportamenti degli stessi in sede di definizione delle rispettive politiche nazionali.

La posizione comune dava così modo agli Stati membri di instaurare una cooperazione sistematica per la condotta della loro politica nazionale e di assumere, pertanto, un atteggiamento unitario (art. J.1, 3)<sup>45</sup>.

L'azione comune si caratterizzava per la propria componente operativa e, proprio in virtù di questa caratteristica, veniva adottata a seguito di una particolare procedura disciplinata all'art. J.3; l'impulso per l'adozione di un'azione comune discendeva direttamente dagli orientamenti

---

<sup>44</sup> Su questi atti e sulle funzioni ad essi espressamente attribuite dal Consiglio si rinvia la prossimo capitolo.

<sup>45</sup> Cfr. C. Novi *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, in *DUE*, 1998, p. 435 ss.

adottati in sede di Consiglio europeo in materia di politica estera e di sicurezza ed era approvata con voto unanime del Consiglio dei ministri, il quale poteva, inoltre, individuare le questioni di carattere procedurale da sottoporre a maggioranza qualificata, secondo la ponderazione prevista dall'art. 205 TCE.

L'azione comune vincolava il comportamento degli Stati membri, nel senso che questi si impegnavano a porre in essere tutti gli atti conseguenti necessari affinché le finalità per cui essa era stata deliberata fossero in concreto perseguite.

L'approccio manifestamente intergovernativo che ha caratterizzato la materia, tuttora presente, come si vedrà, anche dopo le modifiche introdotte con il trattato di Amsterdam, risulta con evidenza dal ruolo assegnato alla Presidenza di turno cui spettava, e spetta anche oggi, il compito di rappresentare l'Unione sul piano internazionale e la responsabilità per l'attuazione delle decisioni.

L'art. J.5 prevedeva inoltre la possibilità che la Presidenza fosse assistita dallo Stato membro che aveva assunto la guida dell'Unione nel semestre precedente e dallo Stato che la avrebbe assunta in quello successivo: si era in tal modo costituita la c.d. "troika", non mantenuta nel trattato di Amsterdam, che ha rappresentato una sorta di "guida e gestione collegiale" delle questioni di politica estera e di sicurezza comune.

Con il riconoscimento di una "piena associazione", la Commissione assumeva una veste di secondaria importanza, come del resto il Parlamento europeo che, ancora oggi, è soltanto "regolarmente informato" degli sviluppi della politica estera e di sicurezza dell'Unione, senza però esserne nei fatti parte attiva<sup>46</sup>.

Il trattato di Maastricht ha inoltre tracciato un legame per così dire "funzionale" tra l'Unione europea e l'Unione europea occidentale (UEO)<sup>47</sup>, "parte integrante dello sviluppo

---

<sup>46</sup> Sul ruolo marginale del Parlamento in ambito PESC cfr. C. Novi, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera*, cit., p. 436, G. Edwards, S. Nuttal, *Common Foreign and Security Policy, in Maastricht and Beyond. Building the European Union* (A. Duff, J. Pinder, R. Pryce Eds.), London-New York, 1994, p. 84 ss., S. Stravidis, *The Democratic Control of the CFSP*, in *Common Foreign Security Policy. The Record and Reform* (M. Holland Ed.) London - Washington, 1997, p. 136; per un approccio complessivo alla questione si veda R. Bieber, *Democratic Control of European Foreign Policy*, in *European Journal of Int. Law*, 1990, p. 148 ss. Va rilevato sul punto che il Parlamento europeo ha, tuttavia, acquisito un ruolo determinante in un settore particolare della politica estera della Comunità, attraverso la procedura di parere conforme, introdotta dall'Atto Unico, rispetto agli accordi di associazione e di cooperazione con Stati terzi: cfr. G. Bonvicini, *Faire fonctionner la politique étrangère européenne*, cit., p. 122.

<sup>47</sup> L'UEO, istituita con il trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948, modificato dagli Accordi di Parigi del 23 ottobre 1954 (conosciuto come *Trattato di Bruxelles modificato*) è un'organizzazione internazionale fondata su di un patto

dell'Unione" stessa, a cui poteva venir chiesto di "elaborare e di porre in essere le decisioni e le azioni dell'Unione aventi implicazioni nel settore della difesa" (art. J.4, comma 2)<sup>48</sup>.

Rientrava poi sempre tra le prerogative del Consiglio, d'intesa con le istituzioni dell'UEO, l'adozione delle necessarie modalità pratiche per dare attuazione a tali interventi.

In sede di conferenza intergovernativa, il coinvolgimento dell'UEO era apparso infatti il sistema migliore per estendere la capacità di intervento dell'Unione al settore della sicurezza e della difesa comuni senza dover ricorrere a nuove forme di cooperazione internazionale, dopo la negativa esperienza della Comunità europea di difesa (CED), promossa nel 1952 dagli allora sei paesi membri della CECA<sup>49</sup> e mai divenuta operativa a causa del veto opposto dal Parlamento francese nell'agosto del 1954<sup>50</sup>.

A partire dal 1997, nell'ambito di riunioni informali *ad hoc* e di seminari su temi di interesse comune, i rappresentanti dell'UE e dell'UEO hanno cominciato ad affrontare questioni connesse con l'attuazione delle decisioni aventi implicazioni nel settore della difesa, ivi comprese le c.d. missioni Petersberg, avviando altresì una riflessione sul concetto di politica europea comune in materia di difesa<sup>51</sup>.

Occorre precisare che il trattato di Maastricht aveva previsto solo come eventuale l'estensione delle questioni relative alla politica e di sicurezza al settore della difesa comune: ciò si legge testualmente al primo comma dell'art. J.4 e si deduce dal terzo comma del medesimo

di autodifesa collettiva di cui fanno parte 10 Stati membri della Comunità, vale a dire Belgio, Francia, Spagna, Portogallo, Germania, Olanda, Gran Bretagna, Italia, Grecia e Lussemburgo; gli altri 5 Stati attualmente membri, Irlanda, Danimarca, Finlandia, Austria e Svezia, hanno lo *status* di osservatori mentre Islanda, Norvegia, Turchia, Polonia, Ungheria e Repubblica Ceca sono "membri associati" ai quali la maggioranza dei paesi membri effettivi può chiedere l'esclusione dal partecipare ad attività relative ad argomenti determinati. Vi sono infine 7 Stati, Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia e Slovenia definiti "partner associati", i quali, a partire dalla riunione dei Ministri degli esteri della UEO tenutasi a Lussemburgo nel maggio 1994, partecipano soltanto ad alcune riunioni del Consiglio. Per un approfondimento sull'UEO si rinvia a G. Napoletano, *Unione europea dell'Europa occidentale*, in *Enc. diritto*, vol. XLV, Milano 1992, p. 734 ss., F. Menegazzi Munari, *L'Unione Europea Occidentale, funzioni e natura giuridica*, in *Dir. com. sc. int.*, 1987, p. 372 ss., E. Vigliar, *Unione europea occidentale (UEO) e Unione europea tra stati membri della CEE*, in *Riv. dir. eur.*, 1990, p. 887 ss.

<sup>48</sup> L'obiettivo dichiarato della Conferenza intergovernativa relativa al TUE era infatti quello di "sviluppare l'UEO per tappe quale componente di difesa dell'Unione europea": cfr. la Dichiarazione sulle relazioni dell'UEO con l'Unione europea (n. 30).

<sup>49</sup> Belgio, Francia, Olanda, Lussemburgo, Germania Federale ed Italia.

<sup>50</sup> Per un approfondimento dei rapporti tra UE ed UEO si veda L. Daniele, *Il ruolo dell'Unione dell'Europa Occidentale nel quadro della politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi in Onore di F. Capotorti*, 1999, p. 179 ss.

<sup>51</sup> Si veda sul punto la risposta del Consiglio all'interrogazione scritta E-1867/98 relativa all'integrazione dell'UEO nell'UE, in *GUCE* C 13 del 18.01.1999.

articolo, il quale escludeva l'estensione delle procedure di voto previste all'art. J.3 al settore PESC.

Veniva in tal modo introdotto un meccanismo implicito, per così dire, di "flessibilità", rispetto alle forme di cooperazione previste nelle materie del secondo pilastro.

Né, d'altro canto, ci si poteva attendere una conclusione diversa, posto che non tutti i membri dell'Unione erano, e sono, anche membri dell'UEO<sup>52</sup>.

Non erano inoltre messi in discussione i rapporti tra alcuni Stati e la Nato e la possibilità che si realizzasse una più stretta cooperazione fra due o più Stati membri a livello bilaterale, nell'ambito dell'UEO o dell'Alleanza atlantica, purché tale cooperazione non pregiudicasse quella prevista in sede PESC.

Motore propulsivo della politica estera e di sicurezza comune era, come del resto è ancora, il Consiglio europeo, cui era stato assegnato il compito di definire i principi e gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune. Al Consiglio dei ministri spettava poi di tradurre in pratica gli orientamenti enunciati dal Consiglio europeo, ricorrendo al voto espresso all'unanimità pura, vale a dire senza l'applicazione dell'art. 205 TCE<sup>53</sup> che prevede che l'unanimità può essere raggiunta anche se alcuni paesi si sono astenuti dalla votazione<sup>54</sup>.

---

<sup>52</sup> Si noti in proposito la posizione della Danimarca la quale, pur avendo assunto lo *status* di osservatore, si era riservata il diritto di "non partecipare all'elaborazione e all'attuazione di decisioni e iniziative dell'Unione con implicazioni in materia di difesa, senza tuttavia ostacolare lo sviluppo di una più stretta cooperazione tra gli Stati membri in questo settore": Dichiarazione relativa alla Danimarca e il trattato sull'Unione europea, resa nell'ambito dei lavori del Consiglio europeo di Edimburgo dell'11-12 dicembre 1993 il quale, "preso ... coscienza delle dichiarazioni unilaterali" della Danimarca, le ha considerate "pienamente compatibili con il TUE", pur non essendo a queste allegate, e pertanto applicabili in via esclusiva alla Danimarca: cfr. le conclusioni del Consiglio europeo in *GUCE C 348* del 31 dicembre 1992. Questa particolare situazione è stata confermata con il trattato di Amsterdam, che ha ribadito il diritto della Danimarca di astenersi o, viceversa, di prendere parte alle attività dell'Unione nel settore PESC, in conformità delle norme dell'art. 6 del Protocollo sulla posizione della Danimarca allegato al Trattato UE: si veda, ad esempio, in proposito, la recente azione comune 2001/555/PESC del 20 luglio 2001, sull'istituzione di un centro satellitare dell'Unione europea, in *GUCE L 200* del 25/7/2001, nella quale (art. 6) si afferma che la Danimarca partecipa all'azione comune al pari degli altri Stati membri, eccezion fatta per quegli interventi che abbiano implicazioni nel settore della difesa. Come si vedrà più diffusamente nel quarto capitolo, la cooperazione tra UE ed UEO non si è sviluppata nel settore della difesa intesa in senso proprio ma ha privilegiato, per così dire, la capacità pratiche e le conoscenze specialistiche di cui l'Unione europea occidentale è dotata, forse proprio a causa delle resistenze che, in caso contrario, alcuni paesi e in special modo la Danimarca avrebbero potuto opporre, limitando così le situazioni di flessibilità.

<sup>53</sup> Ora art. 205.

<sup>54</sup> A questa conclusione si giunge tenendo conto di quanto prevede l'art. J.11, il quale non cita l'art. 148 tra le disposizioni del TCE applicabili al titolo V del TUE.

## 2.2 Le modifiche apportate dal trattato di Amsterdam

Tra le aspettative riposte nella Conferenza intergovernativa riunita a Torino sotto la Presidenza italiana il 18 marzo 1996, anche in materia di politica estera e di sicurezza comune<sup>55</sup>, ve ne era una, che, se fosse stata accolta, avrebbe “sconvolto” il sistema istituzionale europeo, consistente nel riconoscimento all’Unione della personalità giuridica internazionale, autonoma, e soprattutto verosimilmente alternativa a quella degli Stati membri<sup>56</sup>.

In particolare, il Parlamento aveva proposto una maggiore integrazione della Politica estera e di sicurezza comune nel quadro del pilastro comunitario<sup>57</sup>, proposta immediatamente contrastata dal Regno Unito<sup>58</sup>.

Com’è noto, i risultati della Conferenza intergovernativa non sono pervenuti a tanto ma hanno comunque dato luogo a quelle riforme in tema di politica estera e di sicurezza comune da più parti auspicate. Tali modifiche erano del resto previste espressamente dall’art. J.10 TUE e

<sup>55</sup> Settore per il quale il trattato di Maastricht aveva espressamente previsto una modifica (art. J.4, par. 6)

<sup>56</sup> Si erano espressi in tal senso tanto il Parlamento europeo, in una Risoluzione del 18 maggio 1995 relativa ai progressi nella messa in opera della PESC, in *GUCE C 151* del 19.6.1995, che la Commissione, nella sua relazione del 10 maggio 1995 sul funzionamento del trattato sull’Unione europea. L’assenza di personalità giuridica è il primo elemento che ha impedito all’Unione di dar vita ad una politica estera “europea”, autonoma da quella degli Stati membri; senza di essa, inoltre, appare allo stato difficile che l’Europa manifesti una reale capacità di *leadership* sulla scena mondiale, come invece auspicato dalla Commissione europea nella sua comunicazione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni “Un progetto per la nuova Europa – obiettivi strategici 2000 – 2005”, COM 2000(154) def. del 9.2.2000. La proposta della Commissione si era dimostrata da subito la più innovativa, dal momento che comportava in realtà non solo il riconoscimento di personalità giuridica autonoma all’Unione ma soprattutto la fusione dell’Unione stessa con le tre Comunità, fusione che avrebbe determinato lo sconvolgimento dell’impianto istituzionale comunitario e che non era, come non lo è ancora, indispensabile rispetto all’obiettivo di una maggiore autonomia giuridica dell’Unione europea: cfr. in tal senso P. Des Nerviens, *Les relations extérieures*, in *RTDE*, 1997, p. 801 ss., in particolare p. 805. Per un commento, in generale, al trattato di Amsterdam cfr. F. Dehousse, *Le Traité d’Amsterdam, reflèt de la nouvelle Europe*, in *CDE*, 1997, p. 265 ss. la cui analisi ha toni estremamente critici, *The Treaty of Amsterdam, Neither a Bang nor a Whimper*, in *CMLR, Editorial Comments*, 1997, p. 767 ss., J.M. Favret, *Le Traité d’Amsterdam: une révision a minima de la “Charte constitutionnelle” de l’Union Européenne*, in *CDE*, 1997, p. 555 ss., S. Gozi, *Prime riflessioni sul Trattato di Amsterdam: luci ed ombre sul futuro dell’Unione*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1997, p. 917 ss., C. Blumann, *Aspects institutionnels*, in *RTDE*, 1997, p. 721 ss., S. Langrish, *The Treaty of Amsterdam: Selected Highlights*, in *Eur. Law. Rev.*, 1998, p. 3 ss., A. Tizzano, *Il Trattato di Amsterdam*, Cedam, 1998, C. F. Bergström, *L’Europa oltre il mercato interno: commento al Trattato di Amsterdam*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, p. 1 ss., *Le Traité d’Amsterdam, Espoirs et déceptions, études coordonnées par Yves Lejeune*, Bruxelles, 1998, *L’Union européenne au-delà d’Amsterdam, Nouveaux concepts d’intégration européenne*, Bruxelles 1998.

<sup>57</sup> Si veda al riguardo la Risoluzione del Parlamento europeo del 17 maggio 1995 sul funzionamento del trattato sull’Unione europea nella prospettiva della Conferenza intergovernativa del 1996 – Attuazione e sviluppo dell’Unione, A4-01012/95, in *GUCE C 151* del 19.6.1995, nella quale viene addirittura auspicata la fusione dei tre pilastri.

<sup>58</sup> Su questo aspetto, infatti, gli Stati membri non sono riusciti a pervenire ad un accordo: il testo del nuovo Trattato nella versione del 30 maggio 1997 conteneva un art. A il quale prevedeva che l’Unione avrebbe assorbito la personalità giuridica della Comunità europea; una ulteriore proposta, del 12 giugno 1997, conteneva più semplicemente il riferimento all’Unione dotata di personalità giuridica autonoma mentre nella versione definitiva, approvata dal Consiglio europeo il 19 giugno successivo, era scomparso ogni riferimento a tale istituto.

apparivano quasi indispensabili in vista della gestione dell'allargamento della Comunità verso Est, cui erano e sono ancora oggi connesse sia questioni di carattere economico sia, e forse soprattutto, aspetti di primaria rilevanza politico-strategica<sup>59</sup>.

La mediazione operata tra le posizioni degli Stati membri, essenzialmente schierati in due blocchi contrapposti<sup>60</sup>, ha condotto ad una sostanziale riscrittura del titolo V TUE, nel segno di una maggiore efficienza della PESC, che non ha però comportato alcuna modifica alla natura intergovernativa di quest'ultima<sup>61</sup>.

A differenza di quanto previsto nel testo originario del trattato di Maastricht, la politica estera e di sicurezza comune è ora prerogativa dell'Unione e non più dell'Unione e dei suoi Stati membri: benché possa apparire una modifica di natura essenzialmente semantica, in effetti si tratta di una significativa evoluzione rispetto al passato, nel segno di una maggiore autonomia dell'Unione rispetto a materie fondamentali sulla quali gli Stati membri continuano a basare la sovranità.

L'art. 12 TUE elenca gli atti che l'Unione può adottare per perseguire gli obiettivi enunciati all'art. 11: si tratta di una elencazione rilevante ma non tassativa, in quanto la prassi ha dimostrato che per raggiungere tali fini sono stati adottati anche altri tipi di atti; inoltre, è il trattato stesso a prevedere, all'art. 24, la possibilità che per realizzare i medesimi fini l'Unione possa concludere accordi internazionali.

Vengono in primo luogo riproposte le azioni e le posizioni comuni, meglio definite rispetto al trattato di Maastricht circa le rispettive funzioni dai successivi art. 14 e 15: l'azione comune assume così in modo esplicito natura principalmente operativa, dal momento che con essa sono

---

<sup>59</sup> Cfr. C. Novi, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera*, cit., p. 434; si veda anche A. Lang, *La politica estera e di sicurezza comune nell'Addendum al progetto di revisione "Dublino II"*, in *DUE*, 1997, p. 251 ss.; J.J. Fernandez Fernández, *El Tratado de Amsterdam y la política exterior y de seguridad común de la Unión: análisis crítico desde la óptica del Parlamento europeo*, in *Rev. der. com. eur.*, 1998, p. 79 ss., P. Des Nerviens, *Les relations extérieures*, cit., p. 801 ss., F. Dehousse, *After Amsterdam: A Report on the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, in *EJIL*, 1998, p. 525 ss.

<sup>60</sup> Da una parte si trovavano gli Stati che ritenevano che qualsiasi modifica del II pilastro non avrebbe dovuto intaccare l'approccio intergovernativo, vale a dire Gran Bretagna, Danimarca, Portogallo, Finlandia e Francia; dall'altra si ponevano Belgio, Austria, Grecia e anche l'Italia i quali, seppur con alcuni distinguo per quanto riguarda la posizione italiana, sostenevano la tesi di una più intensa "comunitarizzazione", necessaria per garantire un miglior funzionamento della PESC e una maggiore coerenza con le attività esterne del pilastro comunitario. La Germania aveva assunto in proposito una posizione meno chiara. Per una ricostruzione dei negoziati si rinvia a C. Novi, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera*, cit., p. 440.

<sup>61</sup> Si veda sul punto U. Leanza, *La mancata comunitarizzazione del II e del III pilastro dell'Unione europea nel Trattato di Amsterdam*, cit., p. 232, J.J. Fernandez Fernández, *El Tratado de Amsterdam y la política exterior y de seguridad común de la Unión*, cit., p. 83.



stabiliti tanto gli obiettivi dell'intervento dell'Unione quanto la portata e i mezzi per darvi attuazione e, se necessario, la durata. Al contrario, adottando una posizione comune, il Consiglio "definisce l'approccio dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica", nel senso di rendere noto a livello internazionale il punto di vista dell'Unione europea, e dei suoi Stati membri, rispetto ad una determinata situazione che interessa un Paese o un'area geografica.

La diversità tra questi due tipi di atti è ancora più netta se si esaminano le disposizioni che ne regolano l'efficacia.

Il comma 3 dell'art. 14, benché la versione in italiano non sia particolarmente felice<sup>62</sup>, prescrive un obbligo degli Stati circa il rispetto delle prese di posizione assunte con un'azione comune e, più in generale, delle condizioni per l'attuazione delle stesse.

Per quanto riguarda la posizioni comuni, l'art. 15 prevede che gli Stati membri provvedono affinché le rispettive politiche nazionali siano ad esse conformi.

Per entrambe le ipotesi si tratta, com'è ovvio, di un obbligo più "politico" che giuridico in senso stretto, per la cui inosservanza non è prescritta alcuna sanzione.

Un'eventuale quanto improbabile sanzione, oltretutto, potrebbe riguardare solo quegli Stati membri che hanno partecipato alla adozione dell'atto; come si vedrà infatti nel paragrafo che segue, le disposizioni sulla cooperazione politica prescrivono un particolare tipo di flessibilità che consente ad uno Stato membro di astenersi dal voto e di sottrarsi all'applicazione dell'atto.

Tra gli strumenti indicati dall'art. 12, una novità di rilievo è rappresentata dalle strategie comuni, alle quali l'art. 13 riserva il ruolo di raccordo formale tra l'azione del Consiglio europeo e il Consiglio: al primo spetta infatti il compito di decidere le strategie comuni, con le quali viene preso in esame un settore nel quale gli Stati membri hanno "importanti interessi in comune".

Rinviando al capitolo che segue l'analisi delle tre strategie comuni adottate sino ad ora<sup>63</sup>, bisogna qui sottolineare che si tratta del primo atto *tipizzato*, in quanto formalmente previsto nel

---

<sup>62</sup> "Le azioni comuni vincolano gli Stati membri nelle loro prese di posizione e nella conduzione della loro azione (corsivo aggiunto)". Nella versione francese viene mantenuta questa tautologia "*les actions communes engages les États membres dans leurs prises de position et dans la conduite de leur action*" mentre il testo inglese riporta il termine "activity": "*Joint actions shall commit the Member States in the positions they adopt and in the conduct of their activity*".

<sup>63</sup> Si tratta della strategia comune del Consiglio europeo del 4 giugno 1999 sulla Russia, 1999/533/PESC, in *GUCE* L 175 del 24.06.1999, della strategia comune del Consiglio europeo dell'11 dicembre 1999 sull'Ucraina, 1999/877/PESC, in *GUCE* L 331 del 23.12.1999 e della strategia comune del Consiglio europeo del 19 giugno 2000 sulla regione mediterranea, 2000/458/PESC, in *GUCE* L 183 del 22.07.2000.

testo di un trattato, adottato dal Consiglio europeo, nel quale vengono fissati “gli obiettivi, la durata, nonché i mezzi che l’Unione e gli Stati membri devono mettere a disposizione” affinché una strategia comune sia in concreto applicata. Oltre a ciò, resta ferma la possibilità che il Consiglio approvi autonome azioni e posizioni comuni con le quali dare attuazione ad una strategia. Si prevede in tal modo una staffetta tra Consiglio europeo e Consiglio, nella quale quest’ultimo ha, per così dire, un ruolo da esecutore in quanto chiamato a compiti di carattere operativo.

La natura potenzialmente operativa della strategia comune ampia infatti le possibilità del Consiglio europeo, dal momento che, quanto più questa sarà dettagliata per ciò che attiene ai mezzi con i quali raggiungere gli obiettivi prefissati, tanto minore sarà il livello di autonomia lasciato al Consiglio per darvi attuazione<sup>64</sup>.

La modifica di maggior rilievo dovuta al trattato di Amsterdam è senz’altro rappresentata dall’introduzione di una politica di difesa comune, in virtù della quale l’Unione stabilisce ed attua una politica estera e di sicurezza comune finalizzata, tra l’altro, alla difesa dell’integrità dell’Unione conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite.

Alla luce di tale richiamo l’Unione può esercitare, ai sensi degli art. 51 e 52 della Carta, il diritto alla legittima difesa e alla difesa collettiva e, su questi presupposti, può instaurare progressivamente una politica di difesa comune<sup>65</sup>.

Questa disciplina, che non crea nessun tipo di sovrapposizioni né alimenta tensioni con le organizzazioni già attive nel settore della difesa internazionale<sup>66</sup>, è stata salutata con un certo

---

<sup>64</sup> Si veda sul punto C. Novi, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, cit., p. 444.

<sup>65</sup> C’è chi ha rilevato come il riferimento alla salvaguardia territoriale dell’Unione si presti ad una duplice interpretazione, potendo essere riferita sia alla difesa da una minaccia esterna che ad una, più improbabile, protezione dal rischio interno di smembramento: cfr. P. D’Argent, *Le Traité d’Amsterdam et les aspects militaires de la Pesc*, in *Le Traité d’Amsterdam, Espoirs et déceptions*, Bruxelles, 1998, p. 387,

<sup>66</sup> La previsione della difesa comune tra le prerogative della nuova politica estera dell’Unione non pregiudica, infatti, in alcun modo il ruolo della Nato. Anche dopo la dissoluzione dell’ex Unione sovietica e la cessazione del Patto di Varsavia, avvenuta il 25 febbraio 1991, l’Alleanza Atlantica, istituita con il trattato del Nord Atlantico firmato a Washington il 4 aprile 1949, ha conservato, sotto la spinta delle amministrazioni statunitensi, un ruolo fondamentale all’interno del sistema europeo, ruolo giustificato dall’esigenza di mantenimento e di ripristino della pace. In tal modo ha la dimensione politica delle funzioni svolte dalla Alleanza ha assunto un valore di preminenza rispetto a quella militare e di difesa. Si veda in proposito il documento finale del Vertice Nato di Roma del 7 novembre 1991, intitolato *Dichiarazione di Roma sulla pace e sulla cooperazione*, in cui è stata evidenziata una nuova concezione difensiva, basata sull’unità strategica tra Europa e Stati Uniti e sull’indivisibilità della sicurezza nel continente europeo. Su questi temi cfr. E. Vigliar, *La crisi dei Balcani nell’odierno ordine europeo e internazionale*, in *La Comunità internazionale*, 1999, p. 13 ss.

apprezzamento, soprattutto perché stabilisce un legame più stabile tra UE ed UEO<sup>67</sup>, la quale si colloca in un rapporto di subordinazione politica che dovrebbe rappresentare il passo direttamente precedente alla completa integrazione<sup>68</sup>.

Tale rapporto è caratterizzato dalla possibilità che il Consiglio europeo detti all'UEO le linee guida dell'azione di quest'ultima nel settore della difesa<sup>69</sup>, con particolare riguardo alle *peace – keeping operations*<sup>70</sup>.

L'art. 17, paragrafo 2, attribuisce in modo formale all'Unione europea una decisiva competenza nel delicato settore delle relazioni internazionali, prevedendo la possibilità di intervenire, con l'apporto strategico ed operativo dell'UEO, nelle situazioni di crisi politica e militare che rendono opportuno, e a volte necessario, lo svolgimento di missioni umanitarie e di soccorso, di attività di mantenimento della pace, di missioni di unità di combattimento nella gestione della crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace<sup>71</sup>.

Il trattato di Amsterdam introduce in tal modo nel sistema dell'Unione europea le c.d. "Missioni Petersberg", riproducendo quasi testualmente la formula adottata dal Consiglio dei Ministri dell'UEO nella Dichiarazione di Petersberg del 19 giugno 1992<sup>72</sup>.

La previsione nel trattato della possibilità di realizzare operazioni internazionali di *peace keeping* avvalendosi dell'UEO ha posto all'attenzione dei partecipanti alla conferenza

<sup>67</sup> Cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo sulla progressiva instaurazione di una politica di difesa comune dell'Unione europea del 14 maggio 1998, in GUCE C 167 dell'1.8.1998.

<sup>68</sup> In tal senso S. Grassi, *L'introduzione delle operazioni di peace-keeping nel Trattato di Amsterdam: profili giuridici e implicazioni politiche*, in *La Comunità internazionale*, 1998, p. 295 ss.

<sup>69</sup> Art. 17, par. 3 TUE: "la competenza del Consiglio europeo a definire orientamenti a norma dell'art. 13 si estende altresì all'UEO per le questioni per le quali l'Unione ricorre a quest'ultima". Si veda in proposito la decisione del Consiglio 1999/404/PESC del 10 maggio 1999, riguardante le disposizioni per il miglioramento della cooperazione tra l'Unione europea e l'Unione dell'Europa occidentale, GUCE L del 19.6.1999, nella quale sono previste le procedure concernenti, in particolare, i processi decisionali e consultivi posti in essere tra UE ed UEO e a cui è allegato un *modus operandi* per l'attuazione dell'art. 17, par. 3, TUE.

<sup>70</sup> E' interessante riportare la posizione che il Consiglio dei Ministri dell'UEO ha assunto rispetto a questa nuova disposizione introdotta dal trattato di Amsterdam: come si legge, infatti, nella Dichiarazione di Erfurt del 18 novembre 1997, "*La décision prise à Amsterdam de développer plus avant la dimension de sécurité et de défense de l'Union européenne est pour l'UEO d'une importance toute particulière, en ce qu'elle établit une relation renforcée sur le plan qualitatif, en particulier grâce à la compétence qu'a le Conseil européen d'établir des orientations applicables à l'UEO en ce qui concerne les questions pour lesquelles l'Union a recours à l'UEO, et en ce qu'elle intègre les missions de Petersberg dans le traité sur l'Union européenne, tout en confiant à l'UEO leur préparation et leur mise en œuvre*".

<sup>71</sup> Va precisato che l'art. 17, par. 2, contiene una elencazione non tassativa: cfr. P. D'Argent, *Le Traité d'Amsterdam et les aspects militaires de la Pesc*, cit., p. 391. Sulle operazioni di *peace keeping* si veda C. Picone, *Il peace-keeping nel mondo attuale tra militarizzazione e amministrazione fiduciaria*, in *RDI*, 1996, p. 5 ss.

<sup>72</sup> La Dichiarazione può essere reperita nel sito internet dell'UEO, [www.weu.int/](http://www.weu.int/).

intergovernativa la necessità di disciplinare la posizione di quegli Stati membri della Comunità che non contemporaneamente membri dell'organizzazione.

Il paragrafo 3 dell'art. 17 disciplina tale situazione, estendendo a tutti gli Stati comunitari il diritto di prendere parte a pieno titolo e in condizioni di parità a tali iniziative; proprio per garantire il rispetto di questo diritto, il 10 maggio 1999, subito dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, il Consiglio ha adottato una decisione che stabilisce le condizioni per la partecipazione di tutti gli Stati membri, anche di quelli che si trovano in una posizione di neutralità, alle operazioni poste in essere con l'intervento dell'UEO<sup>73</sup>.

In essa viene richiamata la Dichiarazione di Erfurt del 18 novembre 1997<sup>74</sup>, nella quale il Consiglio dei Ministri dell'UEO ha, tra l'altro, affrontato la questione degli Stati membri della Comunità che non sono anche membri dell'organizzazione, ed ha deciso di sviluppare il ruolo dei Paesi osservatori, in modo tale che tutti gli Stati membri della Comunità siano coinvolti nelle operazioni di gestione di una crisi internazionale su di un piano paritetico.

La decisione approva così le modalità pratiche che consentono proprio agli Stati osservatori di partecipare alle missioni disposte sulla base dell'art. 17, paragrafo 2, TUE.

Appare a questo punto utile approfondire brevemente le questioni che più da vicino interessano il settore della difesa comune, su cui si stanno attualmente concentrando molti degli sforzi compiuti dall'Unione in tema di politica estera<sup>75</sup>; nel corso del Consiglio europeo di Colonia del 3 e 4 giugno 1999 è stata infatti ribadita la volontà degli Stati membri di rafforzare la politica europea comune in materia di sicurezza e difesa, proseguendo, in particolare, i lavori sugli aspetti militari e non di gestione delle crisi; durante i lavori del Consiglio europeo di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999 sono state illustrate due distinte relazioni concernenti, rispettivamente, il rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa e la gestione non militare delle crisi da parte dell'Unione europea<sup>76</sup>.

---

<sup>73</sup> Decisione del Consiglio del 10 maggio 1999 relativa alle modalità pratiche per la partecipazione di tutti gli Stati membri ai compiti di cui all'art. 17, paragrafo 2, del trattato sull'Unione europea per i quali l'Unione europea si avvale dell'UEO, 1999/321/PESC, in *GUCE* L 123 del 13.5.1999. Su tale decisione si tornerà più diffusamente nel quarto capitolo.

<sup>74</sup> In [www.weu.int](http://www.weu.int).

<sup>75</sup> Si veda in proposito J. Solana, *Le développement de la politique européenne commune de sécurité et de défense de l'Union européenne*, in *RMC*, 2000, p. 586 ss.

<sup>76</sup> In particolare, durante il Consiglio europeo di Helsinki è stato raggiunto l'accordo per l'istituzione, in seno alla PESC, di una politica europea comune in materia di sicurezza e difesa, la cui gestione è stata affidata ad organismi di carattere temporaneo posti in essere con tre distinte decisioni del Consiglio nel febbraio 2000 (decisione

E' in particolare con la Dichiarazione del Consiglio europeo di Colonia sul rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa che gli Stati membri hanno deciso di sviluppare "capacità militari più efficaci e di istituire nuove strutture politiche e militari per tali compiti. Al riguardo, l'Unione si prefigge di conseguire una capacità autonoma di prendere decisioni e, in assenza di un impegno dell'intera NATO, di lanciare a condurre operazioni militari dirette dall'UE in risposta a crisi internazionali"<sup>77</sup>.

Questa accresciuta consapevolezza dell'Unione anche in ambito militare non pregiudica i rapporti con l'Alleanza atlantica né mette in discussione il ruolo di quest'ultima nel sistema di sicurezza collettiva internazionale, come si affrettano a precisare tanto le conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki che le norme dello stesso trattato di Amsterdam<sup>78</sup>.

Vero è, d'altro canto, che durante il Consiglio europeo di Colonia gli Stati membri hanno raggiunto un accordo circa l'opportunità di rafforzare la politica estera e di sicurezza comune, in primo luogo attraverso una "capacità di agire in modo autonomo, che possa contare su capacità militari credibili nonché su organi decisionali appropriati"<sup>79</sup>, decidendo, nel caso di operazioni direttamente gestite e dirette dall'UE, a seconda delle esigenze, se ricorrere o meno a mezzi e capacità della NATO.

Pertanto, durante il Consiglio europeo di Helsinki gli Stati membri hanno assunto l'impegno di costituire, entro il 2003, un corpo militare di circa 50.000-60.000 uomini in grado di essere schierato nell'arco di 60 giorni e di rimanere operativo per almeno un anno, al fine di svolgere l'insieme dei compiti di Petersberg<sup>80</sup>.

2000/143/PESC del 14 febbraio 2000 relativa alla creazione di un comitato politico e di sicurezza temporaneo, decisione 2000/144/PESC del 14 febbraio 2000 relativa alla creazione di un organo militare temporaneo e decisione 2000/145/PESC del 13 febbraio 2000 relativa al distacco di esperti nazionali in campo militare presso il segretariato generale del Consiglio per un periodo di tempo temporaneo, tutte pubblicate in *GUCE* L 49 del 22 febbraio 2000). Su tali aspetti cfr. V. Kronenberger, *La dimension institutionnelle de la politique européenne commune de sécurité et de défense (PECSA) de l'Union européenne*, in *Europe*, ottobre 2000, p. 3 ss.

<sup>77</sup> Conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999, in [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

<sup>78</sup> Si veda, in proposito, l'art. 17, par. 1, terzo capoverso e il protocollo allegato al TUE, introdotto dal trattato di Amsterdam, sul medesimo articolo.

<sup>79</sup> Relazione della Presidenza tedesca sul rafforzamento della politica estera comune in materia di sicurezza e di difesa allegata alle Conclusioni del Consiglio europeo di Colonia, in [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int)

<sup>80</sup> L'Unione sarà in tal modo dotata dei mezzi operativi senza i quali la politica europea di difesa rimarrebbe una "coquille vide", per stessa ammissione di Javier Solana, *Le développement de la politique européenne commune de sécurité et de défense*, cit., p. 587; inoltre, nel corso della Conferenza sull'impegno di capacità militari, tenuta a Bruxelles, il 20 novembre 2000, gli Stati membri hanno adottato una dichiarazione che riassume il loro impegno a sviluppare capacità militari più efficaci, in modo tale da poter assicurare che entro il 2003 l'Unione sarà effettivamente in grado di svolgere tutti i compiti connessi con le missioni Petersberg: il testo della dichiarazione può essere letto sul sito internet del Consiglio [www.ue.eu.int/pesc](http://www.ue.eu.int/pesc).

Le iniziative suggerite dalla Presidenza tedesca<sup>81</sup>, fatte proprie dal Consiglio europeo di Colonia e riprese nel corso del Consiglio europeo di Santa Maria de Feira del 19 e 20 giugno 2000, circa la costituzione del Comitato politico e di sicurezza, organo permanente con sede a Bruxelles e di un Comitato militare dell'UE con il compito di formulare raccomandazioni al Comitato politico sono state recepite in un accordo tra gli Stati membri durante il Consiglio europeo di Nizza del 7-11 dicembre 2001 e tradotte in altrettante recenti decisioni del Consiglio<sup>82</sup>.

Il Comitato politico e di sicurezza, in particolare, rappresenta una formazione permanente del comitato di cui all'art. 25 del TUE, secondo quanto prevede testualmente l'art. 1 della decisione 2001/78 che ne disciplina l'istituzione<sup>83</sup>.

La presenza di un nuovo comitato, che in caso di crisi costituisce l'organo del Consiglio che tratta tutte le situazioni ed esamina tutte le opzioni praticabili per la risposta dell'Unione, potrebbe creare sovrapposizioni con i compiti affidati dal trattato CE al Coreper: a tal fine, il punto due dell'allegato alla decisione istitutiva richiama il rispetto del principio di attribuzione delle competenze stabilendo che, nell'ottica di un quadro istituzionale unico, ciascun comitato è tenuto a rispettare il proprio ambito di intervento e ad osservare le rispettive procedure decisionali<sup>84</sup>.

---

<sup>81</sup> Secondo un'indicazione sulla quale gli Stati membri avevano già raggiunto un accordo durante il Consiglio europeo di Helsinki del 10-11 dicembre 1999.

<sup>82</sup> Decisione del Consiglio 2001/78/PESC del 22 gennaio 2001 che istituisce il comitato politico e di sicurezza, decisione del Consiglio 2001/79/PESC del 22 gennaio 2001 che istituisce il Comitato militare dell'Unione europea e decisione del Consiglio 2001/80/PESC del 22 gennaio 2001 che istituisce lo Stato maggiore dell'Unione europea, in *GUCE* L 27 del 30.1.2001. Questi tre organismi sostituiscono le altre tre strutture con carattere temporaneo decise durante il Consiglio europeo di Helsinki.

<sup>83</sup> La correttezza della procedura con cui sono stati costituiti i tre organismi potrebbe sollevare alcuni dubbi di legittimità per contrasto, in particolare, con l'art. 25 TUE; c'è infatti chi si è chiesto se non sarebbe stato più corretto ricorrere alla procedura di revisione dei trattati, la quale avrebbe comunque avuto il pregio di essere più democratica, perchè avrebbe comportato il coinvolgimento dei parlamenti nazionali in un settore così sensibili qual'è quello della sicurezza e della difesa: cfr. il commento di F. Kauff-Gazin in *Europe*, 2001, p. 11 e 12. Va segnalato, al riguardo, che il Servizio giuridico del Consiglio ha dato il proprio parere positivo all'adozione delle tre decisioni (cfr. Boll. UE n. 6/2000, p. 24)

<sup>84</sup> Un'analoga preoccupazione era stata manifestata circa la possibilità di ingerenza del Coreper nelle competenze specifiche del Comitato politico istituito ai sensi dell'art. J.8, par. 5, TUE, cui la relazione sul funzionamento del trattato approvata il 10 aprile 1995 riconosce "un ruolo essenziale nella concezione e nell'elaborazione della politica estera dell'Unione"; proprio per ridimensionare tale preoccupazione, il Coreper ha elaborato un documento di lavoro sul funzionamento dei gruppi di lavoro nel Consiglio (allegato al Doc. 7896/95) nel quale viene proposta l'adozione di una procedura che tenga conto della natura "mista" delle competenze connesse con le relazioni esterne della Comunità/Unione.

Cosa ciò comporti, nella pratica, è difficile dirlo, dal momento che non sono state ancora affrontate emergenze internazionali, però è facile immaginare che anche il minimo difetto di coordinamento e di informazione potrebbe dar luogo ad una duplicazione dei lavori preparatori<sup>85</sup>.

La creazione di questi due organismi rappresenta inoltre la prima, significativa, tappa del processo di graduale trasferimento di competenze dall'UEO all'UE che dovrebbe concludersi, stando alla lettera del trattato, con l'integrazione della prima nella struttura dell'Unione<sup>86</sup>.

Vero è che l'Unione europea sta vivendo questa importante trasformazione in maniera estremamente cauta e non ha, ad esempio, ancora condiviso la posizione dell'UEO per un'integrazione da avviarsi in tempi più stretti<sup>87</sup>; tale cautela appare, d'altro canto, pienamente giustificata dall'intricata situazione politica ed istituzionale in cui si trovano le due organizzazioni, tenuto conto che non tutti i membri dell'Unione sono anche membri effettivi dell'UEO e viceversa e che alcuni membri europei della Nato, in particolare la Turchia, non entreranno tanto presto, o probabilmente non entreranno affatto, come nel caso della Norvegia, nella Comunità europea<sup>88</sup>.

L'auspicio manifestato dall'Assemblea dell'UEO nella raccomandazione n. 626 che tutti i membri dell'organizzazione potessero prendere parte alla PESC a prescindere dall'adesione formale all'Unione europea non ha pertanto avuto seguito.

---

<sup>85</sup> Del tutto pleonastico è il richiamo della circostanza che solo il Consiglio e la Commissione, nel rispetto delle disposizioni dei trattati possono adottare decisioni giuridicamente vincolanti.

<sup>86</sup> Si veda in proposito la Dichiarazione di Marsiglia, resa durante i lavori del Consiglio dei Ministri dell'UEO tenuta a Marsiglia il 13 novembre 2000 (fonte internet, [www.weu.int/](http://www.weu.int/)). L'Unione ha inoltre concluso con l'UEO un accordo di principio per la creazione di due nuove agenzie, il Centro Satellitare e l'Istituto di studi sulla sicurezza, i quali hanno assunto le funzioni proprie di due organi sussidiari dell'UEO; il centro satellitare è un organismo di supporto alla realizzazione della politica di difesa comune in quanto permette la realizzazione e la raccolta di immagini dal satellite; l'istituto di studi sulla sicurezza è invece un ente a carattere scientifico che patrocina l'attività di ricerca internazionale nel campo della politica estera e in quello della difesa; cfr. in proposito, la risposta del Consiglio all'interrogazione scritta E-1867/98 relativa all'integrazione dell'UEO nell'UE, in *GUCE* C 13 del 18.01.1999, con la quale vengono date rassicurazioni circa la possibilità che l'Unione si avvalga del supporto fornito proprio dall'Istituto dell'UEO per gli studi e la sicurezza. Il 20 luglio 2001 il Consiglio ha adottato due azioni comuni, 2001/554/PESC e 2001/555/PESC, in *GUCE* L 200 del 25.07.2001, relative, rispettivamente alla creazione di un Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza e all'istituzione di un centro satellitare dell'Unione europea, nelle quali si stabilisce (art. 1 di entrambe le azioni comuni) che l'infrastruttura iniziale è fornita dall'UEO.

<sup>87</sup> Nella raccomandazione n. 678 sulla realizzazione della politica europea di sicurezza e difesa comune e il ruolo dell'UEO resa il 6 dicembre 2000, L'Assemblea dell'UEO si è infatti rammaricata dell'indisponibilità del Consiglio europeo ad approvare l'integrazione completa nell'UE, sottolineando come tale posizione comporta la coesistenza di due sistemi separati di responsabilità per la gestione delle crisi e della difesa collettiva a livello internazionale (fonte internet, [www.weu.int/](http://www.weu.int/)).

<sup>88</sup> Nel corso del Consiglio europeo di Feira sono stati definiti i principi relativi allo sviluppo delle relazioni UE – Nato nel settore della sicurezza, in quello dell'accesso dell'UE ai mezzi Nato e per la definizione di un meccanismo di consultazione permanente.

Un'altra questione tutt'altro che trascurabile è quella relativa al finanziamento delle operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa il cui onere, salvo che il Consiglio, all'unanimità, non decida altrimenti, è posto a carico degli Stati che vi prendono parte; ciò comporta che ogni Stato membro debba effettuare una seria pianificazione a livello economico, destinando nel proprio bilancio le risorse necessarie per dar seguito agli impegni assunti in sede politica, risorse senza le quali la capacità operativa di intervento risulterebbe sensibilmente ridimensionata.

### 2.3 Gli aspetti istituzionali

Occorre rilevare che il dato più significativo che caratterizza anche la politica estera e di sicurezza comune è rappresentato da una sostanziale elasticità delle forme di intervento, grazie alla quale la mancata partecipazione di uno Stato membro al processo decisionale non impedisce l'adozione dell'atto<sup>89</sup>.

L'art. 23, che disciplina il processo decisionale della PESC, prevede quale regola generale per l'adozione delle decisioni del Consiglio l'unanimità, che, secondo il consueto principio proprio del sistema comunitario, si forma anche a fronte dell'astensione di uno o più stati membri.

Il secondo paragrafo precisa che ciascun membro del Consiglio può motivare la propria astensione, sottraendosi in tal modo all'obbligo di applicare la decisione senza però impedirne l'efficacia<sup>90</sup>; si è parlato, al riguardo, di astensione "costruttiva" quale sistema per estendere il principio di flessibilità anche al secondo pilastro senza dover ricorrere al meccanismo di cooperazione rafforzata, secondo una indicazione emersa durante i lavori del Consiglio europeo di Amsterdam<sup>91</sup>.

Va notato che l'atto posto in essere attraverso questa procedura è in ogni caso un atto dell'Unione in quanto tale, benché esso vincoli soltanto gli Stati che hanno preso parte alla sua

---

<sup>89</sup> Si tratta di una vera e propria "esigenza di favorire forme di cooperazione approfondita tra gli Stati, anche a scapito dell'uniforme applicazione del Trattato": in tal senso A. Lang, *La politica estera e di sicurezza comune*, cit., p. 254; si è parlato, al riguardo, di una forma di cooperazione rafforzata "al contrario": cfr. in tal senso, C. Novi, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, p. 448, M. Petite, *Le Traité d'Amsterdam: ambition et réalisme*, in *RMUE*, 1997, p. 17 ss, in particolare p. 39.

<sup>90</sup> Questo meccanismo era già stato previsto nel Trattato di Maastricht alla Dichiarazione n. 27 sul voto nel settore della politica estera e di sicurezza comune.

<sup>91</sup> Per un commento a questo meccanismo cfr. J. Roper, *Questions on the Net Effect of Flexibility and Legitimacy in CFSP*, in *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, Bruxelles, 1998, p. 159 ss., il quale solleva tra l'altro il problema dell'eventuale astensione dello Stato che ha la presidenza di turno dell'Unione.



adozione, al punto che la soluzione proposta, che in linea di principio ha soddisfatto le richieste degli Stati membri, potrebbe però essere di difficile applicazione, soprattutto perché riguardante l'aspetto della politica estera in cui, al contrario, la coesione tra gli Stati membri è indispensabile per non compromettere il ruolo dell'Unione nel suo complesso<sup>92</sup>.

Viene inoltre introdotto quale principio che regola i rapporti tra gli Stati nel settore della politica estera e di sicurezza comune l'impegno dello Stato membro interessato a non assumere iniziative che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione, impegno che viene definito come espressione di uno spirito di mutua solidarietà, previsto all'art. 11 (ex art. J.1)<sup>93</sup> e che, nella sostanza, estende al settore della politica estera e di sicurezza comune il principio di leale cooperazione previsto all'art. 10 del TCE<sup>94</sup>.

Qualora i membri del consiglio astenuti in modo "positivo" rappresentano più di un terzo dei voti previsti dal meccanismo di ponderazione di cui all'art. 205 TCE, la decisione non viene adottata, secondo un principio che ben dimostra il carattere intergovernativo di questo tipo di cooperazione<sup>95</sup>.

La regola del voto all'unanimità non è osservata per l'adozione di un'azione comune, di una posizione comune, di una decisione adottata sulla base di una strategia comune nonché di una decisione relativa all'attuazione di un'azione o di una posizione comune<sup>96</sup>.

Anche in questa ipotesi, tuttavia, l'opposizione di uno Stato membro motivata da specificati ed importanti ragioni di politica nazionale impedisce l'adozione dell'atto. Qualora

<sup>92</sup> L'osservazione secondo la quale l'atto adottato da non tutti gli Stati membri è un atto dell'Unione trova conferma nella prassi applicativa della clausola di *opting out* di cui si avvale la Danimarca a partire dal Consiglio europeo di Edimburgo del 1992: si veda, infatti, la Dichiarazione della delegazione danese allegata alla decisione 98/646/PESC concernente il monitoraggio della situazione in Kosovo, in *GUCE* L 308 del 18.11.1998, su cui, si ritornerà anche in seguito, nella quale è detto testualmente che in conformità della decisione di Edimburgo, "la Danimarca non frapponrà ostacoli allo sviluppo di una più stretta cooperazione tra gli Stati membri in questo settore. Pertanto, la posizione summenzionata non impedisce l'adozione della decisione del Consiglio", ammettendo in tal modo che l'atto approvato anche senza la partecipazione di uno Stato membro è comunque imputabile al Consiglio dell'Unione. Cfr. in proposito F. Dehousse, *After Amsterdam: A Report on the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, cit. p. 533.

<sup>93</sup> Art. 11, par. 2, TUE: "... Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica".

<sup>94</sup> Sulla base di tale disposizione, "gli Stati membri si astengono da qualsiasi misura che rischi di compromettere la realizzazione degli scopi del trattato" di Roma. Per un'analisi del principio di leale cooperazione si rinvia a V. Constantinesco, *L'article 5 CEE, de la bonne foi à la loyauté communautaire*, in *Liber Amicorum Pierre Pescatore*, Baden Baden, 1984, p. 97 ss., M. Blanquet, *L'article 5 du Traité CEE*, Paris, 1994. e C. Nizzo, *L'articolo 5 del Trattato CE e la clausola generale di buona fede nell'integrazione europea*, in *Il Diritto dell'U.E.*, 1997, p. 382 ss.

<sup>95</sup> E che permette a tre "grandi Stati" di bloccare l'intero processo.

<sup>96</sup> Questa modifica è salutata come uno dei cambiamenti più significativi della nuova PESC: cfr. F. Dehousse, *Le Traité d'Amsterdam, reflèt de la nouvelle Europe*, cit., p. 268.

l'importanza della questione lo renda opportuno, il Consiglio può, deliberando a maggioranza qualificata, investire della questione il Consiglio europeo, il quale si pronuncia all'unanimità, con un meccanismo che applica alla PESC il compromesso del Lussemburgo<sup>97</sup>.

La maggioranza qualificata richiesta è quella prevista dalla ponderazione di cui all'art. 205 e per l'adozione di un atto sono necessari almeno 62 voti a favore espressi da almeno 10 membri.

Il meccanismo sopra descritto non viene esteso alle decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, per il quale rimane dunque la sola unanimità.

Del tutto immutato è il ruolo che il trattato di Amsterdam assegna al Parlamento europeo, al quale spetta unicamente la facoltà di inviare raccomandazioni al Consiglio, oltre al diritto di essere periodicamente informato e consultato sulle iniziative intraprese nel settore della politica estera e di sicurezza comune<sup>98</sup>.

Questo tipo di coinvolgimento istituzionale, di modesta portata, è stato criticato dall'assemblea di Strasburgo, la quale ha deplorato la mancata conclusione almeno di un accordo interistituzionale con il Consiglio che prevedesse una procedura di consultazione ufficiale in grado di obbligare il Consiglio a fornire risposte scritte alle posizioni assunte dall'Assemblea in ordine ai vari aspetti della PESC<sup>99</sup>.

Critiche sono venute anche dall'Assemblea dell'UEO che, proprio per far fronte a quello che è stato considerato come un preoccupante *deficit* democratico, con particolare riguardo al settore della difesa, il 7 giugno 2000 ha deciso di trasformarsi in Assemblea europea della sicurezza e della difesa – ESDA. In realtà, si è trattato di una iniziativa di modesto valore

---

<sup>97</sup> In tal senso S. Langrish, *The Treaty of Amsterdam: selected Highlights*, cit, p. 13, P. Des Nerviens, *Les relations extérieures*, cit., p. 100, il quale rileva che il coinvolgimento del Consiglio europeo si giustifica solo in presenza di questioni nazionali di particolare gravità oppure per far rilevare che l'atto si discosta dalle linee guida contenute nella strategia comune a cui viene riferito.

<sup>98</sup> Sul punto R. Garabello, *I nuovi poteri del Parlamento Europeo nel quadro delle riforme istituzionali apportate dal Trattato di Amsterdam*, in *La Comunità Internazionale*, 1998, p. 271 ss.

<sup>99</sup> Cfr. doc. PE n. 224.338/def., par. 10. Se in generale le "lamentazioni" del Parlamento europeo sono più che fondate, tuttavia si ha l'impressione che almeno per alcune tematiche l'Assemblea soffra di una sorta di "mania di persecuzione" che la porta a sospettare di ogni azione posta in essere dal Consiglio o dagli Stati membri: si veda in proposito l'interrogazione scritta P-3784/00, in *GUCE C 174E* del 19.6.2001, nella quale l'On. Hautala chiede al Consiglio conferma dell'esistenza di un protocollo segreto, redatto in occasione del Vertice franco-britannico di Saint Malo del dicembre 1998, durante il quale furono individuati i principi di eventuali, possibili sviluppi di una politica europea di difesa, protocollo in cui si affermerebbe che il Parlamento europeo non dovrebbe mai essere coinvolto nella creazione della futura politica europea di sicurezza e difesa. Pur ammettendo l'esistenza del documento, è abbastanza improbabile che le affermazioni in esso contenute potrebbero trovare ampi consensi. Il testo della Dichiarazione di Saint Malo è pubblicato nel dossier sulla politica europea di sicurezza e difesa, a cura di L. Marini, in *DUE*, 2000, p. 395-396.

politico-internazionale criticata dal Parlamento europeo, il quale ha messo in luce la propria fondamentale natura di istituzione direttamente eletta dai popoli europei, ormai in grado di influire sulle scelte della stessa Unione ben oltre la lettera della norma. L'iniziativa dell'Assemblea UEO è stata quindi piuttosto valutata come una sorta di "canto del cigno", stante la progressiva incorporazione delle funzioni di quest'ultima da parte dell'Unione europea<sup>100</sup>.

Va inoltre aggiunto che i limitati poteri del Parlamento europeo sono almeno in parte colmati dalle funzioni dei Parlamenti nazionali i quali, forti del rapporto di fiducia che li unisce ai rispettivi esecutivi, hanno di norma fortemente orientato, per non dire condizionato, le scelte operate nel settore della politica estera<sup>101</sup>.

Con l'introduzione nell'organizzazione del Consiglio del c.d. Mister PESC<sup>102</sup>, la politica estera e di sicurezza comune è stata dotata di un proprio rappresentante ufficiale, che si pone come interlocutore unitario e stabile nei confronti dei terzi per tutte le questioni rientranti in questo importante settore.

Rispetto alla soluzione adottata con il trattato di Maastricht, che aveva affidato la rappresentanza esterna della Pesc alla Presidenza di turno dell'Unione, l'individuazione di un organismo ufficiale autonomo e permanente è stata accolta con favore, in quanto attribuisce a tutto il settore della politica estera e di sicurezza comune quell'elemento di stabilità e di maggiore certezza necessario nel campo delle relazioni internazionali<sup>103</sup>, anche se non sono mancate alcune posizioni di dissenso, motivate dal fatto che alla personalizzazione della PESC non è corrisposta l'individuazione di strumenti che rendessero tale politica più vicina ai cittadini<sup>104</sup>.

---

<sup>100</sup> Per un commento si rinvia a E. Radighieri, *Nasce l'Assemblea europea della sicurezza e della difesa*, in *DUE*, 2000, p. 697 ss.

<sup>101</sup> Cfr. E. Cannizzaro, *Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea*, in *DUE* 2000, p. 242 ss., il quale (p. 252) avanza l'ipotesi che nei settori in cui è prevista l'adozione di atti sulla base di procedimenti di tipo essenzialmente intergovernativo, tra i quali sicuramente quello della PESC, si possa pensare che il parlamento nazionale arrivi a vincolare gli organi governativi a tener conto delle posizioni parlamentari.

<sup>102</sup> Considerata la novità più significativa introdotta dal trattato di Amsterdam per quanto riguarda la PESC: cfr. A. Tizzano, *Il Trattato di Amsterdam*, cit., p. 52.

<sup>103</sup> Cfr. C. Novi, *Le novità del Trattato di Amsterdam in tema di politica estera e di sicurezza comune*, cit., p. 452, U. Leanza, *La mancata comunitarizzazione del II e del III pilastro dell'Unione europea nel Trattato di Amsterdam*, cit., p. 234, il quale rileva come il governo italiano abbia sostenuto con convinzione l'esigenza di creare una funzione specifica che assicurasse la visibilità della Pesc.

<sup>104</sup> Cfr. F. de la Serre, *Commentaire*, in *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, Bruxelles, 1998, p. 175 ss.

La carica di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune è stata assegnata al Segretario generale del Consiglio, il quale, in virtù dell'art. 26, assiste il Consiglio nelle questioni rientranti nel campo della politica estera e di sicurezza contribuendo alla formulazione, alla preparazione e all'attuazione delle decisioni politiche.

Tali funzioni, attribuite il 18 ottobre 1999 a Javier Solana, sono state sino ad ora svolte privilegiando l'aspetto politico – diplomatico piuttosto che quello operativo che, almeno sulla carta, avrebbe dovuto essere prevalente.

Vero è, d'altro canto, che il ruolo assegnato all'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune non è ancora caratterizzato da quella autonomia al contrario necessaria per consolidare le prerogative dell'Unione rispetto a quelle degli Stati membri, dal momento che l'esercizio della funzione di dialogo con i paesi terzi dipende comunque dall'impulso della Presidenza di turno e continua ad essere condotta a nome del Consiglio<sup>105</sup>.

Il Parlamento europeo ha, al riguardo, avanzato la proposta di orientare le attribuzioni della Presidenza di turno in modo tale che le prerogative concernenti la rappresentanza dell'Unione e la gestione della politica estera vengano “cedute” all'Alto rappresentante, auspicando che quest'ultimo sia nel prossimo futuro integrato nella struttura della Commissione per interrompere, così, il rapporto di subordinazione se non giuridica di certo funzionale che attualmente lo vede legato al Consiglio<sup>106</sup>.

Per dare continuità all'azione dell'Unione europea è stata inoltre introdotta nell'apparato organizzativo di supporto alla Pesc una cellula di programmazione politica e tempestivo allarme, istituita presso il Segretariato generale del Consiglio sotto la responsabilità del Segretario generale, il cui compito è quello di seguire costantemente gli sviluppi della politica estera a livello internazionale al fine di fornire tutti gli elementi necessari per determinare la posizione dell'Unione europea, anche in vista di un possibile intervento in situazioni di crisi politica<sup>107</sup>.

---

<sup>105</sup> E' inoltre ipotizzabile, almeno dal punto di vista teorico, visto che in realtà non si è mai ancora verificata una situazione simile, che Mister PESC assuma posizioni diverse da quelle della Presidenza di turno, dal momento che gli Stati stessi hanno attribuito, nell'ambito dei lavori del Consiglio europeo di Vienna del dicembre 1998, a questa figura una chiara matrice “politica”: in tal senso V. Kronenberger, *La dimension institutionelle de la politique européenne commune de sécurité et de défense (PECSO) de l'Union européenne*, cit., p. 4.

<sup>106</sup> Si veda al riguardo la Risoluzione del Parlamento europeo sul processo decisionale in seno al Consiglio in un'Europa allargata, in GUCE C 150 del 28 maggio 1999.

<sup>107</sup> La cellula viene disciplinata in una dichiarazione (n. 6) allegata al trattato di Amsterdam e non nel testo del trattato per non appesantire con un altro organismo la struttura organizzativa della Pesc.

Si tratta di un organismo importante, in quanto frutto dell'accordo degli Stati membri di dotarsi di una, seppur minima, capacità di determinare in maniera continuativa gli obiettivi della politica estera comune, testimone di un graduale cambiamento di prospettiva che, secondo un'impostazione tradizionale, ha visto la stessa PESC inserita in un sistema di cooperazione *ad hoc* piuttosto che all'interno di un progetto pianificato di integrazione, elaborato intorno a finalità condivise.

Benché il nuovo quadro istituzionale che si è delineato a partire dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam renda possibile un intervento dell'Unione anche nel settore della difesa, sia pure strettamente limitato alle operazioni di *peace-keeping*, sono ancora molti gli ostacoli che ne impediscono l'effettiva realizzazione: si tratta, com'è facile intuire, di difficoltà di ordine politico, legate all'intricato sistema di relazioni internazionali che ruota intorno a questo importante settore, alle quali va unita, è bene sottolinearlo, la questione della possibilità di individuare una nuova *leadership* internazionale che si ponga in competizione con quelle fino ad oggi consolidate, prime fra tutti quella degli Stati Uniti e della Nato.

Per questo motivo, stante la diversa sensibilità di alcuni Stati membri dell'Unione rispetto a tale ultimo ordine di considerazioni<sup>108</sup>, è ancora prematuro parlare di un suo vero e proprio autonomo ruolo nel settore della politica di difesa comune.

### 2.3.1 Il finanziamento della PESC

Al fine di rendere effettivo l'intervento dell'Unione nell'ambito della politica estera e di sicurezza, gli Stati membri hanno affrontato la questione del finanziamento delle operazioni poste in essere nell'ambito del secondo pilastro e sono pervenuti a soluzioni di compromesso che lasciano trasparire i limiti intrinseci della struttura a pilastri su cui è basato il rapporto tra Comunità e Unione<sup>109</sup>.

---

<sup>108</sup> Basti pensare, ad esempio, che la Danimarca non partecipa alla politica di difesa, che la Finlandia, stando ad un articolo apparso sul *Financial Times* del 6 dicembre 2000, non avrebbe nessuna intenzione di fornire contingenti militari per lo svolgimento di missioni di ristabilimento della pace, siano o meno esse autorizzate dalle Nazioni unite, che la Gran Bretagna, infine, sarebbe al contrario favorevole ad un intervento anche senza l'autorizzazione del Consiglio di sicurezza dell'Onu.

<sup>109</sup> Sul finanziamento della PESC si veda B. C. Ryba, *La politique étrangère et de sécurité comune, cit.*, p. 19, F. Longo, *Il finanziamento della Politica estera e di sicurezza comune*, in *Unione europea e Mediterraneo fra globalizzazione e frammentazione*, 1996, p. 207 ss., Y. Petit, *Le Traité d'Amsterdam et le financement de la PESC*, in *Europe*, gennaio 1998, p. 5 ss., E. Dardenne, *Le Parlement européen et le financement de la PESC*, in *L'Union européenne après Amsterdam*, 1999, p. 291 ss.

Il trattato di Maastricht, infatti, ha posto a carico del bilancio della Comunità (almeno) parte delle spese sostenute a titolo della politica estera e di sicurezza, vale a dire le spese amministrative, prevedendo inoltre la facoltà del Consiglio di decidere, con voto unanime, di finanziare con il bilancio comunitario anche le spese c.d. operative oppure di porle a carico degli Stati membri, senza definire però il criterio di ripartizione tra ciascun Stato.

Il trattato di Amsterdam ha reso più chiara la disciplina applicabile alla materia ed ha previsto, all'art. 28, che il bilancio comunitario finanzia, in generale, oltre alle spese amministrative, anche le spese operative connesse con l'applicazione delle norme del titolo V, eccezion fatta per le spese derivanti da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa a meno che, anche in questo caso, il Consiglio all'unanimità non decida in maniera diversa.

Sono inoltre sottratti dall'obbligo di contribuire al finanziamento di un'azione militare gli Stati che hanno manifestato la propria volontà a non prendervi parte, secondo quanto stabilito dall'art. 23.

Il trattato di Amsterdam ha inoltre precisato che la ripartizione delle spese tra gli Stati avviene secondo un criterio basato sul prodotto nazionale lordo, a meno che il Consiglio, all'unanimità, non stabilisca altrimenti.

La disciplina contenuta nel trattato UE, prima delle modifiche introdotte dal trattato di Amsterdam, ha dato luogo a non poche incertezze di carattere istituzionale alle quali sono seguite difficoltà di ordine pratico, connesse, sostanzialmente, alla distinzione tra spese amministrative e spese operative, distinzione che ha creato alcuni imbarazzi per ciò che attiene i rapporti tra Parlamento e Consiglio.

Infatti, in virtù di un *gentlemen's agreement* concluso dal Parlamento europeo e dal Consiglio il 22 aprile 1970, le spese amministrative sostenute da queste istituzioni sono sottratte a ogni forma di controllo, di modo che se il Consiglio decidesse di definire le spese PESC come spese amministrative sue proprie, il Parlamento dovrebbe astenersi dall'esercizio delle funzioni che il trattato CE prevede nell'ambito della procedura di bilancio, fatta salva la facoltà di denunciare l'accordo<sup>110</sup>.

---

<sup>110</sup> Il Consiglio si è puntualmente servito dell'ampia discrezionalità lasciata dal trattato UE, il quale non definisce la differenza tra spese amministrative e spese operative, ed ha considerato come spese amministrative, coperte dunque dal *gentlemen's agreement*, le spese relative alla creazione di una unità speciale di coordinamento a supporto degli

Inoltre il Consiglio, per lo meno nella prima fase di avvio delle attività di politica estera e di sicurezza comune, ha tentato di sottrarre quanto più possibile l'attività svolta al controllo che il Parlamento europeo esercita sulle spese della Comunità in virtù del proprio ruolo di autorità di gestione del bilancio comunitario.

Basti pensare, al riguardo, che il Consiglio ha esercitato pressioni sulla Commissione affinché l'azione a sostegno del processo di pace nel Medio Oriente del 19 aprile 1994<sup>111</sup>, con la quale viene tra l'altro previsto un appoggio di tipo logistico ed un contributo economico per la creazione di una forza di polizia palestinese, venisse finanziata con i fondi di un programma comunitario preesistente piuttosto che su di una linea di bilancio ad *hoc*, in modo tale che l'operazione è avvenuta all'interno della medesima sezione del bilancio senza l'intervento del Parlamento europeo<sup>112</sup>.

Le difficoltà di ordine istituzionale sorte all'atto delle prime applicazioni nella disciplina sul finanziamento della PESC sono state segnalate dal Parlamento europeo nel rapporto Willockx, dal nome del deputato relatore, approvato a Strasburgo il 26 ottobre 1994, nel quale venivano illustrati gli aspetti che anche ora, nonostante le modifiche introdotte dal trattato di Amsterdam, continuano a dar luogo ad alcune incongruenze e ad una situazione di conflitto tra le norme del primo e del secondo pilastro: l'estensione della disciplina sul bilancio comunitario, infatti, confermata dal trattato di Amsterdam, fa sì che tanto il Parlamento europeo quanto la Commissione, in virtù dei poteri riconosciuti nell'ambito della procedura di bilancio, cui l'art. 28 TUE fa espresso rinvio, diventino attori di primo piano nella gestione della PESC, anche oltre quanto le norme sugli aspetti istituzionali facciano ritenere.

Questo stato di cose, secondo il rapporto del Parlamento europeo, determina una situazione di conflitto tra le norme dei due pilastri e rischia di alimentare una vera e propria

---

osservatori inviati dall'Unione in Russia in occasione delle elezioni, mentre i costi connessi con l'invio degli osservatori sono stati posti a carico degli Stati membri: si veda al riguardo la decisione del Consiglio 93/604/PESC del 9 novembre 1993, in *GUCE* L 286 del 20.11.1993, concernente l'azione comune decisa del Consiglio in base all'articolo J.3 del trattato sull'Unione europea e relativa all'invio di una missione di osservatori in previsione delle elezioni parlamentari nella Federazione russa.

<sup>111</sup> Decisione del Consiglio 94/276/PESC del 19 aprile 1994 in merito ad un'azione comune adottata dal Consiglio in base all'art. J.3 del trattato sull'Unione europea, a sostegno del processo di pace nel Medio Oriente, in *GUCE* L 119 del 7.5.1994.

<sup>112</sup> Cfr. E. Dardenne, *Le Parlement européen et le financement de la PESC*, cit., p. 302.

“contaminazione” ad opera del pilastro comunitario nei confronti di quello PESC, il quale perderebbe parte del proprio essere “pilastro intergovernativo” per eccellenza<sup>113</sup>.

L'intento di ricercare un *modus vivendi* tra le istituzioni che permettesse di evitare stati di *empasse* o di tensione è alla fine approdato alla conclusione di un accordo interistituzionale relativo al finanziamento della politica estera e di sicurezza comune, con il quale Parlamento europeo, Consiglio e Commissione, con una vera e propria integrazione delle norme del trattato UE, hanno stabilito che anche le spese di carattere operativo sono a carico del bilancio comunitario a meno che il Consiglio non decida altrimenti<sup>114</sup>; tutte le spese PESC sono da considerarsi, inoltre, spese non obbligatorie, di modo che il Parlamento può, almeno formalmente, esercitare su di esse la forma più penetrante di controllo.

L'accordo prevede inoltre il ricorso ad una procedura *ad hoc* che permetta alle tre istituzioni di manifestare il proprio assenso sull'importo delle spese operative della PESC da imputare al bilancio della Comunità, importo indicato nel progetto di bilancio predisposto annualmente dalla Commissione, e formalizza una forma di consultazione del Parlamento da parte della Presidenza del Consiglio, avente ad oggetto gli aspetti principali e le scelte di fondo della PESC, comprese le implicazioni finanziarie per il bilancio della Comunità.

La Presidenza assume poi l'impegno di informare regolarmente il Parlamento sugli sviluppi e sull'attuazione delle azioni PESC.

Nella sostanza, quindi, l'accordo interistituzionale permette un maggior coinvolgimento dell'Assemblea come contropartita dell'assenso di quest'ultima al finanziamento della politica estera e di sicurezza comune da parte della Comunità, senza però colmare il *deficit* democratico

---

<sup>113</sup> Su questo aspetto cfr. Y. Petit, *Le Traité d'Amsterdam et le financement de la PESC*, cit., p. 7; si veda anche J. Lipsius, *La conférence intergouvernementale de 1996*, in *TRDE*, 1995, p. 175, secondo il quale (p. 194), il potere del Parlamento europeo rispetto alle spese non obbligatorie, che può spingersi sino alla non approvazione delle stesse, si pone in uno stridente contrasto con le limitatissime prerogative da esso esercitate rispetto alle procedure decisionali di certe materie, tra cui la cooperazione PESC e GAI, al punto da determinare una rilevante contraddizione istituzionale: meglio sarebbe, secondo l'autore, allineare i poteri normativi del Parlamento con quelli budgetari, in modo tale che al potere di codecisione siano affiancate prerogative in termini di procedura di bilancio almeno equivalenti, mentre alla mera consultazione dovrebbe corrispondere un analogo potere nell'ambito della procedura di bilancio.

<sup>114</sup> L'accordo, firmato il 16 luglio 1997, è pubblicato in *GUCE* C 286 del 22.9.1997. Va detto, per inciso, che questa soluzione è stata accolta con un certo favore dagli Stati i quali si sono visti liberare in tal modo del relativo onere economico, se non per casi del tutto eccezionali.



di cui la PESC ancora soffre, come lo stesso Parlamento europeo non ha mancato occasione di sottolineare per l'ennesima volta<sup>115</sup>.

## 2.4 L'art. 301 del trattato CE

L'art. 301 del trattato di Roma ha un'importanza fondamentale nel sistema dell'ordinamento comunitario in quanto, rappresentando una sorta di norma di collegamento tra competenze appartenenti a due diversi pilastri, si pone come corollario al principio del quadro istituzionale unico su cui la Comunità/Unione è fondata<sup>116</sup>.

Tale disposizione, introdotta con il trattato di Maastricht, prevede la possibilità che il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta della Commissione, adotti sanzioni economiche e interrompa o riduca le relazioni con uno o più paesi terzi, dando in tal modo attuazione ad una posizione comune o ad un'azione comune adottata in sede PESC<sup>117</sup>.

Si tratta di una norma molto significativa, dal momento che permette la concreta attuazione di provvedimenti che rischierebbero altrimenti di restare privi di efficacia: l'analisi degli atti evidenzia, infatti, come la Comunità europea abbia ormai consolidato il proprio orientamento in base alla quale, di regola, ad una posizione comune che sancisce il divieto per gli Stati membri di intrattenere relazioni economiche con un determinato Paese segue un regolamento che "recepisce" tale divieto, la cui inosservanza sarebbe difficilmente sanzionabile all'interno del sistema PESC, in un atto vincolante e direttamente efficace<sup>118</sup>.

<sup>115</sup> Si veda al riguardo il Rapporto dell'On. E. Müller relativo al parere 1/97 della Corte dei Conti europea sulle condizioni di esecuzione delle spese sostenute in ambito PESC, Doc. A 4-0339/97, del 30 ottobre 1997.

<sup>116</sup> Secondo la dottrina, infatti, l'art. 301 sancisce il legame tra la PESC e la Comunità, anche se tale effetto positivo è in parte controbilanciato dal rischio di "intergouvernementalisation" del primo pilastro da parte del secondo: così G. Bonvicini, *Faire fonctionner la politique étrangère européenne*, cit., p. 127; sull'utilizzo dell'art. 301, ex art. 208 A, a fini di politica estera in senso stretto cfr. anche T. de Wilde d'Estmael, *La réforme de la politique étrangère et de sécurité comune*, cit., p. 371 ss., secondo il quale l'art. 301 ha posto fine al dibattito circa la possibilità, esclusa da alcuni Stati, di ricorrere all'ordinamento comunitario al fine di adottare misure commerciali di carattere restrittivo che svolgessero la funzione di veri e propri strumenti di politica estera; si veda inoltre F. Fink-Hooijer, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union*, in *EJIL*, 1994, p. 173 ss. (in particolare p. 175). C'è chi ha però segnalato la pesantezza della procedura basata sul binomio atto PESC-regolamento CE: cfr. F. Dehousse, K. Ghemar, *Le traité de Maastricht et les relations extérieures de la Communauté européenne*, cit., p. 169.

<sup>117</sup> Al riguardo, è stato affermato che l'art. 301 TCE prescrive alla Comunità un vero e proprio obbligo di conformarsi alle decisioni politiche dell'Unione: cfr. N. Angelet, *La mise en oeuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la Communauté européenne*, in *Rev. belge dr. intern.*, 1993, p. 500 ss (p. 519).

<sup>118</sup> La prassi dà inoltre conto di regolamenti approvati sulla base dell'art. 228A in attuazione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite: è il caso, ad esempio, del Regolamento CE n. 1263/94, in *GUCE* L 139 del 2.6.1994, che sospende determinate relazioni economiche e finanziarie con Haiti dando attuazione per tutti gli Stati alla risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 917 (1994) adottata a norma del capo VII della Carta delle Nazioni Unite.

Con l'art. 301 TCE, infatti, è stata sintetizzata una prassi che ha visto già da molti anni la Comunità porsi quale interlocutore unitario, se non unico, nei confronti delle Nazioni Unite per ciò che attiene all'attuazione delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza relative all'interruzione o, più in generale, al mutamento di disciplina dei rapporti economici con quegli Stati che hanno commesso violazioni dello Statuto, prassi che parte del presupposto, presente all'interno del sistema comunitario e con il tempo ampiamente sviluppato, che il tipo di cooperazione posta in essere tra gli Stati membri della Comunità avesse in sé i germi della "politicizzazione" dell'organizzazione stessa, intesa come capacità di quest'ultima di ampliare le proprie prerogative oltre il vincolo della solidarietà economica esistente fra gli Stati membri sino ad arrivare alla solidarietà politica<sup>119</sup>.

La Comunità europea ha così fatto ricorso anche prima dell'adozione dell'art. 301 ad atti regolamentari con i quali rendere effettiva la volontà di adottare sanzioni di tipo economico, alla stregua cioè di un vero e proprio strumento di politica di sicurezza, sia a fronte di una decisione assunta all'interno delle Nazioni unite sia come autonoma scelta di politica estera<sup>120</sup>.

Nel primo caso, si è ritenuto che la Comunità fosse in realtà tenuta a dare attuazione a quanto deciso dal Consiglio di sicurezza, secondo quanto previsto dagli articoli 25 e 48 dello Statuto: tale ultima disposizione, in particolare, pone agli Stati membri delle Nazioni Unite l'obbligo di eseguire le decisioni del Consiglio di sicurezza per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali, precisando che tali decisioni possono essere eseguite direttamente o mediante le "organizzazioni internazionali competenti" di cui gli Stati stessi facciano eventualmente parte<sup>121</sup>.

---

<sup>119</sup> Si veda, al riguardo, M. Panebianco, *Regolamenti comunitari di cooperazione politica per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale nel conflitto Falkland-Malvinas*, in *RDE*, 1983, p. 289 ss., il quale sostiene che la "politicizzazione", intesa quale ampliamento delle prerogative di una organizzazione al settore della cooperazione politica, ha caratterizzato, in particolare, le organizzazioni sorte con la finalità di trattare in comune questioni di carattere essenzialmente economico (organizzazioni di integrazione economica regionale) quali appunto la Comunità europea.

<sup>120</sup> Cfr. M. Koskeniemi, *International Law Aspects of the Common Foreign and Security Policy*, in *International Law Aspects of the European Union*, The Hague/London/Boston, 1998, p. 27 ss. (p. 32).

<sup>121</sup> Riveste un certo interesse giuridico la questione relativa alla eventuale contrarietà di una norma contenuta nella risoluzione del Consiglio di sicurezza con quanto disposto nel regolamento comunitario che ad essa dà attuazione: in tale ipotesi, un'applicazione rigorosa del principio dell'obbligatorietà della risoluzione dovrebbe condurre alla conclusione che l'adozione della disciplina comunitaria ha determinato una violazione dei principi della Carta e, conseguentemente, costituisce un illecito passibile di sanzioni. In realtà, benché l'ipotesi sopra descritta si sia verificata, almeno una volta, nella prassi, relativamente alle sanzioni contro la Libia per la protezione accordata ai terroristi accusati degli attentati contro il volo della Pan Am 103 e il volo UTA 772, il contrasto delle norme comunitarie con le risoluzioni Onu non ha compromesso i rapporti tra le due organizzazioni: per un esame

Spetta così alla Comunità europea adottare le misure ritenute più idonee per dare attuazione alle sanzioni disposte dal Consiglio di sicurezza nei confronti di quegli Stati che, con il loro comportamento, hanno determinato una minaccia o hanno attentato alla pace e alla sicurezza internazionali<sup>122</sup>.

Di norma si è trattato di sanzioni di tipo economico, consistenti nell'embargo parziale o totale nei confronti di uno o più Stati, alla quale la Comunità ha risposto con regolamenti adottati sulla base dell'art. 113<sup>123</sup>, dando in tal modo conto della propria personalità giuridica internazionale<sup>124</sup> attraverso la menzione, nel preambolo di tali atti, della decisione raggiunta dagli Stati membri in sede di cooperazione politica circa l'opportunità di ricorrere a sanzioni.

Al caso sopra descritto, che continua ad essere ancora oggi quello prevalente, se ne possono affiancare almeno altri due, nell'ambito dei quali emerge con maggiore evidenza il contenuto "politico" degli atti adottati dalla Comunità in conseguenza di una crisi internazionale.

Ci si riferisce, in primo luogo, all'ipotesi in cui la reazione della Comunità si inserisce in un più generale quadro di "solidarietà" tra gli Stati che la compongono e si manifesta attraverso una strategia sanzionatoria che mira a colpire la violazione dei diritti, economici ma non solo, subita da uno dei membri: è il caso, noto, del conflitto tra l'Argentina e il Regno Unito per il possesso delle isole Falkland-Malvinas, in occasione del quale la Comunità ha utilizzato lo strumento delle sanzioni economiche quale principale espressione di una politica di sicurezza

dettagliato della vicenda cfr. N. Angelet, *La mise en oeuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la Communauté européenne*, cit., p. 509.

<sup>122</sup> Cfr. in tal senso J.-V. Louis, *Mise en oeuvre des obligations internationales de la Communauté dans les ordres juridiques de la Communauté et des ses Etats membres*, in *Rev. Belge dr. intern.*, 1977, p. 123, il quale pone a fondamento dell'obbligo della Comunità di rispettare le decisioni prese dalle Nazioni unite sia l'art. 48 che l'art. 103 della Carta, che enuncia il principio della prevalenza degli obblighi previsti dallo Statuto su quelli sanciti da altre convenzioni internazionali; cfr., inoltre, N. Angelet, *La mise en oeuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la Communauté européenne*, cit. p. 518, che aderisce alla tesi della vincolatività delle risoluzioni del Consiglio di sicurezza facendo ricorso (anche) al principio della successione della Comunità negli obblighi posti a carico degli Stati membri dalle norme dello Statuto, e M. Koskenniemi, *International Law Aspects of the Common Foreign and Security Policy*, cit., p. 32; di diverso avviso è A. Lang, *Risoluzioni del Consiglio di sicurezza, obblighi comunitari e politica estera dell'Unione europea*, in *Comunicazioni e studi*, 1997, p. 537 ss., la quale sostiene che l'art. 48 non sia applicabile e fonda l'osservanza delle decisioni del Consiglio di sicurezza sull'azione unilaterale della Comunità. Sul punto si veda, inoltre, E. Cannizzaro, *Sull'attuazione di risoluzioni del Consiglio di sicurezza da parte di organizzazioni regionali*, in *Riv. dir. internaz.* 1993, p. 408 ss.

<sup>123</sup> Si veda, ad esempio, il regolamento CEE n. 330/91 relativo alla sospensione dell'Accordo di cooperazione con la Jugoslavia del 2 aprile 1980, in cui vengono richiamate le motivazioni espresse nella Risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 713 del 25 settembre 1991 secondo la quale il perdurare della situazione iugoslava costituisce una minaccia per la pace e la sicurezza internazionale.

<sup>124</sup> C'è chi parla, in proposito, di "capacità internazionale generale": cfr. M. Panebianco, *Regolamenti comunitari di cooperazione politica per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale nel conflitto Falkland-Malvinas*, cit., p. 321.

comunitaria tesa a salvaguardare non solo l'integrità dell'ordine internazionale precostituito ma anche le prerogative particolari del territorio di uno Stato membro in quanto soggetto alla disciplina del mercato comune europeo<sup>125</sup>.

In tale situazione, infatti, alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza si sono affiancate le decisioni informali assunte a livello di Capi di Stato e di governo, i quali hanno raggiunto un accordo per rispondere con un intervento corale alle situazioni di minaccia della pace e di instabilità internazionale.

A volte l'iniziativa comunitaria si è sviluppata in maniera autonoma da quella del Consiglio di sicurezza della Nazioni Unite<sup>126</sup>: ciò è accaduto nel caso della Rhodesia, dell'Iran e dell'URSS e più, di recente, della Nigeria<sup>127</sup> e della Birmania/Myanmar<sup>128</sup>; in particolare, nei confronti di questi due ultimi paesi sono state disposte misure di carattere economico e diplomatico, compresa l'espulsione del personale militare addetto alle rappresentanze diplomatiche della Birmania/Myanmar negli Stati membri, a fronte di persistenti violazioni dei diritti umani e la mancanza di comportamenti, da parte dei regimi militari, tesi a ripristinare un governo democratico civile.

Sulla natura e sul contenuto degli atti con i quali l'Unione ha posto in essere il proprio intervento internazionale si tornerà diffusamente nel prossimo capitolo; in questo contesto va tuttavia sottolineato come anche prima dell'entrata in vigore del trattato di Maastricht si era sviluppata una significativa prassi concernente la possibilità che anche un atto tipico della cooperazione economica tra gli Stati membri, quale appunto un regolamento adottato sulla base dell'art. 133 fosse in realtà lo strumento per conseguire obiettivi di carattere politico-internazionale.

---

<sup>125</sup> In tal senso, M. Panebianco, *Regolamenti comunitari di cooperazione politica per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale nel conflitto Falkland-Malvinas*, cit., p. 323. Va sottolineato, al riguardo, che in alcune risoluzioni e dichiarazioni emanate all'inizio della crisi tanto la Commissione (il 6 aprile 1982) che il Parlamento europeo (il 22 aprile e il 13 maggio 1982) fu fatto rinvio all'art. 182 TCE quale fondamento della "solidarietà comunitaria" che avrebbe dovuto giustificare un intervento di carattere economico. Sul carattere sanzionatorio dei regolamenti adottati in questi contesti cfr. C.M. Lo Savio, *Sulla competenza comunitaria ad adottare "sanzioni" economiche internazionali: il caso iugoslavo*, in *Riv. it. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1993, p. 439 ss., P. Sturma, *La participation de la Communauté européenne à des "sanctions" internationales*, in *RMC*, 1993, p. 250 ss.

<sup>126</sup> Cfr. M. Koskeniemi, *International Law Aspects of the Common Foreign and Security Policy*, cit., p. 32.

<sup>127</sup> Posizione comune 95/515/PESC del 20 novembre 1995, definita dal Consiglio in base all'art. J.2 del trattato sull'Unione europea, relativa alla Nigeria, in *GUCE* L 298 dell'11.12.1995.

<sup>128</sup> Posizione comune 96/635/PESC del 28 ottobre 1996 definita dal Consiglio in base all'art. J.2 del trattato sull'Unione europea, relativa alla Birmania/Myanmar, in *GUCE* L 287 dell'8.11.1996

### 3 Le prospettive aperte dal trattato di Nizza

Anche se considerato dalla maggior parte dei commentatori come un mezzo fallimento piuttosto che un passo in avanti, seppur timido, sulla strada dell'integrazione europea<sup>129</sup>, il trattato di Nizza ha sancito la nascita di una difesa europea autonoma dall'UEO, del quale è stata inoltre, nei fatti, consacrata la incorporazione nella struttura dell'Unione; il nuovo articolo 17 continua a prevedere, al riguardo, che spetta al Consiglio europeo decidere il passaggio alla fase esecutiva ma non contiene più il riferimento all'Unione europea occidentale quale "braccio armato" dell'Unione e la Dichiarazione n. 1 adottata dalla Conferenza, relativa alla politica europea di sicurezza e di difesa, precisa che "l'obiettivo dell'Unione europea è che tale politica sia rapidamente operativa", al punto che una decisione in tal senso "sarà adottata quanto prima possibile nel corso del 2001 e al più tardi dal Consiglio europeo di Laeken/Bruxelles in base alle disposizioni vigenti del trattato sull'Unione europea"; ciò comporterebbe, secondo la citata dichiarazione, che non sarebbe necessario attendere la ratifica del trattato di Nizza.

In questo senso, la realizzazione della politica europea di difesa, che implica anche la creazione di un corpo militare europeo, sarà resa possibile in virtù di una decisione del Consiglio europeo senza ricorrere ad un'ulteriore procedura di ratifica, con un meccanismo procedurale a dir poco discutibile, in quanto relativo ad una modifica sostanziale del sistema dei trattati<sup>130</sup>.

Inoltre, il comitato politico introdotto nel sistema istituzionale dell'Unione per seguire la situazione internazionale in ambito PESC ha ora il compito, sotto la responsabilità del Consiglio, di esercitare il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi.

Le nuove norme hanno poi colmato una lacuna di cui si era lamentata la presenza all'indomani della firma del trattato di Amsterdam<sup>131</sup> ed hanno esteso la cooperazione rafforzata alla politica estera e sicurezza comune<sup>132</sup>.

---

<sup>129</sup> Per un primo commento sulle modifiche introdotte dal trattato di Nizza cfr. F. Berrod, M. Pietri, *Nice ou la victoire des Etats Membres*, in *Europe*, gennaio 2001, p. 3 ss., sulla conferenza intergovernativa cfr. L. Burgorgue-Larsen, *La CIG 2000 ou la conférence de la dernière chance*, in *Europe*, novembre 2000, p. 3 ss., D. Vignes, *Nice, une vue apaisée. Réponse à deux questions*, in *RMC* 2001, p. 81 ss.

<sup>130</sup> In tal senso F. Berrod, M. Pietri, *Nice ou la victoire des Etats Membres*, cit., p. 5.

<sup>131</sup> Cfr. sul punto U. Leanza, *La mancata comunitarizzazione del II e del III pilastro dell'Unione europea nel Trattato di Amsterdam*, cit., p. 242.

<sup>132</sup> Per un'analisi dei rapporti tra cooperazione rafforzata e relazioni esterne prima del trattato di Nizza si veda E. Cannizzaro, *Sui rapporti fra il sistema della cooperazione rafforzata e il sistema delle relazioni esterne della Comunità*, in *DUE*, 1998, p. 331 ss.

Si è trattato di una scelta quasi obbligata, resa necessaria dalla volontà di compiere progressi comuni anche in questa materia, rispetto alla quale la sensibilità politica degli Stati e la loro disponibilità ad una maggiore integrazione assumono caratteri estremamente eterogenei.

Sulla base di questo presupposto, che ha assunto con il tempo un valore per così dire “assiomatico” nell’evoluzione della storia della Comunità europea<sup>133</sup>, è stato inoltre deciso di modificare il meccanismo della cooperazione rafforzata, semplificandone alcuni passaggi e attribuendo alla Commissione un ruolo centrale rispetto all’intera procedura<sup>134</sup>.

E’ stata inoltre prevista, modificando l’art. 17 TUE, la possibilità che “due o più Stati membri a livello bilaterale, nell’ambito dell’Unione dell’Europa occidentale (UEO) e della NATO” pongono in essere una cooperazione rafforzata, “purché detta cooperazione non contravvenga a quella prevista dal presente titolo e non la ostacoli”.

Ai sensi dell’art. 27 A, inserito nel TUE con una numerazione che contraddice la scelta fatta con il trattato di Amsterdam di consolidare i testi dei trattati in modo tale che gli articoli avessero tutti un numero progressivo, le cooperazioni rafforzate rispettano i principi, gli obiettivi, gli orientamenti generali e la coerenza della politica estera e di sicurezza comune, nonché le decisioni adottate nel quadro di tale politica; inoltre, le cooperazioni rafforzate poste in essere nel settore PESC hanno una funzione essenzialmente operativa, dal momento che riguardano l’attuazione di un’azione o di una posizione comune, e non possono riguardare questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa (art. 27 B).

L’art. 27 C disciplina gli aspetti procedurali, prevedendo che gli Stati membri che intendono instaurare tra loro una cooperazione rafforzata presentano una richiesta in tal senso al Consiglio; la richiesta è trasmessa alla Commissione, la quale deve verificarne la coerenza con le politiche dell’Unione, e, ancora una volta con fini di mera informazione, al Parlamento europeo. Il richiamo agli articoli da 43 a 45, così come modificati, fa sì che anche alle cooperazioni rafforzate in ambito PESC si applichi la nuova regola generale secondo la quale una

---

<sup>133</sup> Numerosi sono infatti gli esempi di partecipazione flessibile che hanno caratterizzato il processo di integrazione comunitaria: si pensi, ad esempio, all’Atto di adesione di Spagna e Portogallo, che prevedeva una integrazione progressiva nell’ambito della politica agricola comune e alla realizzazione dell’Unione economica e monetaria, fino all’adesione ad una moneta unica, per la quale considerazioni di carattere politico si coniugano con parametri tecnici chiaramente definiti dal trattato CE. Sui meccanismi di “integrazione differenziata” previsti all’interno dell’ordinamento comunitario, in senso lato, cfr. P. Manin e J-V Louis, *Vers une Europe différenciée ? Possibilité et limite*, Pédone, coll. TEPSA, Paris, 1996

<sup>134</sup> Cfr. sul punto S. Rodrigues, *Le Traité de Nice et les coopérations renforcées au sein de l’Union européenne*, in *RMC*, 2001, p. 11 ss.

cooperazione rafforzata può aver corso se vi partecipano almeno otto Stati membri, in luogo della maggioranza degli Stati richiesta dalla precedente versione dell'art. 43.

## 4 La cooperazione nel settore della Giustizia e degli Affari Interni

### 4.1 Il terzo pilastro del trattato di Maastricht

La Conferenza intergovernativa che diede vita al trattato di Maastricht aveva tra le proprie finalità anche quella di elaborare le proposte di modifica al trattato di Roma che rendessero effettiva la realizzazione delle quattro libertà fondamentali su cui il mercato unico è basato<sup>135</sup>.

Ciò avrebbe comportato innanzitutto il riconoscimento alla Comunità di nuove competenze, con particolare riguardo a settori ancora oggi ritenuti "collaterali" a quelli comunitari in senso proprio<sup>136</sup>. In particolare, era ormai ampiamente condivisa<sup>137</sup> l'esigenza di affrontare anche nelle sedi comunitarie le questioni connesse con la libera circolazione delle persone, rispetto alle quali *Schengen* si stava rivelando un autorevole banco di prova per una azione concertata<sup>138</sup>.

C'era inoltre la consapevolezza che la cooperazione posta in essere prima del trattato sull'Unione europea aveva assunto nel tempo i caratteri della asistematicità e si era rivelata poco coerente<sup>139</sup>, rispetto a finalità, in primo luogo il contrasto al crimine organizzato a livello internazionale, che riponevano in un intervento quanto più possibile coordinato e unitario le proprie maggiori aspettative.

<sup>135</sup> In tal senso, H. Labayle, *Un espace de liberté, sécurité et justice*, in *Rev. trim. dr. eur.*, 1997 p. 813 ss.

<sup>136</sup> La Commissione stessa aveva infatti sottolineato, nel suo ormai "celebre" Libro Bianco del 1985, che l'abolizione delle frontiere comunitarie, elemento fondante del mercato unico, non poteva prescindere dalla contemporanea predisposizione di tutta una serie di misure "compensatorie" in materia di asilo, di visti di ingresso, di controllo sulle armi, finalizzate a far fronte al *deficit* di sicurezza che il venir meno dei controlli alle frontiere interne avrebbe sicuramente comportato (Cfr. Libro bianco del 1985, COM (85) 310 def. Del 14 giugno 1985).

<sup>137</sup> Con alcuni importanti distinguo, primo fra tutti la posizione della Gran Bretagna.

<sup>138</sup> La storia recente della Comunità e l'evoluzione stessa del diritto comunitario hanno dimostrato, nei fatti, che la scelta di alcuni Stati membri di concludere una convenzione di diritto internazionale per assicurare obiettivi che non potevano essere perseguiti a livello comunitario si è rivelata non solo opportuna ma quasi necessaria; in questo *Schengen* è senza dubbio laboratorio, anticipazione, per alcuni fuga in avanti di molte nuove competenze che hanno segnato e ancora oggi contraddistinguono la crescita del sistema comunitario; l'istituzione progressiva di uno "spazio di libertà, sicurezza e giustizia", quale finalità dell'Unione introdotta dal trattato di Amsterdam, realizza così il tentativo compiuto con la Convenzione del 1990 di assicurare a ciascun cittadino comunitario un livello superiore di sicurezza e un livello superiore di libertà: cfr. in proposito H. Blanc, *Schengen, le chemin de la libre circulation en Europe*, in *RMC*, 1991, p. 722 ss.

<sup>139</sup> Cfr. M. Lepoivre, *Le domaine de la justice et des affaires intérieures dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996*, in *CDE*, 1995 e p. 325, D. O'Keeffe, *La cooperazione intergovernativa e il terzo pilastro del Trattato sull'Unione europea*, in *Riv. Ital. Dir. Pubbl. Comunitario*, 1997, p. 651 ss.

Com'è noto, a fronte della indisponibilità verso forme di cooperazione diverse da quella intergovernativa classica<sup>140</sup>, si scelse una soluzione di compromesso<sup>141</sup>, basata sulla previsione di poteri di intervento nei settori della giustizia e degli affari interni riconosciuti non già alla Comunità, che perse in quell'occasione il connotato per la quale era stata voluta cinquanta anni prima, vale a dire l'aggettivo "economica"<sup>142</sup>, ma piuttosto ad una Unione europea, soggetto giuridico nuovo, voluto dagli Stati membri per avanzare sul cammino di quel processo di integrazione politica iniziato con l'Atto Unico in maniera graduale, senza grossi scossoni sul fronte di ulteriori limitazioni di sovranità nazionale<sup>143</sup>.

In tal modo, era stata creata la struttura a pilastri<sup>144</sup>, che fece parlare di un "tempio greco"<sup>145</sup>, definizione coniata per descrivere il nuovo assetto derivante dall'azione della Comunità affiancata a quella dell'Unione<sup>146</sup>.

<sup>140</sup> Rispetto alla quale le norme del trattato di Maastricht segnano una profonda evoluzione: cfr. M. Lepoivre, *Le domaine de la justice et des affaires intérieures dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996*, cit., p. 328.

<sup>141</sup> In tal senso M. Lepoivre, *Le domaine de la justice et des affaires intérieures dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996*, cit., p. 326; C. Goybet, *Police, asile, immigration: l'Union est-elle en panne ?*, in *RMC*, 1995, p. 74, secondo la quale il titolo VI del trattato di Maastricht realizzerebbe una forma di cooperazione "intergouvernementale améliorée", a metà tra il metodo comunitario e quello intergovernativo vero e proprio.

<sup>142</sup> Art. G TUE.

<sup>143</sup> E' ormai molto vasta la letteratura sul terzo pilastro del trattato sull'Unione europea; si vedano, tra gli altri, I.D. Hendry, *The Third Pillar of Maastricht: Cooperation in the Fields of Justice and Home Affairs*, in *German Yearbook of International Law*, 1993, p. 295 ss.; R. Adam, *La cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni*, in *Riv. dir. eur.*, 1994, p. 225 ss., D. O'Keefe, *Recasting the Third Pillar*, in *CML Rev.*, 1994, p. 893 ss., R. MacMahon, *Maastricht's Third Pillar: Load-Bearing or Purely Decorative ?*, in *Legal Issues of European Integration*, 1995, p. 51 ss., D.M. Curtin, J.F.M. Pouw, *La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures au sein de l'Union européenne: un nostalgie d'avant Maastricht*, in *RMUE*, 1995, p. 13 ss., J.-P. Jacqué, *Affaires intérieures et justice. Quelques réflexions*, in *RMUE*, 1995, p. 279 ss., M. Lepoivre, *Le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996*, cit., C. Nordberg, *Beyond "Pillars" and "Passerelle" Debates: the European Union's Emerging Crime Prevention Space*, in *Legal Issues of European Integration*, 1997, p. 79 ss., R. Sicurella, *Il Titolo VI del Trattato di Maastricht e il diritto penale*, in *Riv. It. Dir. Priv. Proc.*, 1997, p. 1307 ss.

<sup>144</sup> Cui viene riconosciuto il ruolo di vere e proprie tappe lungo il cammino di una sempre più stretta integrazione giuridica anche nei settori della politica estera e di sicurezza comune e in quello della giustizia e degli affari interni: cfr. N. Parisi e D. Rinoldi, *Sviluppo delle Comunità europee, evoluzione dell'Unione, integrazione degli Stati membri*, in *Giustizia e affari interni nell'Unione europea, Il "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht*, a cura di N. Parisi e D. Rinoldi, cit., p. 45 ss.

<sup>145</sup> Tale risultato, frutto di un faticoso compromesso, dimostra come l'Unione europea abbia in realtà una struttura estremamente complessa, ambigua e di difficile lettura, che giustifica, almeno dal punto di vista eziologico, tutte le critiche e le difficoltà incontrate a livello pratico: cfr. in proposito A. Tizzano, *Appunti sul Trattato di Maastricht: struttura e natura dell'Unione europea*, in *Foro It.* 1995, IV, c. 215.

<sup>146</sup> Che l'Unione europea sia entità autonoma dalla Comunità lo dimostra, in primo luogo, il trattato di Maastricht, il cui art. 1 sancisce a chiare lettere l'istituzione di un'Unione europea, fondata sulle Comunità esistenti e sulle ulteriori forme di cooperazione previste dal trattato stesso.



Tra gli obiettivi di quest'ultima figurava quello di "agevolare la libera circolazione delle persone, garantendo nello stesso tempo la sicurezza" dei cittadini degli Stati membri della Comunità<sup>147</sup>, mediante l'inclusione nel trattato di Maastricht di disposizioni relative alla giustizia e agli affari interni<sup>148</sup>.

Tali norme costituivano il contenuto del c.d. terzo pilastro del trattato, il cui titolo VI si riferiva appunto alle "Disposizioni relative alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni".

L'art. K.1 individuava le "questioni di interesse comune" che, fatte salve le competenze della Comunità<sup>149</sup>, avrebbero potuto formare oggetto di un'azione concertata da parte degli Stati membri, al fine della realizzazione della libera circolazione delle persone; in quest'ottica, l'art. K.1 conteneva un elenco di materie quali la politica d'asilo, i controlli alle frontiere esterne degli Stati membri, la politica dell'immigrazione e la politica da seguire nei confronti dei cittadini degli Stati terzi, l'entrata e la circolazione di cittadini di paesi terzi all'interno del territorio degli Stati membri, la lotta contro l'immigrazione clandestina, contro la tossicodipendenza e la frode su scala internazionale, la cooperazione giudiziaria in materia civile e penale, la cooperazione doganale ed infine la cooperazione finalizzata alla prevenzione e alla lotta contro il terrorismo e il traffico illecito di stupefacenti.

Si trattava di un insieme di materie estremamente vasto ed eterogeneo<sup>150</sup>, che avrebbe consentito l'intervento degli Stati membri nei settori della giustizia e degli affari interni in maniera sostanzialmente illimitata, data l'ampiezza delle definizioni contenute nell'articolo

<sup>147</sup> Il preambolo del trattato di Maastricht, da cui le affermazioni sopra riportate sono tratte, utilizza l'espressione più enfatica di "popoli" degli Stati membri; più corretto sarebbe stato il riferimento al concetto giuridico di "cittadini", cui è riconosciuto, da un lato, il diritto di circolare liberamente all'interno della Comunità e ai quali non vengono applicate, dall'altro, le restrizioni a tale diritto espressamente previste per i c.d. extracomunitari.

<sup>148</sup> Al punto che è stato individuato un vero e proprio "collegamento funzionale" tra il primo e il terzo pilastro, quasi a voler dire che senza la cooperazione instaurata nell'ambito dei settori della giustizia e affari interni non sarebbe stato possibile realizzare in maniera compiuta gli obiettivi posti dal pilastro comunitario: cfr., in tal senso, N. Parisi, *"Il terzo pilastro dell'Unione europea"*, in *Giustizia e affari interni nell'Unione europea, Il "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht*, cit., p. 29; di diverso avviso R. Adam, *La cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni*, cit. p. 226, secondo il quale inizialmente la cooperazione nelle materie del terzo pilastro non sembrava nemmeno rientrare nella prospettiva di evoluzione del fenomeno comunitario.

<sup>149</sup> Questa distinzione appare (giustamente) fondata sul presupposto che si può parlare di competenze in senso proprio soltanto con riferimento alla Comunità, che si pone come soggetto giuridico autonomo rispetto agli Stati che ne fanno parte; l'Unione, al contrario, è priva di personalità giuridica autonoma e, conseguentemente, inidonea ad esercitare vere e proprie competenze: cfr. N. Parisi, *Il terzo pilastro dell'Unione europea*, cit. p. 34.

<sup>150</sup> In questo senso R. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, cit., pag. 234 e L.S. Rossi, *La sicurezza interna e la cooperazione giudiziaria e di polizia in seno all'Unione europea*, in *AA.VV., Italia senza Europa*, FrancoAngeli, 1997, p. 104.

K.1<sup>151</sup>. Si pensi, ad esempio, al settore riguardante l'ingresso, la circolazione nonché la permanenza sul territorio degli Stati membri da parte di cittadini di Stati terzi, comprese le condizioni per l'accesso al lavoro e il ricongiungimento familiare, che avrebbe potuto permettere agli Stati membri di disciplinare, di fatto, le principali questioni connesse con la residenza nel territorio dell'Unione di quanti non ne possiedono la cittadinanza, risultato questo potenzialmente raggiungibile data la genericità degli strumenti normativi messi a disposizione degli Stati per realizzare gli obiettivi previsti dall'art. K.1.

Quanto poi al tema specifico della libera circolazione dei cittadini di Paesi terzi, le disposizioni del terzo pilastro dovevano necessariamente coordinarsi con l'art. 100C del trattato CE, introdotto anch'esso dal trattato di Maastricht, che, in materia di visti di ingresso nel territorio comunitario, e solo con riguardo a questo particolare aspetto, attribuiva alla Comunità una specifica competenza circa la determinazione dei Paesi per i cui cittadini vigeva l'obbligo di munirsi di visto di ingresso.

La norma, ora espressamente abrogata dall'art. 2 del trattato di Amsterdam, lasciava dunque alla cooperazione intergovernativa la possibilità di disciplinare un procedimento comune per il rilascio dei visti di ingresso. La previsione di un modello di visto uniforme, che il Consiglio, su proposta della Commissione e previa consultazione del Parlamento europeo, avrebbe dovuto adottare entro il 1° gennaio 1996 non pregiudicava inoltre la competenza degli Stati membri di accordarsi sulle questioni procedurali<sup>152</sup>.

Venendo alle modalità attraverso le quali perseguire tali obiettivi, l'art. K.3 prevedeva soltanto una informativa ed una consultazione reciproca, in seno al Consiglio, finalizzata a coordinare a livello intergovernativo l'azione degli Stati, che si sarebbe potuto concretizzare mediante l'adozione delle ormai note posizioni ed azioni comuni.

---

<sup>151</sup> Si tratta di un elenco definito "duttile", in quanto sufficientemente ampio da poter ben comprendere quasi tutte le questioni inerenti la sicurezza interna, anche se non menzionate in maniera espressa: cfr. R. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, cit., p. 237, N. Parisi, *Il terzo pilastro dell'Unione europea*, cit., p. 35; resta il fatto che, dato il carattere intergovernativo del terzo pilastro, gli Stati membri hanno mantenuta intatta la possibilità di porre in essere altre forme di cooperazione estranee al sistema comunitario. Il trattato di Amsterdam, come si vedrà in seguito, nel prevedere la cooperazione rafforzata anche al di fuori del quadro istituzionale della Comunità, sembra confermare questa affermazione.

<sup>152</sup> L'armonizzazione raggiunta in questo settore dall'ordinamento comunitario è costituita dall'adozione di un modello uniforme di permessi di soggiorno, resa possibile dall'azione comune 97/11/GAI del 16 dicembre 1996, in *GUCE L 7* del 10.1.1997, e dalla determinazione di un elenco comune di paesi i cui cittadini devono munirsi di un visto di ingresso nella Comunità, disposta dal n. CE 574/99, in *GUCE L 72* del 18.3.1999; recentemente è stato adottato il regolamento CE n. 1091/2001 del 28 maggio 2001, relativo alla libera circolazione dei titolari di un visto di soggiorno di lunga durata, in *GUCE L 150* del 6.6.2001.

Stando alla lettera della norma, è apparso subito non agevole marcare la differenza tra i due tipi di atti: a parte infatti l'impressione che le posizioni comuni avessero, almeno nelle intenzioni degli autori del trattato, finalità di carattere programmatico<sup>153</sup> mentre le azioni comuni si caratterizzassero maggiormente sotto il profilo operativo<sup>154</sup>, soltanto l'esame della prassi permette di stabilire in che cosa tali atti si sono distinti e, soprattutto, per perseguire quali scopi sono stati utilizzati<sup>155</sup>.

L'art. K.3, 2 lett. b) nel prevedere l'adozione di un'azione comune nelle ipotesi in cui questa era da preferire all'intervento dei singoli Stati membri, rendeva applicabile al terzo pilastro il principio di sussidiarietà, proprio della cooperazione comunitaria<sup>156</sup>.

Era inoltre contemplata la possibilità di concludere convenzioni internazionali che gli Stati membri avrebbero poi ratificato conformemente alle rispettive norme costituzionali; anche per tali convenzioni veniva tracciata la linea del rispetto delle disposizioni del primo pilastro, in particolare dell'art. 293 del trattato CE, riproducendo, in sostanza, quanto previsto dall'art. 3 TUE, il quale manteneva e mantiene tuttora una netta separazione tra l'*acquis*<sup>157</sup> comunitario e gli altri obiettivi che l'Unione ha il compito di perseguire<sup>158</sup>.

Dal punto di vista istituzionale, era stata prevista la nascita di un Comitato di coordinamento, formato da funzionari nazionali, con il compito di preparare i lavori del Consiglio, nel rispetto delle prerogative del COREPER<sup>159</sup>: per stessa ammissione del Consiglio,

<sup>153</sup> Cfr. R. Adam, *La cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni*, cit., p. 242, che riconosce alle posizioni comuni la natura di "prese di posizione generali su aspetti specifici delle materie coperte dal titolo VI"; in questo senso anche N. Parisi, *Il terzo pilastro dell'Unione europea* cit., p. 51.

<sup>154</sup> In tal senso M. Lepoivre, *Le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996*, cit., p. 333.

<sup>155</sup> Le norme del trattato di Maastricht peccavano infatti di eccessiva incertezza giuridica, tanto che la dottrina aveva avanzato il suggerimento, in parte accolto, che la Conferenza intergovernativa definisse la natura e la portata giuridica dei nuovi strumenti normativi previsti per l'attuazione del terzo pilastro: cfr. M. Lepoivre, *Le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996*, cit., p. 335.

<sup>156</sup> Come è noto, l'art. 5 del trattato CE ha introdotto nel sistema comunitario il principio di sussidiarietà, in virtù del quale, per le materie che non sono di competenza esclusiva, l'azione della Comunità è da preferire a quella degli Stati membri se questa è in grado di perseguire in modo più efficace gli obiettivi prefissati; cfr. sul punto R. McMahon, *Maastricht Third Pillar: Load-Bearing or Purely Decorative ?*, cit., p. 59.

<sup>157</sup> Sull'*acquis* comunitario cfr. C. Curti Gialdino, *Acquis communautaire*, in *Dir. Unione Europea*, 1996, p. 643 ss.

<sup>158</sup> L'art. 3 TUE attribuisce all'Unione europea il compito di perseguire i propri obiettivi nell'ambito di un quadro di riferimento unitario, in cui trovano spazio tanto le materie oggetto del trattato CE quanto i settori rimasti fuori dal processo di "comunitarizzazione"; il tutto, all'interno di una struttura istituzionale unica che può contare su strumenti diversi a seconda degli argomenti di volta in volta affrontati.

<sup>159</sup> Veniva infatti fatto salvo l'art. 151 del Trattato CE.

infatti, il Comitato di coordinamento avrebbe dovuto occuparsi delle questioni di carattere tecnico, laddove il COREPER avrebbe curato gli aspetti politici ed istituzionali<sup>160</sup>.

L'art. K.4, nel disporre il voto all'unanimità per l'adozione delle decisioni, mostrava a chiare lettere il carattere intergovernativo della cooperazione posta in essere all'interno del terzo pilastro<sup>161</sup>: soltanto per le misure di applicazione di un'azione comune era infatti prevista la possibilità di ricorrere alla maggioranza qualificata, secondo la ponderazione di cui all'art. 148, par. 2, del trattato CE (art. K.3, 2 b e art. K.4, 3).

Inesistente, o quasi, il ruolo della Commissione europea la quale, pur essendo "pienamente associata" ai lavori del terzo pilastro e pur avendo un potere di iniziativa in alcune delle materie elencate all'art. K.1, si trovava in posizione del tutto marginale, priva dunque di qualsiasi forma di tutela istituzionale.

Ancora più scarso era il peso attribuito al Parlamento europeo, il quale, oltre ad esercitare generiche funzioni di controllo politico, aveva nei fatti pochissime possibilità di intervento<sup>162</sup>. L'art. K.6 attribuitiva al Parlamento europeo il potere di rivolgere al Consiglio interrogazioni o raccomandazioni, oltre a prevedere l'obbligo della Presidenza di turno di consultare l'Assemblea sulle principali questioni presenti in agenda<sup>163</sup>: un po' poco, se si pensa che il Parlamento

<sup>160</sup> Risposta del Consiglio all'interrogazione parlamentare E-3815/1993 del 17 gennaio 1994, in *GUCE* C 102 dell'11.4.1994, pp. 26-27.

<sup>161</sup> Cfr. R. Adam, *La cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni*, cit., p. 236 e p. 239; O'Keefe, *La cooperazione intergovernativa e il terzo pilastro del Trattato sull'Unione europea*, cit., p. 653, il quale considera la partecipazione del Consiglio nell'ambito del terzo pilastro "un eufemismo per una conferenza degli Stati membri". La dottrina è praticamente unanime nel sostenere la tesi che la cooperazione posta in essere tra gli Stati membri nel settore della giustizia e degli affari interni secondo le norme del TUE, prima delle modifiche introdotte con il trattato di Amsterdam, rientra nel metodo intergovernativo ed è quindi ben distante dal modello di integrazione posto in essere con la Comunità europea; la circostanza stessa che si parli sempre di "cooperazione" piuttosto che di "integrazione" ha avuto, e in certi settori ha ancora, un valore non trascurabile: la cooperazione infatti si basa su decisioni, adottate all'unanimità, di regola non direttamente applicabili negli ordinamenti degli Stati che vi prendono parte mentre l'integrazione ha come presupposto il trasferimento di competenze rispetto ad una data materia, in relazione alla quale possono essere adottati atti non solo vincolanti ma anche direttamente applicabili, dotati cioè di caratteristiche che ne permettono l'immediata applicazione negli ordinamenti degli Stati.

<sup>162</sup> Il Parlamento a più riprese ha tentato di istituzionalizzare, oltre la lettera del TUE, un proprio maggiore coinvolgimento nell'ambito del terzo pilastro: si veda, ad esempio, la *Risoluzione del 20 gennaio 1994 sulla partecipazione del Parlamento europeo alle convenzioni internazionali stipulate dagli Stati membri dell'Unione europea in materia di cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni*, in *GUCE* C 44 del 14.02.1994, con la quale il Parlamento europeo ha proposto alle altre istituzioni la conclusione di un accordo interistituzionale che ne garantisca la partecipazione alle convenzioni internazionali di cui al titolo VI del TUE. Si è trattato di un tentativo che non ha avuto gli esiti sperati.

<sup>163</sup> Consultazione che anche dal punto di vista formale assumeva un rilievo di natura secondaria: si vedano in proposito, a mero titolo di esempio, l'azione comune 98/733/GAI del 21 dicembre 1998 relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea, in *GUCE* L 351 del 29.12.1998, e l'azione comune 98/742/GAI del 22 dicembre 1998 sulla corruzione nel settore privato, in *GUCE* L 358 del 31.12.1998, nelle quali, al posto della formula "visto il parere del Parlamento europeo" è utilizzata quella

europeo ha assunto negli anni, anche grazie alle modifiche introdotte dal TUE, una posizione che lo avvicina sempre di più ad un organo assembleare legislativo vero e proprio<sup>164</sup>. Di qui le critiche di “antidemocraticità” del terzo pilastro, unite a quelle dell’assenza di controllo giurisdizionale<sup>165</sup>.

La Corte di Giustizia veniva menzionata soltanto per l’eventualità che le convenzioni adottate ai sensi dell’art. K.1 le riconoscessero una competenza ad interpretare le norme in esse contenute e per comporre le controversie sorte in sede applicativa, qualora le convenzioni stesse disponessero ciò in maniera espressa<sup>166</sup>. Nessun tipo di sindacato era invece previsto per le posizioni e le azioni comuni.

A corollario di questa disciplina si pone l’art. 46 TUE, il quale esclude ancora oggi qualsiasi competenza giurisdizionale generale della Corte di Giustizia, e quindi anche del Tribunale di prima istanza<sup>167</sup> rispetto alle norme del terzo pilastro.

Secondo la dottrina, l’art. 46 riconosceva (e riconosce ancora oggi) alla Corte di giustizia competenza a pronunciarsi “su di una sorta di *actio finium regundorum*”, finalizzata a stabilire, in sostanza, se un atto comunitario è stato correttamente adottato in virtù delle disposizioni del primo piuttosto che di quelle del terzo pilastro, e viceversa<sup>168</sup>: è proprio questo, infatti, l’uso che

meno incisiva “avendo” - il Consiglio dell’unione europea – “esaminato le opinioni espresse dal Parlamento europeo in seguito alla consultazione effettuata a norma dell’art. K. 6 del trattato”.

<sup>164</sup> Va detto, inoltre, che le rimostranze del Parlamento europeo circa la prassi con cui è stato applicato l’art. K. 6 sono, in generale, fondate, in quanto, almeno nei primi due anni dall’entrata in vigore del TUE la consultazione veniva effettuata *ex post*, vale a dire su di un atto già deciso dal Consiglio e non su di una proposta: cfr. D.M. Curtin, J.F.M. Pouw, *La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures au sein de l’Union européenne: un nostalgie d’avant Maastricht*, cit., p. 20.

<sup>165</sup> L’esclusione del sindacato della Corte di giustizia era stata sostenuta durante i lavori della Conferenza intergovernativa dalla Gran Bretagna, al punto di diventare una posizione quasi “dogmatica” che sottolineava la profonda differenza tra primo e terzo pilastro: cfr. in proposito C. Curti Gialdino, *Schengen e il terzo pilastro: il controllo giurisdizionale secondo il Trattato di Amsterdam*, in *L’Italia e Schengen, Atti del convegno organizzato dal Comitato di controllo sull’attuazione e il funzionamento della Convenzione di Schengen, Roma, 3 aprile 1998*, p. 41 ss.

<sup>166</sup> Sul punto R. McMahon, *Maastricht Third Pillar: Load-Bearing or Purely Decorative ?*, cit., p. 59; A. Tizzano, *Il ruolo della Corte di giustizia nella prospettiva dell’Unione europea*, in *Riv. dir. int.*, 1994, p. 922 ss., M. Condinanzi, *La (fantomatica) competenza della Corte di giustizia delle Comunità europee nelle convenzioni concluse dagli Stati membri ai sensi dell’art. K.3 lett. c) del Trattato sull’Unione*, in *DUE*, 1996, p. 579 ss., A. Lang, *Terzo pilastro e competenza della Corte di giustizia: una prima occasione di verifica*, in *DUE*, 1996 p. 887 ss., L. Salazar, *Il controverso ruolo della Corte di giustizia nel «terzo pilastro»: prime applicazioni dell’art. K.3 del Trattato sull’Unione europea*, in *Scritti in onore di Giuseppe Federico Mancini, Vol. II, Diritto dell’Unione europea*, 1998, p. 905 ss., N. Parisi, *Alcuni spunti intorno al ruolo della Corte di giustizia in materia di controllo di legittimità dell’attività normativa svolta nell’ambito del «terzo pilastro»*, in *Il ricorso di annullamento nel trattato istitutivo della Comunità europea*, a cura di B. Nascimbene e L. Daniele, Milano, 1998, p. 25 ss.

<sup>167</sup> In tal senso J.L. Da Cruz Vilaça, *L’evoluzione del sistema giurisdizionale comunitario prima e dopo Maastricht*, in *DUE*, 1996, p. 101 ss.

<sup>168</sup> Cfr. C. Curti Gialdino, *Schengen e il terzo pilastro*, cit. p. 44.

dell'art. L può desumersi da quanto stabilito dalla la giurisprudenza comunitaria, la quale ha avuto modo di interpretare l'art. L e ne ha stabilito, in parte limitandoli, i confini<sup>169</sup>.

Con l'art. K.7 veniva fatta salva la possibilità che due o più Stati membri instaurassero o sviluppassero tra loro forme di cooperazione più stretta nelle materie elencate all'art. K.1, a condizione che questa non si ponesse in contrasto con quella prevista dal titolo VI: si trattava di una anticipazione della c.d. cooperazione rafforzata disciplinata dal trattato di Amsterdam tanto in relazione al pilastro comunitario (art. 11 TCE) che con riguardo alla cooperazione posta in essere sulla base delle disposizioni del trattato sull'Unione europea (Titolo VII del trattato UE, Disposizioni sulla cooperazione rafforzata).

A ben vedere, la norma si riferiva a quelle forme di cooperazione intergovernativa che alcuni Stati membri avevano cominciato a sperimentare a partire dalla seconda metà degli anni '80 e che avevano portato alla conclusione di convenzioni internazionali, prime fra tutte quelle di *Schengen* e di Dublino.

Rimane da capire se, e soprattutto, in che modo si sarebbero potute sanzionare eventuali forme di cooperazione poste in essere al di fuori del quadro istituzionale del terzo pilastro nelle materie da esso previste, dal momento che non sembra ipotizzabile il ricorso agli strumenti propri del diritto comunitario, in particolare all'art. 226 del trattato CE<sup>170</sup>.

Era infine prevista la possibilità che almeno una parte del c.d. «sistema K»<sup>171</sup> venisse «comunitarizzato», entrando così a far parte in tutto e per tutto nel pilastro comunitario attraverso l'art. K.9, l'ormai celebre norma-passerella, grazie alla quale il Consiglio, su proposta della Commissione o di uno Stato membro, avrebbe potuto decidere con voto unanime di applicare la procedura prevista all'art. 100C del trattato CE alle materie contemplate dall'art.

---

<sup>169</sup> Sulla portata dell'art. L (ora art. 46) del TUE si vedano, oltre le sentenze illustrate per esteso nel terzo capitolo, le ordinanze della Corte di Giustizia del 13 gennaio 1995, *Roujanski, Bonnamy*, C-253/94 e 264/94, in *Racc.* p. I-7 ss. e del 7 aprile 1995, *Grau Gomis*, C-176/94, in *Racc.* p. I-1023 ss. Per un commento cfr. R. Adam, *Roujanski, Bonnamy c. Consiglio ovvero il ruggito del topo*, in *DUE*, 1996, p. 307 ss.

<sup>170</sup> La dottrina ritiene peraltro che il c.d. principio di solidarietà, enunciato all'art. 10 del trattato CE, trovi applicazione anche nell'ambito del terzo pilastro, con la conseguenza che potrebbe essere invocato nei confronti di quegli Stati membri i cui comportamenti si fossero posti in contrasto con le norme sulla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni: cfr. N. Parisi, *Il terzo pilastro dell'Unione europea*, cit., p. 38. Sull'estensione del principio di solidarietà alla cooperazione intergovernativa in materia giudiziaria cfr. la sentenza della Corte di Giustizia del 21 settembre 1989, *Commissione/Repubblica ellenica*, causa 68/88, in *Racc.* p. 2979 ss. Tuttavia, risulta difficile sostenere che il dettato dell'art. L fosse superabile, anche con tutti i distinguo derivanti dalla giurisprudenza comunitaria, dal momento che uno degli elementi fondamentali che marcano la differenza tra l'assetto istituzionale del primo pilastro e quello del terzo è proprio l'esclusione di quest'ultimo dal sindacato della Corte di giustizia.

K.1, punti da 1) a 6). La “comunitarizzazione” restava pertanto esclusa relativamente alla cooperazione giudiziaria civile e penale, alla cooperazione doganale e a quella di polizia finalizzata alla prevenzione di gravi forme di criminalità internazionale.

Questa procedura, cui taluni avevano guardato come strumento per risolvere eventuali problemi di riparto di competenze tra il primo e il terzo pilastro<sup>172</sup>, è rimasta in realtà inutilizzata: essa richiedeva infatti una forte convergenza sul piano politico da parte degli Stati membri, rappresentata dalla necessità di un consenso unanime, e quindi uno notevole sforzo diplomatico che si è preferito rinviare alla Conferenza intergovernativa del 1996<sup>173</sup>.

La prospettiva di un’ulteriore revisione del trattato di Roma, che il trattato di Maastricht prevedeva in maniera esplicita, ridusse fortemente l’esigenza di porre in essere un meccanismo alquanto complesso che, oltretutto, avrebbe comunque comportato il ricorso alle disposizioni nazionali in materia di ratifica di obblighi internazionali<sup>174</sup>.

Inoltre, l’applicazione dell’art. K.9 avrebbe impedito di effettuare quegli “aggiustamenti procedurali” che, come si vedrà nei paragrafi che seguono, hanno dato luogo a notevoli divergenze rispetto al pilastro comunitario inteso in senso tradizionale, soprattutto per quanto riguarda la competenza della Corte di giustizia<sup>175</sup>.

#### **4.1.1 La c.d. “comunitarizzazione” del III Pilastro del trattato di Maastricht: le modifiche apportate dal trattato di Amsterdam**

La Conferenza intergovernativa per le modifiche al trattato di Maastricht aveva tra i propri obiettivi più importanti la modifica della disciplina del terzo pilastro<sup>176</sup>; il capitolo relativo a

<sup>171</sup> Cfr. R. Adam, *La cooperazione nel campo della giustizia e degli affari interni*, cit., p. 241.

<sup>172</sup> Cfr. N. Parisi, *Il terzo pilastro dell’Unione europea*, cit., p. 55.

<sup>173</sup> Tant’è vero che, nei fatti, il trattato di Amsterdam ha realizzato ciò che sarebbe già stato possibile in virtù dell’art. K.9: cfr. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, in *AA.VV. Il Trattato di Amsterdam*, Milano, 1999, p. 227 ss., in particolare p. 250. Si vedano inoltre le conclusioni del Consiglio del 20 giugno 1994, pubblicate soltanto due anni più tardi, in *GUCE C 274* del 19.9.1996, nelle quali era stata sottolineata l’inopportunità di proporre l’applicazione dell’art. K.9 tenuto conto della recente entrata in vigore del trattato sull’Unione europea.

<sup>174</sup> L’art. K.9 prevedeva infatti che la decisione di utilizzare “la passerella” doveva essere ratificata dagli Stati membri secondo quanto stabilito dalle rispettive norme costituzionali. Questo passaggio avrebbe ulteriormente appesantito la procedura, che, in tal modo, veniva oltretutto esposta alle possibili resistenze dei Parlamenti nazionali: cfr. sul punto D. Vignes, *Plaidoyer pour le III<sup>ème</sup> Pilier*, in *RMC*, 1996, p. 273 ss. (p. 280).

<sup>175</sup> In dottrina si parla infatti anche di “comunitarizzazione corretta” delle materie passate dal terzo al primo pilastro: cfr. R. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, cit., p. 251.

<sup>176</sup> Questa modifica doveva essere orientata, secondo parte della dottrina, nel senso di una decisiva svolta verso il metodo comunitario; in tale prospettiva, la stessa struttura a pilastri finiva con l’essere una artificiosa separazione di

libertà, sicurezza e giustizia fu pertanto uno dei più discussi, anche a fronte della consapevolezza che le prime applicazioni del trattato sull'Unione europea avevano mostrato tutta la debolezza di un sistema di norme dall'impronta intergovernativa ancora eccessivamente marcata<sup>177</sup>.

Si avvertiva chiaramente in proposito l'esigenza di migliorare le regole relative all'assetto istituzionale, rispondendo così alle critiche circa la mancanza di trasparenza dell'azione del Consiglio, l'assenza di controllo giurisdizionale e l'insufficienza di quello politico<sup>178</sup>.

Spettava quindi al trattato di Amsterdam garantire la realizzazione di tali finalità e vincere la sfida di assicurare che la libera circolazione delle persone, quale elemento fondante di uno spazio di prosperità e di pace, sia goduta "in condizioni di sicurezza e giustizia accessibili a tutti"<sup>179</sup>.

competenze che aggrava, invece di risolverli, i problemi di carattere operativo: cfr. in proposito F. Dehousse e L. Van Den Hende, *Plaidoyer pour la réforme du troisième pilier*, in *RMC*, 1996, p. 714 ss. (p. 717); cfr. inoltre sul punto M. Lepoivre, *Le domaine de la justice et des affaires intérieures dans la perspective de la conférence intergouvernementale de 1996*, cit., p. 323 ss.. Sulle modifiche in generale apportate dal trattato di Amsterdam si veda: M. Petite, *Le Traité d'Amsterdam: ambition et réalisme*, cit., T. Margue, *La coopération européenne en matière de lutte contre la criminalité organisée dans le contexte du traité d'Amsterdam*, in *RMUE*, 1997, p. 91 ss. e *La coopération en matière de prévention et de lutte contre le crime dans le cadre du nouveau troisième pilier*, in *Rev. dr. Un. eur.*, 2000, p. 729 ss., M. den Boer, *Justice and Home Affairs Cooperation in the Treaty on European Union: mere Complexity Despite Communitarization*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 1997, p. 316 ss., G. Soulier, *Le traité d'Amsterdam et la coopération policière et judiciaire en matière pénale*, in *Rev. science crim. droit pénal comparé*, 1998, p. 237 ss., C. Hagenau-Moizard, *Le Traité d'Amsterdam: une négociation inachevée*, in *RMC*, 1998, p. 240 ss., H. Bribosia, *Liberté, sécurité et justice: l'imbroglione d'un nouvel espace*, in *RMUE*, 1998, p. 27 ss., J. Monar, *Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation*, in *Eur. Law. Rev.*, 1998, p. 320 ss., S. Langrish, *The Treaty of Amsterdam: selected Highlights*, cit., E. Tezcan, *La coopération dans les domaines de la justice et des affaires intérieures dans le care e l'Unione européenne et le Traité d'Amsterdam*, in *CDE*, 1998, p. 661 ss., A. Von Bogdandy, *The Legal Case for Unity: the European Union as a Single Organisation with a Single legal System*, in *CMLR*, 1999, p. 887 ss.

<sup>177</sup> Si veda in proposito M. Petite, *Le Traité d'Amsterdam: ambition et réalisme*, cit., p. 24; H. Labayle, *La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures et la Conférence intergouvernementale*, in *RTDE*, 1997, p. 1 ss.: l'autore sottolinea, in particolare, come l'assenza di obiettivi chiari sui quali impostare l'azione comune sia la causa di un vero e proprio insuccesso politico (*échec politique*) che si è necessariamente tradotto in una impasse istituzionale.

<sup>178</sup> Cfr. M. Lepoivre, *Le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996*, cit., p. 335; A. Tizzano, *Il Trattato di Amsterdam*, cit., p. 57, il quale riferisce che le critiche mosse alle disposizioni del terzo pilastro del TUE erano talmente diffuse da essere divenute quasi un luogo comune. La Commissione aveva evidenziato alcuni punti fondamentali relativi alla realizzazione di uno spazio di sicurezza e giustizia da sottoporre all'attenzione della Conferenza intergovernativa del 1996; in particolare, veniva evidenziata la necessità di sostituire l'unanimità con la maggioranza qualificata, di estendere il controllo giurisdizionale sugli atti, al fine di garantire, quantomeno, l'uniforme applicazione del diritto, di ricorrere a strumenti giuridici in grado di produrre effetti obbligatori e, in generale, di semplificare i metodi di lavoro in seno al Consiglio. Com'è noto, tali indicazioni sono state recepite solo in parte: cfr. in proposito il Parere della Commissione "Rafforzare l'Unione politica e preparare l'allargamento" in vista della Conferenza intergovernativa del 1996, in *RTDE*, 1996, p. 186 ss.

<sup>179</sup> Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999, Conclusioni della Presidenza, *Internet*, <http://europa.eu.int>; per un commento si veda *The Tampere summit: The ties that bind or the Policemen's Ball*, *Editorial Comments*, in *CMLR*, 1999, p. 1119 ss., C. Elsen, *L'esprit et les ambitions de Tampere*, in *RMC*, 1999, p. 659 ss.; si veda inoltre la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio del 28 settembre



Le materie trattate nel Titolo VI del TUE hanno così trovato una nuova sistemazione tra il primo e il terzo pilastro, secondo un criterio che ha “comunitarizzato” o comunque reso “comunitarizzabili”<sup>180</sup> i settori più strettamente connessi con la libera circolazione delle persone<sup>181</sup>, lasciando al metodo intergovernativo la cooperazione in materia penale<sup>182</sup>.

Come si vedrà nei paragrafi che seguono, alcune rilevanti novità sono state introdotte in tema di trasparenza e di controllo giurisdizionale, oltre ad un generale miglioramento all’interno del pilastro intergovernativo del ruolo delle istituzioni nel loro complesso<sup>183</sup>.

D’altro canto, le scelte di compromesso che evidentemente hanno orientato anche queste nuove norme influiscono non poco nella creazione di un sistema che pecca, ancora, di eccessiva frammentarietà e di poca chiarezza<sup>184</sup>.

1999, relativa ad una *Strategia per il mercato interno europeo*, nella quale l’effettiva realizzazione dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia viene concepita come uno degli obiettivi strategici per la determinazione della politica del mercato interno nei cinque anni successivi.

<sup>180</sup> Così A. Tizzano, *Il Trattato di Amsterdam*, cit., p. 57.

<sup>181</sup> La libera circolazione delle persone è infatti concepita come la più vera essenza “dell’idea di cittadinanza e costituisce lo sviluppo logico della realizzazione del mercato unico e delle sue quattro libertà fondamentali”: cfr. in proposito U. Leanza, *La mancata comunitarizzazione del II e del III pilastro dell’Unione europea nel Trattato di Amsterdam*, cit. p. 242.

<sup>182</sup> Questo passaggio, fondamentale per dare un significativo impulso agli sviluppi dell’azione comunitaria, è contrassegnato da una puntuale gradualità, dovuta al fatto che gli Stati membri non sono in grado di cedere la loro sovranità rispetto a settori quali la sicurezza interna e l’ordine pubblico se non a seguito di un ampio processo di riflessione, processo che continuerà a caratterizzare altre conferenze intergovernative convocate per la modifica dei trattati: su tale necessaria gradualità cfr. D. Vignes, *Plaidoyer pour le III<sup>ème</sup> pilier*, cit., p. 281.

<sup>183</sup> Cfr. in tal senso R. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, cit., p. 232.

<sup>184</sup> Al punto che la dottrina non esita a parlare di “comunitarizzazione virtuale”, così U. Leanza, *La mancata comunitarizzazione del II e del III pilastro dell’Unione europea nel Trattato di Amsterdam*, cit., p. 242, di “gradual communitarization”, K. Hailbronner, *European Immigration and Asylum Law under the Amsterdam Treaty*, in *CMLR*, 1998, p. 1047 ss. e di un primo pilastro *bis*, o meglio ancora *ter*, se si considerano le particolarità dell’unione economica e monetaria: così F. Dehousse, *Le Traité d’Amsterdam, reflèt de la nouvelle Europe*, cit., p. 266; cfr. anche J. Monar, *Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation*, cit., p. 322 e H. Labayle, *Un espace de liberté, sécurité et justice*, cit., p. 860, secondo il quale l’art. 67 introduce un sistema misto, cui sono propri elementi della cooperazione intergovernativa e di quella comunitaria. L’introduzione nel pilastro comunitario di porzioni significative della cooperazione GAI, se da un lato va salutata con favore per un’Europa a 15, dall’altro potrebbe rivelarsi un vero e proprio boomerang istituzionale con un’Unione a 25 o 30, se non si saranno nel frattempo adottate tutte quelle necessarie modifiche di carattere procedurale per rendere più snelli ed immediati i meccanismi decisionali: in tal senso *The Tampere summit: The ties that bind or the Policemen’s Ball*, cit., p. 1119; al riguardo si veda, inoltre, G. Soulier, *Le traité d’Amsterdam et le coopération policière et judiciaire en matière pénale*, cit., p. 249.

## 4.2 Il titolo IV del trattato CE<sup>185</sup>

Il trattato di Amsterdam inserisce nel trattato CE il titolo relativo a “Visti, asilo, immigrazione ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone” (art. 61-68)<sup>186</sup>.

Volendo individuare le differenze rispetto alla passata disciplina, le nuove disposizioni raccolgono in eredità il contenuto dell’art. 100C, ora abrogato, in materia di visti di ingresso e tutte le questioni relative alla libera circolazione delle persone trattate dal TUE all’art. K.1, ad eccezione, come si è già accennato, della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Tali norme realizzano lo scopo “di istituire progressivamente uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia”<sup>187</sup>, obiettivo questo apertamente dichiarato nel preambolo e nell’art. 2 del TUE e non anche tra i Principi del trattato di Roma, come forse era legittimo aspettarsi<sup>188</sup>.

In questo modo vengono disciplinati nel pilastro comunitario gli strumenti per realizzare un obiettivo proprio dell’Unione, dimostrando così che gli elementi di contatto con la Comunità vanno ben oltre il quadro istituzionale unico.

In tale prospettiva, sembrano ridursi in maniera sensibile le differenze, che erano state anche visivamente rappresentate nella struttura a pilastri, tra Comunità ed Unione, le cui azioni sono ora sempre più spesso orientate verso finalità complementari<sup>189</sup>. D’altro canto, l’esistenza stessa di un’Unione che si affianca alla Comunità europea, unitamente alla formalizzazione dello

---

<sup>185</sup> Gli articoli sono citati secondo la numerazione risultante dalla versione consolidata del trattato CE; laddove l’articolo era già presente prima dell’entrata in vigore del trattato di Amsterdam, è indicata tra parentesi anche la numerazione precedente.

<sup>186</sup> Per un commento al nuovo titolo IV si veda K. Hailbronner, *European Immigration and Asylum Law*, cit., p. 1047 ss. e L. Daniele, *Il diritto materia della comunità europea*, cap. VII, Visti, asilo e immigrazione, terza ed., Milano, p. 137 ss.

<sup>187</sup> Molto significativa è la definizione di “spazio di libertà, sicurezza e giustizia” data dalla Commissione europea in occasione del Consiglio europeo tenuto a Cardiff nel giugno del 1998: la Commissione ritiene infatti che tale concetto sintetizzi l’insieme delle tradizioni democratiche proprie degli Stati membri, coniugando il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali dell’individuo con la necessità che quest’ultimo viva in un ambiente sicuro, fondato su un sistema giudiziario al quale tutti, cittadini comunitari e non, possano ricorrere e nel quale possano avere fiducia. L’Unione europea ha il compito di realizzare la propria azione in modo tale da mantenere un giusto equilibrio tra concetti diversi ma riconducibili ad un unico denominatore comune, rappresentato dall’uomo: cfr. MEMO 98/55 del 15 luglio 1998 *Vers un espace de liberté, de sécurité et de justice*, Internet, <http://europa.eu.int/rapid/>.

<sup>188</sup> Nella “Dichiarazione per il Millennio”, adottata nel corso dei lavori del Consiglio europeo di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999, è stato rinnovato l’impegno di realizzare un autentico spazio di libertà, sicurezza e giustizia e di rispondere così alle aspettative dei cittadini dell’Unione di “essere protetti contro la criminalità e di essere in grado di esercitare i loro diritti giuridici dappertutto nell’Unione” (Consiglio europeo di Helsinki, 10 e 11 dicembre 1999, Conclusioni della Presidenza, Internet, <http://europa.eu.int/>); questa preoccupazione era già stata esposta nelle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999.

strumento della cooperazione rafforzata, rischia di indebolire il concetto stesso di Comunità quale organizzazione internazionale che ha nella sovranazionalità il suo più marcato elemento di distinzione<sup>190</sup>.

#### 4.2.1 Le nuove competenze della Comunità

Al fine di perseguire gli obiettivi sopra anticipati, il Consiglio, ai sensi dell'art. 61, adotta:

- a) “misure volte ad assicurare la libera circolazione delle persone a norma dell'art. 14, insieme a misure di accompagnamento direttamente collegate in materia di controlli alle frontiere esterne, a norma dell'art. 62, paragrafi 2 e 3 e dell'art. 63, paragrafo 1, lettera a), nonché misure per prevenire e combattere la criminalità organizzata a norma dell'art. 31 del trattato sull'Unione europea”. Accanto all'adozione di norme per assicurare la libera circolazione delle persone disciplinata all'art. 14 del TCE<sup>191</sup>, si pongono dunque misure dette “di accompagnamento” relativamente al settore dei controlli alle frontiere esterne, riconosciute ormai quali frontiere comuni della Comunità, che riguardano tanto la soppressione dei controlli alle frontiere interne della Comunità, senza operare distinzioni tra cittadini comunitari e non, che l'individuazione di regole uniformi per lo svolgimento dei controlli alle

<sup>189</sup> Alla Conferenza Intergovernativa va pertanto riconosciuto il merito di aver operato un riequilibrio interno al sistema dei trattati tra competenze comunitarie propriamente dette e competenze di carattere intergovernativo: cfr. in proposito H. Labayle, *Un espace de liberté, sécurité et justice*, cit., p. 827.

<sup>190</sup> Senza trascurare poi il fatto che una simile analogia di obiettivi rischia di creare confusione e incertezza non solo giuridica ma anche sul piano pratico: cfr. in proposito A. Tizzano, *Il Trattato di Amsterdam*, cit., p. 74.

<sup>191</sup> Che troverà, forse, finalmente, completa attuazione: si tratta infatti della libera circolazione delle persone, elemento fondante del mercato interno, introdotta nel TCE con l'Atto Unico europeo del 1986. E' nota la questione, che ha impegnato soprattutto la dottrina, circa la “diretta applicabilità” della libera circolazione delle persone, intesa come diritto dei cittadini comunitari di circolare liberamente all'interno dei territori degli Stati membri; si veda per tutti lo scritto di A. Mattera, *“Civis europaeus sum”, la libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini europei e la diretta applicabilità dell'art. 18 (ex art. 8°) del Trattato CE*, in *DUE*, 1999, p. 431 ss, nel quale vengono riproposte, attraverso un'analisi storica, tutte le tematiche più rilevanti connesse con la libera circolazione delle persone. Per meglio comprendere le relazioni tra il principio della libertà di circolazione e l'adozione delle misure di accompagnamento è utile citare una recente sentenza del 21 settembre 1999, C-378/97, *Wijsenbeek*, in *Racc.* p. I – 6207 ss., nella quale la Corte, pur evitando di pronunciarsi espressamente sulla diretta applicabilità dell'art. 14 TCE, ha precisato che il diritto dei cittadini europei di soggiornare e di circolare liberamente sui territori degli Stati membri è comunque condizionato dalla preventiva adozione di tutte quelle misure necessarie, per così dire, alla “messa in sicurezza” dell'esercizio di tale diritto, con particolare riguardo alle norme sull'ingresso e la circolazione dei cittadini di Stati terzi. Questa interpretazione si ritiene compatibile con la libertà di circolazione e di soggiorno prevista dall'art. 45 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea adottata durante i lavori del Consiglio europeo di Nizza il 9,10 e 11 dicembre 2000. Ancora più di recente è stato introdotto un altro ricorso, C-413/99, *Baumbast e R*, promosso in relazione al diritto di un cittadino comunitario di circolare e di soggiornare liberamente sul territorio di uno stato membro, ricorso sul quale la Corte non si è ancora pronunciata: l'avvocato generale, che ha presentato le proprie conclusioni all'audienza del 5 luglio 2001, ha sostenuto il principio secondo il quale la libertà di circolare e di soggiornare sul territorio comunitario, in mancanza di ogni altra disposizione, deve essere fatta discendere direttamente dall'art. 18, par. 1, del trattato CE, il quale avrebbe dunque efficacia diretta.

frontiere esterne; vi sono infine misure più in generale riconducibili alla prevenzione e alla repressione della criminalità organizzata, come meglio specificato nel TUE.

Anche in questa ipotesi si ritrova quel meccanismo di “contaminazione” tra pilastro comunitario e pilastro intergovernativo, senza che sia peraltro chiarito se le misure per la realizzazione degli obiettivi sopra illustrati possano essere considerate le stesse; una risposta in senso affermativo sembra essere giustificata dall’assenza di elementi che avvalorino una diversa interpretazione; per disciplinare tali settori, è infine previsto un periodo transitorio di cinque anni dall’entrata in vigore del trattato di Amsterdam<sup>192</sup>;

- b) “altre misure nei settori dell’asilo, dell’immigrazione e della salvaguardia dei diritti dei cittadini dei Paesi terzi, a norma dell’art. 63”. Queste misure, che devono rispettare i principi della Convenzione di Ginevra del 1951 e del protocollo del 1967 relativo allo *status* di rifugiato<sup>193</sup>, riguardano i criteri e i meccanismi per la determinazione dello Stato membro competente ad esaminare una domanda di asilo presentata da parte di un cittadino di uno Stato terzo, norme minime in materia di accoglienza dei richiedenti asilo negli Stati membri e norme minime circa l’attribuzione dello *status* di rifugiato, nonché sulle procedure per la concessione e la revoca dello stesso, norme minime per assicurare la protezione temporanea agli sfollati da Paesi terzi e alle persone che necessitano di protezione internazionale, la promozione di un equilibrio degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono i rifugiati e gli sfollati e subiscono le conseguenze della accoglienza degli stessi<sup>194</sup>.

Per quest’ultimo settore, a differenza di quelli immediatamente precedenti, non è previsto il periodo transitorio di cinque anni dall’entrata in vigore del trattato di Amsterdam per l’adozione di misure normative.

E’ evidente come una simile, nuova competenza sia il risultato di un compromesso reso necessario per ridistribuire il peso, anche politico, dei flussi migratori provenienti da alcune zone “calde” del Mediterraneo che sino ad oggi è stato sopportato soltanto da alcuni Stati membri, tra cui senza dubbio l’Italia. Resta da vedere in che modo la “promozione di un equilibrio degli sforzi” sopportati da coloro che ricevono tali flussi possa essere in concreto realizzata: la previsione di un contributo economico in favore di tali Stati appare forse la soluzione più

<sup>192</sup> Avvenuta, com’è noto, il 1° maggio 1999.

<sup>193</sup> Cui rinvia anche l’art. 18 della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea.

<sup>194</sup> La dichiarazione 17 allegata al trattato di Amsterdam istituisce un sistema di consultazione tra la Comunità e l’Alto Commissariato delle Nazioni Unite per i rifugiati e altre organizzazioni competenti su questioni relative alla politica in materia di asilo.

ragionevole e soprattutto più rispettosa della dignità di un individuo che, già in fuga dalla propria patria di origine, non dovrebbe essere esposto all'ulteriore disagio ed umiliazione di un nomadismo senza fine<sup>195</sup>.

Per ciò che riguarda, invece, il diritto di asilo, il trattato di Amsterdam introduce nel pilastro comunitario i poteri necessari per stabilire lo Stato competente all'esame della domanda, evocando in tal modo gli obiettivi della Convenzione di Dublino sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri della Comunità, firmata il 15 giugno 1990 ed entrata in vigore tra dodici Stati membri il 1° settembre 1997<sup>196</sup>.

Nel corso della riunione del Consiglio giustizia e affari interni del 3 e 4 dicembre 1998, è stato, inoltre, raggiunto l'accordo sulla creazione di un sistema comune per la raccolta dei dati relativi ai richiedenti asilo, sistema conosciuto con il nome di "Eurodac": scopo di "Eurodac" è quello di agevolare l'individuazione del Paese competente per l'esame della domanda di asilo, nel rispetto della Convenzione di Strasburgo del 28 gennaio 1981 sul trattamento automatizzato dei dati personali e della direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio 95/46/CE del 24

---

<sup>195</sup> Nel 1994, durante il proprio semestre di presidenza, il governo tedesco, che in quel periodo subiva la maggiore pressione migratoria da parte dei profughi della ex-Jugoslavia, aveva inutilmente tentato di far adottare un sistema di "ripartizione" dei rifugiati tra i paesi membri, che tenesse conto della rispettiva estensione territoriale, popolazione e ricchezza; a fronte della totale indisponibilità nei confronti di una simile soluzione, la Commissione si è orientata verso un sistema di cooperazione e di solidarietà di natura essenzialmente finanziaria. Il 25 settembre 1995 il Consiglio ha adottato, in virtù dell'art. K.1 TUE, una risoluzione relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati, in *GUCE C* 262 del 7.10.95, con la quale l'Unione europea prevedeva la possibilità di intervenire con un'azione armonizzata per accogliere temporaneamente le persone in fuga da situazioni di conflitto armato e guerra civile e che, si riferiva, in particolare, ai flussi di cittadini della ex-Jugoslavia che si rifugiavano nei territori dei Paesi limitrofi. Con la Decisione del 4 marzo 1996, in *GUCE L* 63 del 13.03.1996, il Consiglio ha disciplinato la procedura da seguire in caso di emergenza relativa alla ripartizione degli oneri per quanto riguarda l'accoglienza e il soggiorno a titolo temporaneo degli sfollati: tale procedura, attivata su iniziativa della presidenza, di uno Stato membro o della Commissione, comportava la convocazione d'urgenza del comitato di coordinamento previsto all'art. K.4, il quale aveva il compito di stabilire la necessità e i termini di un'azione concertata da parte dell'Unione europea. Il 20 luglio 2001 è stata infine adottata la direttiva 2001/55/CE sulle norme minime per la concessione della protezione temporanea in caso di afflusso massiccio di sfollati e sulla promozione dell'equilibrio e degli sforzi tra gli Stati membri che ricevono gli sfollati e subiscono le conseguenze dell'accoglienza degli stessi, in *GUCE L* 212 del 7.8.2001, con la quale sono definite le condizioni comuni per accordare la protezione temporanea agli sfollati provenienti da paesi terzi che non possono rientrare nel loro paese di origine e che, in particolare, introduce il principio della "solidarietà comunitaria" nei confronti degli sfollati. La solidarietà comunitaria impone così che tutti gli Stati membri, ad eccezione dell'Irlanda e della Danimarca ma non della Gran Bretagna, la quale ha dichiarato di voler partecipare all'adozione e all'applicazione della direttiva, accolgano con il medesimo spirito le persone ammissibili alla protezione temporanea, ed assume rilievo tanto dal punto di vista operativo che, soprattutto, da quello politico.

<sup>196</sup> Il testo della Convenzione è pubblicato in *GUCE C* 254 del 19.8.1997; per l'Austria e la Svezia la Convenzione è entrata in vigore il 1° ottobre 1997, per la Finlandia il 1° gennaio 1998: cfr. Informazione concernente la convenzione sulla determinazione dello Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri delle Comunità europee, firmata a Dublino il 15 giugno 1990, in *GUCE L* 176 del 20.6.1998.

ottobre 1995, relativa alla protezione delle persone fisiche nei confronti del trattamento dei dati a carattere personale e alla libera circolazione dei dati<sup>197</sup>.

Inizialmente Eurodac doveva essere oggetto di una convenzione tra gli Stati membri basata sull'art. K.3, par. 2 ma il Consiglio ha deciso di attendere l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam per porre in essere un regolamento comunitario che desse maggiori garanzie sotto il profilo della tutela dei dati personali contenuti nel sistema e del controllo circa l'utilizzazione degli stessi. L'11 dicembre 2000, sulla base dell'art. 63, punto 1, lett. a), è stato così adottato il regolamento del Consiglio n. 2725/2000 che istituisce l'"Eurodac" per il confronto delle impronte digitali per l'efficace applicazione della convenzione di Dublino<sup>198</sup>.

Sempre nell'ambito dell'art. 63 rientrano le misure in materia di politica dell'immigrazione nei settori relativi alle condizioni di ingresso e soggiorno e le norme sulle procedure per il rilascio da parte degli Stati membri di visti a lungo termine e di permessi di soggiorno, compresi quelli rilasciati a scopo di ricongiungimento familiare, l'immigrazione e il soggiorno irregolari, incluso il rimpatrio delle persone in soggiorno irregolare ed, infine, misure che definiscono con quali diritti e a quali condizioni i cittadini di Paesi terzi che soggiornano legalmente in uno Stato membro possono soggiornare in altri Stati membri.

L'art. 63 disciplina, in sintesi, quella che potrebbe essere definita come la condizione giuridica dello straniero secondo il diritto comunitario, fatta salva la possibilità di ciascuno Stato, relativamente all'ingresso e al soggiorno di uno straniero, di mantenere o introdurre nel proprio ordinamento misure nazionali che non siano in contrasto con quelle comunitarie e con altre norme internazionali adottate in materia<sup>199</sup>.

Si tratta di una competenza che consente alla Comunità di adottare una posizione unitaria rispetto alla questione della presenza di cittadini stranieri, anche in relazione a quei comportamenti di razzismo e di xenofobia che si manifestano in quasi tutti gli Stati membri<sup>200</sup>.

<sup>197</sup> In *GUCE* L 281 del 23.11.1995. Per un commento su "Eurodac" si veda M. Toussaint, *Eurodac: un système informatisé européen de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile*, in *RMC*, 1999, p. 421 ss.

<sup>198</sup> In *GUCE* L 316 del 15.12.2000.

<sup>199</sup> Si tratta dunque di una competenza concorrente: cfr. in tal senso K. Hailbronner, *European Immigration and Asylum Law*, cit., p. 1049.

<sup>200</sup> Sarebbe importante, al riguardo, che la Comunità avviasse con i propri cittadini un serio confronto, improntato sulla conoscenza delle ragioni che animano i fenomeni migratori e sul ruolo che gli immigrati stanno ogni giorno di più assumendo nella società europea: si veda in proposito la riflessione di Eugenio Scalfari, *Immigrati, futura ricchezza d'Europa*, pubblicata su *La Repubblica* di domenica 9 gennaio 2000, il quale afferma, riportando dei dati raccolti in un rapporto dell'Ufficio studi dell'ONU, che, se l'Europa vuole mantenere il livello attuale di attività

Pure per quanto riguarda la c.d. “equa distribuzione” degli sforzi sopportati dagli Stati membri per l'accoglienza degli sfollati e dei rifugiati, le condizioni di ingresso, soggiorno e di mobilità dello straniero da uno Stato all'altro non vale il periodo transitorio di cinque anni.

Vale la pena di ricordare che la Commissione europea è sinceramente impegnata nel tentativo di porre in essere una autentica politica comune in materia di asilo ed immigrazione, facendosi testimone della necessità che gli Stati membri affrontino insieme tali questioni che, a loro volta, devono essere inserite in un contesto socio-economico globale<sup>201</sup>.

In virtù dell'art. 61, il Consiglio ha poi competenza nel settore della cooperazione giudiziaria in materia civile e in quello della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, volte ad assicurare alle persone un elevato livello di sicurezza mediante la prevenzione e la lotta contro la criminalità all'interno dell'Unione.

Le misure relative alla cooperazione giudiziaria in materia civile possono essere adottate nei limiti di quanto previsto all'art. 65<sup>202</sup>; tale forma di cooperazione deve presentare implicazioni transfrontaliere e deve risultare necessaria al corretto funzionamento del mercato interno. Soddisfatte queste condizioni, essa può riguardare: a) il miglioramento e la semplificazione del sistema di notifica transnazionale degli atti, della cooperazione nell'assunzione dei mezzi di prova, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, comprese le decisioni extragiudiziali; b) la promozione della compatibilità delle regole applicabili negli Stati membri ai conflitti di leggi e di competenza giurisdizionale; c) l'eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, se necessario promuovendo la compatibilità delle norme di procedura civile applicabili negli Stati membri.

---

economica, di reddito, di rapporto tra giovani ed anziani, è necessario un flusso migratorio di 160 milioni di persone entro il 2050. Proprio per dare attuazione ad un principio di uguaglianza sostanziale, affermato nel trattato di Roma dal nuovo art. 13 e ribadito nella Carta dei diritti dell'Unione, è stata adottata la direttiva del Consiglio 2000/43/CE del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, in *GUCE* L 180 del 19.7.2000; in essa si legge, fra l'altro, che “le discriminazioni basate sulla razza o sull'origine etnica possono pregiudicare il conseguimento degli obiettivi del Trattato CE”, tra i quali è compreso anche quello della solidarietà. Sulla direttiva si veda l'interrogazione scritta P-2855 del 5 settembre 2000 rivolta dall'On. Glyn Ford alla Commissione, in *GUCE* C 113 E del 18.4.2001.

<sup>201</sup> Sono ormai molto numerosi i documenti di lavoro elaborati dalla Commissione sul tema: si veda, tra l'altro il *Dibattito su diritto di asilo e immigrazione*, Documento IP/00/1340 del 22 novembre 2000, in [www.europa.eu.int/rapid](http://www.europa.eu.int/rapid), nel quale la Commissione rende noti i suoi cinque punti fermi elaborati sull'argomento, tra i quali spicca l'auspicio di estendere agli immigrati legali diritti e obblighi analoghi a quelli dei cittadini europei.

<sup>202</sup> Per un commento su questo articolo cfr. S. Leible e A. Staudinger, *L'art. 65 Trattato CE nel sistema delle competenze CE*, in *The European Legal Forum*, 4-2000/01, p. 225 ss.

Le materie indicate alla lettera a) sembrano rispondere *ab origine* al requisito della “trasnazionalità” che caratterizza la competenza comunitaria in questo nuovo settore: esse si riferiscono infatti a profili la cui progressiva comunitarizzazione porterà ad un sicuro vantaggio per il “buon” funzionamento del mercato interno.

Per i punti b) e c) sono, al contrario, necessarie alcune osservazioni: quanto alle regole applicabili ai conflitti di leggi e di competenza giurisdizionale, che rientrano nel diritto internazionale privato di ciascuno Stato membro, si tratterà di stabilire se la “promozione della compatibilità” delle stesse potrà riguardare tutti gli aspetti di diritto materiale relativi alle quattro libertà su cui si fonda il mercato interno o soltanto, più restrittivamente, le questioni connesse con i profili, per così dire, commerciali, che questo comporta.

Nel primo caso infatti oggetto di una disciplina comune potrebbero divenire anche le disposizioni di diritto internazionale privato relative, ad esempio, al diritto di famiglia e alle successioni.

Venendo poi alla eliminazione degli ostacoli al corretto svolgimento dei procedimenti civili, occorrerà verificare caso per caso quali sono le regole di diritto processuale civile che potrebbe essere opportuno rendere compatibili al fine di perseguire il fine che la norma si propone<sup>203</sup>.

Le misure nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, volte ad assicurare alle persone un elevato livello di sicurezza mediante la prevenzione e la lotta contro la criminalità all’interno dell’Unione, sono anch’esse subordinate al rispetto delle disposizioni del TUE: questo ennesimo rinvio alla disciplina del trattato di Maastricht desta numerose perplessità, dal momento che si basa su di una coordinazione alquanto difficile da realizzare in concreto.

E’ legittimo, infatti, domandarsi quali aspetti della cooperazione di polizia e giudiziaria possano formare oggetto dell’azione della Comunità piuttosto che di quella dell’Unione, dal momento che, come si vedrà in seguito, il nuovo titolo VI del TUE pone un elenco estremamente

---

<sup>203</sup> In applicazione di questa nuova competenza sono stati adottati quattro regolamenti relativi, rispettivamente, alla competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l’esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, n. 44/2001 del 22 dicembre 2000, in *GUCE* L 12 del 16.1.2001, alle procedure di insolvenza, regolamento CE n. 1346/2000 del 29 maggio 2000, in *GUCE* L 160 del 30.6.2000, alla competenza, al riconoscimento e all’esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli di entrambi e coniugi, Regolamento CE n. 1347/2000 del 29 maggio 2000, in *GUCE* L 160 del 30.6.2000 e il regolamento relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziali in materia civile o commerciale, regolamento CE n. 1348/2000 del 29 maggio 2000, in *GUCE* L 160 del 30.6.2000.



dettagliato di materie sulle quali si concentreranno gli interventi delle autorità nazionali preposte alla prevenzione e alla repressione del crimine, sia sul piano operativo che su quello giudiziario, rispetto alle quali non sembra esserci spazio per l'azione della Comunità.

Né d'altra parte appare credibile una competenza di quest'ultima di carattere sì residuale ma, per così dire, *in melius*, che si sostanzia cioè in una forma di cooperazione più stretta di quella possibile nell'ambito del pilastro intergovernativo. L'evoluzione stessa dell'azione concertata nei settori presi in esame, tra le resistenze di alcuni Stati e le fughe in avanti da parte di altri, dimostra infatti quanto sia improbabile raggiungere un obiettivo siffatto.

Si potrebbe così ipotizzare che l'intervento comunitario nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria sia circoscritto ai settori che, con il trattato di Amsterdam, sono passati dal primo al terzo pilastro, in primo luogo quindi a quei fenomeni criminosi connessi con l'ingresso sul territorio comunitario dei cittadini provenienti da Stati terzi: anche tale interpretazione, tuttavia, non appare soddisfacente, in quanto la c.d. tratta di esseri umani, che attualmente si configura come il reato più diffuso legato al fenomeno dell'immigrazione clandestina<sup>204</sup>, rientra tra le prerogative della cooperazione intergovernativa.

Probabilmente, e salvo che l'analisi della prassi non permetta di giungere ad una soluzione diversa, la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale realizzabile da parte della Comunità si esaurisce nella competenza ad adottare misure che sanzionino il soggiorno irregolare sul territorio degli Stati membri.

Alquanto sibillino appare lo stesso art. 61 nella parte in cui attribuisce al Consiglio la facoltà di adottare misure per prevenire e combattere la criminalità, a norma dell'art. 31, lett. e) del TUE, che, come si avrà modo di approfondire in seguito, disciplina la possibilità che vengano progressivamente adottate misure per la fissazione di norme minime relative agli elementi costitutivi dei reati e alle sanzioni, per quanto riguarda la criminalità organizzata, il terrorismo e il traffico di stupefacenti<sup>205</sup>.

Pur in una forma che mette in luce tutti i dubbi lessicali e linguistici che, non c'è dubbio, i redattori del trattato di Amsterdam hanno dovuto superare, è evidente che ci si trova di fronte ad una disposizione che susciterà non pochi dibattiti nel momento in cui una troppo zelante

---

<sup>204</sup> Ancora più preoccupante se messo in rapporto di causa - effetto con altri crimini, quali il traffico di stupefacenti, lo sfruttamento della prostituzione, il lavoro irregolare.

Commissione dovesse decidere che è arrivato il momento, per la Comunità, di occuparsi anche di diritto penale e utilizzasse il potere di iniziativa riconosciutole ai sensi dell'art. 67.

E' proprio questo che si potrebbe, ad una prima lettura, essere portati a concludere: che cioè la Comunità, sia pure della veste "meno comunitaria" delle sue articolate modalità di intervento, vale a dire con il voto unanime del Consiglio, potrebbe adottare norme minime relative agli elementi costitutivi di particolari reati. Questo risultato, pur trovando conforto in una interpretazione letterale che non sembra potersi escludere a priori, rischia però di minare la struttura stessa a pilastri, fondata sul presupposto politico prima ancora che giuridico che non vi sono sovrapposizioni tra le competenze della Comunità e quelle dell'Unione.

Né d'altro canto appare convincente la tesi secondo la quale la disciplina contenuta nel nuovo titolo IV TCE si riferisce, più restrittivamente, ai reati connessi con la libera circolazione delle persone mentre quella introdotta nel terzo pilastro del TUE è applicabile ad una più vasta gamma di fattispecie penalmente rilevanti; il rinvio operato dall'art. 61 TCE riguarda, infatti, in generale la lettera e) dell'art. 31 TUE, senza limiti di sorta.

La soluzione che viene allora proposta è quella che ci si trova di fronte ad un meccanismo di progressiva comunitarizzazione, in virtù del quale gli Stati membri opereranno nell'ambito dell'Unione sino alla fine del periodo transitorio di cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam per poi occuparsi di tali materie in veste comunitaria una volta terminato questo quinquennio.

In realtà, si tratta più che altro di un espediente politico che avrebbe il vantaggio di porre il Consiglio al riparo, almeno in parte, dalle critiche di comportamento "antidemocratico", posto che nei primi cinque anni il ruolo del Parlamento europeo è circoscritto alla mera consultazione anche nel pilastro comunitario.

Tale *deficit* democratico porrebbe inoltre, dal punto di vista del diritto nazionale, seri dubbi di compatibilità con le Carte costituzionali degli Stati membri, dal momento che una materia così delicata sotto il profilo della tutela delle libertà fondamentali, in primo luogo la libertà personale,

---

<sup>205</sup> Per quanto riguarda la competenza della Comunità in materia penale si rinvia a A. Bernardi, *I tre volti del «diritto penale comunitario»* in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, p. 333 ss.

poco si presta, o meglio non si presta affatto, ad essere disciplinata con un intervento del solo potere esecutivo<sup>206</sup>.

L'intervento dell'Unione in luogo di quello della Comunità potrebbe pertanto giustificarsi dal punto di vista di "tutela dell'immagine" di quest'ultima, a danno, ma ormai la scelta sembra essere stata fatta da tempo, dell'immagine di un'Unione non nuova a simili giudizi<sup>207</sup>.

Per concludere lo studio delle nuove competenze comunitarie previste dal titolo IV, resta da analizzare l'art. 62 che definisce le c.d. misure di accompagnamento a quelle relative alla libera circolazione delle persone citate alla lett. a) dell'art. 61; l'art. 62 prevede, in primo luogo, le misure volte a garantire, in conformità all'art. 14, che non vi siano controlli sulle persone, sia cittadini dell'Unione sia cittadini di Paesi terzi, all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne: a ben vedere, si tratta di una specificazione, forse in parte tautologica, di quelle misure volte ad assicurare la libera circolazione delle persone a norma dell'art. 14 già previste nell'*incipit* dell'art. 61, dal momento che è ormai ovvio che la realizzazione della libertà di circolazione all'interno del mercato unico comporta l'eliminazione di tutti controlli alle frontiere interne e il trasferimento degli stessi alle frontiere esterne degli Stati membri in quanto frontiere esterne della Comunità<sup>208</sup>.

A tale scopo, il Consiglio adotta misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri che definiscono le norme e le procedure da seguire per effettuare i controlli sulle persone, nonché le regole in materia di visti relativi a soggiorni di durata non superiore a tre mesi. Queste regole comprendono, in particolare, un elenco di Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di visto di ingresso, le condizioni per il rilascio del visto da parte degli Stati

---

<sup>206</sup> Il Consilio ha, al riguardo, sottolineato che è di fondamentale importanza che tutte le istituzioni si attengano alle norme contenute nel protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione europea, allegato al trattato di Maastricht, e pongano in essere una costante informazione nei loro confronti, tenuto conto che le materie di competenza GAI hanno delle ripercussioni dirette per i cittadini dell'Unione: cfr. documento 10118/00 del 5 luglio 2000, non pubblicato, fornito, su richiesta, dalla Direzione Generale trasparenza e accesso ai documenti del Consiglio. Per un commento sul punto cfr. C.S. Kerse, *Parliamentary Scrutiny of the Third Pillar*, in *Eur. Public Law*, 2000, p. 81 ss.

<sup>207</sup> Questa soluzione, tuttavia, non risolve il problema di una eventuale (in)compatibilità costituzionale.

<sup>208</sup> Può apparire singolare che ad una simile conclusione si giunga "soltanto" dieci anni dopo l'Atto Unico, nel quale la libera circolazione delle persone era posta come principio che, almeno all'apparenza, doveva trovare diretta applicazione negli ordinamenti degli Stati membri. Bisogna in proposito rammentare che la Commissione aveva inutilmente tentato di superare l'intransigenza degli Stati membri e, nel 1995, aveva elaborato una proposta di direttiva relativa alla soppressione dei controlli sulle persone alle frontiere interne, in *GUCE* C 289 del 31.10.1995, fortemente contestata per assenza di una idonea base giuridica all'interno del sistema del TCE.

La necessità che per la realizzazione della libera circolazione delle persone siano necessarie opportune misure di accompagnamento, relative, in particolare, ai controlli alle frontiere esterne della Comunità è stata ribadita dalla Corte di giustizia nella sentenza del 21 settembre 1999, *Wijzenbeek*, già citata.

membri, un modello uniforme di visto e norme relative ad un visto uniforme. Sempre ai sensi dell'art. 62 vengono fissate le condizioni in virtù delle quali un cittadino di un Paese terzo può spostarsi all'interno del territorio degli Stati membri per un periodo non superiore a tre mesi.

L'art. 62, che nella sostanza eredita il contenuto dell'art. 100C, relativamente all'elenco comune di Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto di ingresso nel territorio della Comunità, appare dunque complementare al successivo art. 63 il quale, come si è visto, disciplina la condizione giuridica del cittadino extracomunitario, sia esso richiedente asilo, rifugiato, sfollato o semplice immigrato, regolare o irregolare, una volta entrato nel territorio di uno Stato membro. Le condizioni per il rilascio del visto di ingresso sono invece separate tra i due articoli: il primo è base giuridica per i visti non superiori a tre mesi, il secondo per quelli di durata superiore; la disciplina sui visti di ingresso di breve durata dovrà essere adottata entro la fine del periodo transitorio mentre quella relativa ai visti di lunga durata potrà essere rinviata ad una scadenza ulteriore<sup>209</sup>.

#### 4.2.2 Gli aspetti procedurali

Quanto alla procedura da seguire per disciplinare le materie sopra citate, l'art. 67 attribuisce grande rilievo all'aspetto temporale, sottolineando così il carattere evolutivo di questo nuovo titolo del TCE: nei primi cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, il c.d. periodo transitorio<sup>210</sup>, il Consiglio delibera all'unanimità su proposta della Commissione o su iniziativa di uno Stato membro e previa consultazione del Parlamento europeo<sup>211</sup>.

<sup>209</sup> Il 28 maggio 2001 il Consiglio ha adottato il regolamento CE n. 1091/2001, *GUCE* L 150 del 6.6.2001, che rappresenta uno sviluppo dell'*acquis* di *Schengen*, con il quale viene disciplinata la libera circolazione dei cittadini extracomunitari titolari di un visto di soggiorno di lunga durata; il visto uniforme, che è rilasciato in conformità della legislazione nazionale, permette al titolare di recarsi e di soggiornare liberamente nel territorio degli Stati membri è "un primo passo verso l'armonizzazione delle condizioni di rilascio dei visti nazionali per i soggiorni di lunga durata", secondo la dichiarazione contenuta nel considerando del regolamento stesso.

<sup>210</sup> Periodo transitorio che, come è evidente, trova la propria ragion d'essere in considerazioni di ordine politico il cui obiettivo di dilazionare l'esercizio di nuove competenze da parte della Comunità rischia di essere sensibilmente ridimensionato dall'integrazione, contestuale, dell'*acquis* di *Schengen*, nel cui ambito sono già state affrontate e disciplinate gran parte delle materie oggetto della comunitarizzazione: in tal senso H. Labayle, *Un espace de liberté, sécurité et justice*, cit., p. 845.

<sup>211</sup> In questo modo, gli Stati hanno optato per la procedura in assoluto più intergovernativa e più distante possibile dal metodo comunitario, tanto che in dottrina si è anche parlato di un pilastro separato all'interno del primo pilastro: cfr. J. Monar, *Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation*, cit., p. 329; il Parlamento europeo ha avanzato l'auspicio che questa consultazione non sia soltanto fittizia, al pari di quanto è accaduto invece per il terzo pilastro TUE: cfr. in proposito la Risoluzione del Parlamento europeo sui risultati dei lavori preparatori della riunione del Consiglio europeo del 16 e 17 giugno ad Amsterdam dell'11 luglio 1997, in *GUCE* C 20 del 30.06.1997, p. 948 ss.

In assenza di una disposizione contraria, si deve ritenere che il parere richiesto al Parlamento sia obbligatorio ma non vincolante e che, per quanto riguarda la previsione di un voto unanime, trovi applicazione l'art. 205 del TCE, in virtù del quale le astensioni non sono di ostacolo all'adozione delle deliberazioni del Consiglio per la quali è richiesta l'unanimità.

Una volta terminato il periodo transitorio, il potere di proposta diviene prerogativa della sola Commissione<sup>212</sup>, la quale esamina qualsiasi richiesta formulata da uno Stato membro al fine di sottoporre una proposta al Consiglio. La Commissione resta pertanto libera di decidere se esercitare o meno il proprio potere di iniziativa, fermo restando il dovere di prendere nella debita considerazione qualsiasi richiesta di intervento che le venga rivolta da uno Stato. La procedura di voto rimane sempre la stessa, almeno sin tanto che, sempre decorso un quinquennio, il Consiglio, deliberando all'unanimità previa consultazione del Parlamento europeo non decida di assoggettare tutti o parte dei settori contemplati dal titolo IV alla procedura di codecisione di cui all'art. 251 e di adattare le disposizioni relative alle competenze della Corte di giustizia<sup>213</sup>.

E' da ritenere quindi che il voto unanime continuerà a costituire la regola generale anche oltre la fine del periodo transitorio se gli Stati non troveranno un accordo circa il passaggio alla maggioranza qualificata<sup>214</sup>.

La disciplina sopra richiamata si configura, inoltre, come una sorta di "passerella" verso la piena comunitarizzazione ed ha il vantaggio, per così dire, rispetto all'ex art. K.9 TUE, di non prevedere la successiva ratifica da parte dei Parlamenti nazionali della relativa decisione<sup>215</sup>.

Nel disporre che il Consiglio "prende una decisione", la norma non specifica se si tratti di una mera facoltà o di un vero e proprio obbligo; non del tutto chiaro è inoltre se l'intervento del Consiglio debba essere preceduto da un atto di impulso della Commissione o se sia piuttosto il frutto di una iniziativa totalmente autonoma.

Il fatto che nel testo dell'articolo non compaia il verbo "potere", induce a concludere che il Consiglio sarà tenuto nel prossimo futuro a porsi il problema di estendere la procedura di

---

<sup>212</sup>In tal senso D. Simon, *Le système juridique communautaire*, PUF, 1998, p. 129 e R. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, cit., p. 243.

<sup>213</sup>L'abbandono del voto all'unanimità è considerato come uno degli aspetti essenziali della comunitarizzazione: cfr. M. Lepoivre, *Le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996*, cit., p. 341.

<sup>214</sup>In tal senso cfr. A. Weber, *Possibilità e limiti dell'armonizzazione europea del diritto di asilo prima e dopo Amsterdam*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1998, p. 1003 ss.

<sup>215</sup>La quale, dunque, dovrebbe avere efficacia diretta: cfr. in tal senso H. Bribosia, *Liberté, sécurité et justice: l'imbroglione d'un nouvel espace*, cit., p. 35, H. Labayle, *Un espace de liberté, sécurité et justice*, cit., p. 861.

codecisione anche alle materie del titolo IV e quindi di eliminare il vizio di scarsa democraticità insito nella procedura del voto unanime, aggravato dalla circostanza che i settori in questione riguardano diritti fondamentali dell'individuo<sup>216</sup>.

Analoga incertezza sussiste relativamente al potere di proposta. Le soluzioni che possono prospettarsi sono almeno due: in primo luogo, che tale competenza spetti alla Commissione, secondo un principio che si può ormai considerare generale, o che, viceversa, resti nell'ambito del particolare ruolo assunto dal Consiglio in virtù del titolo IV.

Per entrambe le ipotesi, tuttavia, non mancano degli elementi di contraddizione: quanto alla competenza della Commissione, questa viene chiaramente espressa al punto 1) dell'art. 67 e al primo capoverso del punto 2); nulla si dice in proposito nel secondo capoverso; d'altro canto, nei (rari) casi in cui il potere di iniziativa della Commissione viene ridimensionato esiste una disposizione scritta<sup>217</sup>.

Le osservazioni che precedono confermano i dubbi sollevati in dottrina circa la tecnica di redazione utilizzata in tutto il titolo IV, tecnica che ha evidentemente sacrificato la chiarezza e l'univocità di significati del testo normativo in nome del compromesso politico<sup>218</sup>.

La procedura sopra descritta viene derogata nelle seguenti ipotesi: a) le norme relative ad un elenco dei Paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto di ingresso e quelle per la realizzazione di un modello uniforme di visto (art. 62, punto 2, lettera b) punti i) e iii), dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, sono infatti adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata, su proposta della Commissione e previo parere del Parlamento europeo; b) le misure concernenti le procedure e le condizioni per il rilascio dei visti da parte degli Stati membri e le disposizioni concernenti il visto uniforme (art. 62, punto 2, lettera b, punti ii) e iv),

---

<sup>216</sup> Che si tratti di un vero e proprio obbligo sembra essere confermato nella dichiarazione n. 21 allegata al trattato di Amsterdam, la quale prevede che il Consiglio adotterà ed attuerà tale decisione subito dopo la fine del periodo transitorio. Il vero limite di questa procedura è il mantenimento del voto all'unanimità che potrebbe impedire il passaggio alla maggioranza qualificata per un periodo di tempo superiore ai cinque anni: cfr. in tal senso J. Monar, *Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation*, cit., p. 328.

<sup>217</sup> Ad esempio, l'art. 115 in materia di politica economica e monetaria o l'art. 192 relativo alla partecipazione del Parlamento europeo al processo normativo. E' opinione comune che la Commissione, pur se sollecitata ad elaborare una proposta, resta comunque libera di determinarne il contenuto: cfr. D. Simon, *Le système juridique communautaire*, cit., p. 128.

<sup>218</sup> L'auspicio è che un simile compromesso, che ha sacrificato la piena applicazione del metodo comunitario classico, non si traduca in un rischioso precedente in vista delle future revisioni dei trattati: cfr. sul punto R. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, cit., p. 243.

al termine del periodo transitorio, sono automaticamente soggette alla procedura di codecisione senza una ulteriore decisione del Consiglio<sup>219</sup>.

Riferendosi genericamente al termine “misura”, il trattato non specifica<sup>220</sup> quale tipo di atto debba essere utilizzato per realizzare le finalità del nuovo titolo IV: spetterà alla Commissione, ed eventualmente al Consiglio<sup>221</sup>, scegliere dunque lo strumento più appropriato tra quelli previsti dal diritto comunitario<sup>222</sup>.

#### 4.2.3 Il ruolo della Corte di giustizia

Molto ben delimitato all'interno di stretti vincoli e condizioni del tutto particolari è il ruolo riservato alla Corte di giustizia<sup>223</sup>, al punto che si è quasi portati a dubitare che l'operazione compiuta con il trattato di Amsterdam possa anche solo genericamente essere definita di “comunitarizzazione”<sup>224</sup>.

Questa impressione, che per la verità si avverte durante lo studio di tutte le disposizioni del nuovo titolo IV, diventa ancora più forte con riguardo all'art. 68, norma che solo in apparenza applica la disciplina generale del rinvio pregiudiziale alle fattispecie in esame, al punto che non sono mancate aspre critiche<sup>225</sup>.

<sup>219</sup> La dottrina ha rilevato che la differenziazione della procedura relativa ai visti per un soggiorno inferiore a tre mesi rispetto a quelli di lunga durata appare priva di un concreto fondamento giuridico e si presenta, pertanto, poco comprensibile: R. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, cit., p. 244.

<sup>220</sup> Eccezione fatta per l'art. 62, punto 2, secondo capoverso, in cui si parla espressamente del ricorso ad una decisione.

<sup>221</sup> Qualora, come si è accennato, dovesse riconoscersi un autonomo potere di iniziativa di quest'ultimo.

<sup>222</sup> Non soltanto dall'art. 249, che comprende una parte degli atti in realtà utilizzati nella prassi istituzionale comunitaria.

<sup>223</sup> Si veda sul punto B. Nascimbene, *Tutela dei diritti fondamentali e competenza della Corte di giustizia nel Trattato di Amsterdam*, in *Scritti in onore di Federico Mancini*, 1998, p. 683 ss, H. Labayle, *Un espace de liberté, sécurité et justice*, cit., p. 862, N. Fennelly, *Preserving the Legal Coherence within the New Treaty*, in *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, Maastricht, 1998, p. 69 ss., L. Garofano, *Sulla competenza a titolo pregiudiziale della Corte di giustizia secondo l'art. 68 del Trattato CE*, in *DUE*, 2000, p. 805 ss.

<sup>224</sup> Cfr. in proposito A. Tizzano, *Il Trattato di Amsterdam*, cit., p. 80, secondo il quale la disciplina sul rinvio pregiudiziale alla Corte di giustizia più che all'art. 234 si avvicina ai modelli previsti nelle convenzioni adottate dalla Comunità ai sensi dell'art. 293 TCE o dell'art. K.3 TUE prima delle modifiche intervenute con il trattato di Amsterdam. La conferenza intergovernativa di revisione del trattato di Maastricht non ha neanche preso in considerazione la proposta avanzata dal Parlamento europeo (cfr. Risoluzione del 17 maggio 1995 Sul funzionamento del trattato sull'Unione europea nella prospettiva della Conferenza intergovernativa, in *GUCE C 151 del 19.6.1995*) di estendere tutte le competenze esercitate dalla Corte di giustizia nell'ambito del primo pilastro al settore della giustizia e affari interni.

<sup>225</sup> Si tratterebbe in realtà di una vera e propria regressione del meccanismo di controllo giurisdizionale posto in essere nel quadro dei trattati istitutivi: cfr. C. Curti Gialdino, *Schengen e il terzo pilastro: il controllo giurisdizionale secondo il Trattato di Amsterdam*, cit., p. 56., H. Bribosia, *Différenciation et avant-gardes au sein de l'Union européenne*, in *Cah. dr. eur.*, 2000, p. 57 ss., il quale non esita ad utilizzare l'espressione “à la carte” per descrivere il meccanismo di scelta da parte degli Stati del tipo di rinvio pregiudiziale a cui dare il proprio gradimento. La Corte

Così, possono rivolgersi alla Corte per sottoporle questioni aventi ad oggetto l'interpretazione delle norme del titolo IV, o l'interpretazione e la validità degli atti adottati in virtù delle stesse, soltanto le giurisdizioni nazionali di ultima istanza, le cui decisioni non possono essere sottoposte ad un ulteriore grado di giudizio. Viene inoltre precisato che il ricorso alla Corte di giustizia è condizionato dalla necessità, valutata dal giudice *a quo*, che la pronuncia della Corte sia funzionale alla decisione che egli è chiamato ad assumere.

Un simile ridimensionamento del ruolo della Corte di giustizia ha destato numerose perplessità, dal momento che potrebbe tradursi in una minaccia per lo stesso sistema giurisdizionale generale sotto il profilo dell'uniforme applicazione del diritto comunitario<sup>226</sup>.

Si è sostenuto che limitare la possibilità di ricorso all'ultimo grado di giudizio risponde all'esigenza di evitare la sospensione, anche per un periodo di tempo abbastanza lungo<sup>227</sup>, di giudizi che riguardano settori delicati, quali i diritti fondamentali dell'individuo, scongiurando ad un tempo il rischio che la Corte di giustizia si trovasse "sommersa" da un numero sempre più crescente di ricorsi, eventualità quest'ultima del tutto probabile in quanto riferita a materie che, sino ad oggi, non sono state oggetto di rinvio pregiudiziale<sup>228</sup>.

D'altro canto, prevedere che solo un giudice di ultima istanza sottoponga alla Corte di giustizia un dubbio circa l'interpretazione o la validità di una norma, dubbio magari sorto nel

di giustizia, nel proprio contributo per la Conferenza intergovernativa del 1996, sottolineava, al contrario, i problemi sorti dall'esclusione della propria competenza nei settori della giustizia e degli affari interni: cfr. in proposito *The IGC 1996 and the Court of Justice, Editorial Comments*, in *CMLR*, 1995, p. 883 ss.

<sup>226</sup> Cfr. R. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, cit., p. 245; K. Hailbronner, *European Immigration and Asylum Law*, cit., p. 1055-1056, P. Girerd, *L'art. 68 CE: un renvoi préjudiciel d'interprétation et d'application incertaines*, in *RTDE*, 1999, p. 239 ss, il quale arriva a sostenere che "*l'absence de communautarisation est préférable ... a une communautarisation minimale*" (p. 257).

<sup>227</sup> Secondo quanto riportato nel documento di riflessione sul futuro del sistema giurisdizionale dell'Unione europea, trasmesso il 10 maggio 1999 al Consiglio dei Ministri dal Presidente della Corte di giustizia, il tempo medio di un giudizio di fronte alla Corte di giustizia è infatti di circa 21,4 mesi sia per le azioni dirette che per i rinvii pregiudiziali, contro i 17 mesi di dieci anni fa. Si tratta evidentemente di tempi che mal si conciliano con le materie oggetto di questa nuova competenza, riguardanti la tutela dei diritti di un individuo.

<sup>228</sup> Cfr. R. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, cit., p. 245, J. Monar, *Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation*, cit., p. 330; S. Langrish, *The Treaty of Amsterdam*, cit., p. 8; inoltre, vista la particolarità della materia oggetto del rinvio, appare verosimile che anche il ricorso alla Corte di giustizia rischia di assumere una valenza dilatoria, nel senso che potrebbe essere utilizzato dagli stranieri per evitare l'espulsione: in tal senso J.P. Jacqué, *L'avenir de l'architecture juridictionnelle de l'Union*, in *RTDE*, 1999, p. 443 ss.



corso dei precedenti gradi del procedimento, potrebbe dar luogo ad errori giudiziari che si protraggono per un tempo ben maggiore<sup>229</sup>.

Quanto alla sussistenza di un obbligo piuttosto che di una facoltà di rinvio, si ritiene, per analogia con la regola generale e secondo la stessa lettera della norma<sup>230</sup>, che il giudice sia tenuto a rivolgersi alla Corte ogni volta ricorrano i presupposti di carattere generale<sup>231</sup>.

Sono comunque sottratte al sindacato della Corte di giustizia le misure e le decisioni, adottate ai sensi dell'art. 62, punto 1, in materia di mantenimento dell'ordine pubblico e di salvaguardia della sicurezza interna<sup>232</sup>.

Nell'ultimo capoverso dell'art. 68 è prevista la possibilità che il Consiglio, la Commissione o uno Stato membro chiedano alla Corte di pronunciarsi sull'interpretazione del titolo IV e sugli atti basati su di esso, con la precisazione che la decisione adottata dalla Corte non si applica alle sentenze degli organi giurisdizionali degli Stati membri passate in giudicato.

Si tratta di un nuovo strumento di ricorso, assai diverso da quelli "tradizionalmente" previsti nel sistema giurisdizionale comunitario<sup>233</sup>, che presenta alcune analogie con il ricorso

<sup>229</sup> Per scongiurare il rischio di una applicazione non uniforme del diritto in dottrina era stata avanzata la proposta di inserire nel sistema comunitario una giurisdizione *ad hoc*, assegnando alla Corte il ruolo di giudice di appello: cfr. in proposito D. O'Keefe, *La cooperazione intergovernativa e il terzo pilastro del Trattato sull'Unione europea*, cit., p. 660. E' stato affermato, al riguardo, che l'art. 68 produce addirittura l'effetto di interrompere quel "nesso sistematico inscindibile, proprio della competenza ex art. 234, disposizione comunitaria-norma comunitaria – disposizione di adattamento-norma di adattamento ... con le relative funzioni della Corte di giustizia e delle giurisdizioni nazionali" alterando il sistema previsto dai trattati secondo il quale la competenza ad interpretare il diritto comunitario spetta(va) in via esclusiva alla Corte: cfr. L. Garofano, *Sulla competenza a titolo pregiudiziale della Corte di giustizia secondo l'art. 68 del Trattato CE*, cit., p. 818.

<sup>230</sup> Cfr. A. Tizzano, *Il Trattato di Amsterdam*, cit., p. 79, che sottolinea come nella tecnica redazionale dei trattati il ricorso all'indicativo presente esprima di norma un obbligo piuttosto che una facoltà.

<sup>231</sup> Saranno pertanto applicabili anche in questa particolare ipotesi i principi elaborati dalla giurisprudenza della Corte circa la pertinenza del quesito rispetto alla risoluzione della controversia (cfr. ad es. la sentenza del 16 luglio 1992, *Lourenço Diaz*, C-343/90, in *Racc.* p. I-4673 ss.) e i limiti all'obbligo di rinvio disciplinato all'art. 234, comma 3 (si veda in proposito la sentenza del 6 ottobre 1982, *Cilfit*, causa 283/81, in *Racc.* p. 3415 ss. divenuta ormai celebre per aver introdotto nel sistema di diritto comunitario la teoria del c.d. atto chiaro). Del medesimo avviso R. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, cit., p. 245, L. Garofano, *Sulla competenza a titolo pregiudiziale della Corte di giustizia secondo l'art. 68 del Trattato CE*, cit., p. 809, *contra* S. Leible e A. Staudinger, *L'art. 65 Trattato CE nel sistema delle competenze CE*, in *The European Legal Forum*, cit., p. 227, i quali si basano sul contenuto letterale dell'art. 68 TCE e dell'art. 234 TCE che non sarebbero del tutto coincidenti: in realtà, il rinvio espresso all'art. 234 contenuto nell'art. 68 TCE sembra di per sé sufficiente a smentire questo tipo di argomentazione.

<sup>232</sup> Tale eccezione impedirà alla Corte di giustizia di applicare a queste misure la propria giurisprudenza in materia di ordine pubblico, in relazione alle eccezioni alla libera circolazione delle persone: cfr. in proposito H. Labayle, *Un espace de liberté, sécurité et justice*, cit., p. 846; la norma va infatti interpretata nel senso che sono sottratte *ratione materie* al sindacato della Corte tutte quelle disposizioni di diritto comunitario, nonché, indirettamente, quelle di nazionali di attuazione, adottate per garantire l'ordine pubblico e la sicurezza interna. D'altro canto, secondo un principio generale, la Corte ha comunque competenza per stabilire se un determinato atto rientra o meno nella fattispecie di cui sopra: cfr. K. Hailbronner, *European Immigration and Asylum Law*, cit., p. 1057.

promosso nell'interesse della legge<sup>234</sup>; singolare appare poi la necessità, avvertita dai redattori del trattato di Amsterdam, di precisare che le decisioni adottate a seguito di tale ricorso non incidono su sentenze passate in giudicato: l'irrevocabilità del giudicato è infatti un principio generale che, per di più, può essere derogato soltanto da una normativa nazionale<sup>235</sup>.

Restano così da analizzare alcune disposizioni che, seppur non collocate, da un punto di vista sistematico, alla fine del titolo IV, si configurano come vere e proprie norme di chiusura del nuovo assetto giuridico e istituzionale riconosciuto alle materie in esso trattate.

In tal senso, l'art. 64 precisa che il titolo IV non osta all'esercizio delle responsabilità incumbenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna, richiamando una disposizione già presente nel trattato di Maastricht (ex art. K.2, punto 2), il cui obiettivo non è già di rammentare agli Stati membri che hanno un preciso dovere in tal senso, quanto piuttosto di sottolineare che questo aspetto resta principalmente di loro competenza.

Inoltre, qualora uno o più Stati membri debbano affrontare una situazione di emergenza caratterizzata dall'afflusso improvviso di cittadini di Stati terzi, il Consiglio, a maggioranza qualificata su proposta della Commissione<sup>236</sup>, può adottare misure temporanee di durata non superiore a sei mesi a beneficio degli Stati membri interessati, prevedendo, ad esempio, il temporaneo ripristino dei controlli alle frontiere interne o un'intensificazione dei controlli a quelle esterne.

L'art. 66 attribuisce, inoltre, al Consiglio la competenza per l'adozione di misure di carattere tecnico ed operativo, allo scopo di garantire il coordinamento tra gli organi degli Stati

---

<sup>233</sup> Si veda in tal senso B. Nascimbene, *Tutela dei diritti fondamentali e competenza della Corte di giustizia nel Trattato di Amsterdam*, in *Scritti Mancini*, 1998, p. 682 ss., il quale sottolinea l'ambiguità delle disposizioni sulla competenza della Corte di giustizia rispetto al nuovo titolo IV.

<sup>234</sup> Il ricorso nell'interesse della legge, che è svincolato dall'esistenza di un giudizio pendente, non di rado viene previsto nel diritto internazionale pattizio; è il caso, ad esempio, del Protocollo del 1971 sulla Convenzione di Bruxelles del 1968 sulla competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale e del (primo) protocollo di Bruxelles del 1988 sulla Convenzione di Roma del 1980 sulla legge applicabile alle obbligazioni contrattuali che prevedono la competenza della Corte di giustizia per dare una interpretazione uniforme alle norme delle Convenzioni. L'apparente analogia è però fortemente ridotta in quanto il ricorso nell'interesse della legge è comunque promosso da un organo giudiziario.

<sup>235</sup> Le ipotesi in cui una sentenza passata in giudicato può essere rivista sono circoscritte a situazioni ben definite dagli ordinamenti giuridici nazionali ed è pertanto difficile individuare una competenza della Comunità rispetto ad istituti propri del diritto processuale.

<sup>236</sup> Maggioranza che, in assenza di disposizione contraria, è quella prevista all'art. 205 TCE.

membri che si occupano dei settori disciplinati nel titolo IV, nonché tra gli stessi e la Commissione.

L'art. 69, infine, ennesima eccezione in un sistema già ampiamente derogatorio rispetto alla forma di cooperazione comunitaria classica, fa salve le posizioni assunte da alcuni paesi, quali Regno Unito, l'Irlanda e la Danimarca, meglio specificate da altrettanti protocolli allegati al trattato di Amsterdam<sup>237</sup>, rispetto alla disciplina per così dire generale in materia di visti, asilo ed altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone<sup>238</sup>.

### 4.3 Le altre materie oggetto di “comunitarizzazione”

Oltre al nuovo titolo IV, vi sono altre disposizioni del trattato di Roma interessate dalle modifiche al terzo pilastro. Si pensi, in primo luogo, all'art. 209A, ora interamente sostituito dall'art. 280, relativo alle frodi comunitarie ai danni della Comunità<sup>239</sup>.

La norma, introdotta con il trattato di Maastricht, ha inserito nel sistema comunitario il principio di equivalenza, o assimilazione<sup>240</sup>, in virtù del quale “gli Stati membri adottano, per combattere le frodi che ledono gli interessi finanziari della Comunità, le stesse misure che adottano per combattere le frodi che ledono i propri interessi finanziari”, impegnandosi inoltre a coordinare la propria azione repressiva con quella posta in essere dalla Commissione.

Con le modifiche introdotte dal trattato di Amsterdam, la lotta contro la frode che lede gli interessi finanziari della Comunità, al fine di pervenire ad una protezione efficace ed equivalente in tutti gli Stati membri, entra a far parte del pilastro comunitario. L'art. 280 prevede infatti il ricorso alla procedura di codecisione, previa consultazione della Corte dei Conti, per adottare le misure necessarie nei settori della prevenzione e della lotta alle frodi comunitarie<sup>241</sup>.

<sup>237</sup> Ai quali è riservato un apposito paragrafo.

<sup>238</sup> Tale deroga è l'ulteriore dimostrazione di quanto poco coesa sia l'Europa rispetto ai grandi principi: cfr. U. Leanza, *La mancata comunitarizzazione del II e del III pilastro dell'Unione europea nel Trattato di Amsterdam*, cit., p. 245.

<sup>239</sup> Per un commento sul nuovo art. 280 cfr. P. Fimiani, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari della Comunità nel nuovo art. 209A*, in *AA.VV., Il Trattato di Amsterdam*, Milano, 1999, p. 327 ss.

<sup>240</sup> Prima di entrare a far parte del diritto positivo, il principio di assimilazione è stato affermato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia: nella sentenza del 21 dicembre 1989, causa 68/88, *Commissione c. Repubblica ellenica*, in *Racc.* p. 1654 ss., la Corte ha riconosciuto che gli Stati membri hanno l'obbligo di sanzionare le violazioni della normativa comunitaria nel settore degli interessi finanziari delle Comunità attraverso misure che, dal punto di vista sostanziale e processuale, abbiano natura ed efficacia simili a quelle previste per analoghe violazioni di diritto interno, oltre ad essere effettive, proporzionate e dissuasive.

<sup>241</sup> Il 25 maggio 1999 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno approvato il Regolamento CE n. 1073/99, in *GUCE* L 136 del 31.5.1999, che istituisce l'Ufficio europeo per la lotta antifrode, organismo autonomo creato dalla Comunità per perseguire gli scopi indicati all'art. 280.

In tal modo la Comunità e gli Stati membri sono gravati delle medesime responsabilità e il principio di assimilazione si pone al centro del sistema comunitario antifrode<sup>242</sup>; l'ambito dell'intervento sanzionatorio viene inoltre ampliato a tutte le attività illegali che danneggiano gli interessi della Comunità, quali, ad esempio, gli episodi di corruzione in cui sono coinvolti i funzionari comunitari e nazionali<sup>243</sup>.

Resta al di fuori del pilastro comunitario l'adozione di misure relative al diritto penale nazionale e all'amministrazione della giustizia negli Stati membri. La prevenzione e la repressione della corruzione e della frode in quanto fenomeni di criminalità organizzata "o di altro tipo" rientrano invece nella cooperazione intergovernativa realizzata sulla base del terzo pilastro del TUE (art. 29, ex art. K.1, TUE).

Altro settore oggetto di comunitarizzazione è quello della lotta alla tossicodipendenza, che con il trattato di Amsterdam riceve l'attenzione della Comunità più dal punto di vista di emergenza sanitaria che da quello di fenomeno criminale: l'art. 152 TCE prevede dunque l'intervento della Comunità a completamento dell'azione degli Stati membri volta a ridurre gli effetti nocivi per la salute umana derivanti dall'uso degli stupefacenti mentre rimane nell'ambito della cooperazione intergovernativa la lotta al traffico illecito.

Questa distinzione, necessaria in quanto appariva poco comprensibile confondere gli aspetti sociali e sanitari del fenomeno droga con quelli più direttamente legati alla criminalità anche internazionale, si limita tuttavia al riconoscimento di una nuova competenza comunitaria di sostegno a quella degli Stati, escludendo però qualsiasi misura di armonizzazione, evidentemente ancora troppo condizionata da scelte di carattere politico<sup>244</sup>.

---

<sup>242</sup> In tal senso P. Fimiani, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari della Comunità nel nuovo art. 209A*, cit., p. 334.

<sup>243</sup> L'art. 280 diviene così base giuridica per l'azione della Comunità in settori rispetto ai quali gli Stati sono già intervenuti attraverso convenzioni adottate ai sensi dell'ex art. K. 3, par. 2, lett. c) del TUE: è il caso della Convenzione del 26 luglio 1995 relativa alla tutela degli interessi finanziari della Comunità, in *GUCE C 316/95*, della Convenzione del 27 settembre 1996, recante il primo protocollo alla Convenzione e concernente la lotta contro gli atti di corruzione lesivi degli interessi finanziari della Comunità, in *GUCE C 313/96*, la Convenzione del 26 maggio 1997, che modifica il primo protocollo alla Convenzione del 1995, in *GUCE C195/97*, ed infine la Convenzione del 19 giugno 1997, recante il secondo protocollo alla Convenzione e concernente la lotta al riciclaggio di denaro, la confisca dei proventi di reato e la responsabilità delle persone giuridiche, in *GUCE C 221/97*. Il bene giuridico tutelato non è più soltanto l'integrità del bilancio comunitario in quanto tale ma, più in generale, la corretta attuazione finanziaria delle politiche comunitarie, sotto il profilo della corrispondenza tra finalità astrattamente previste dalla norma e loro concrete realizzazioni: cfr. in proposito P. Fimiani, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari della Comunità nel nuovo art. 209 A*, cit., p. 339/340.

<sup>244</sup> E' anche vero, d'altro canto, che il ruolo del Parlamento europeo, assicurato dal ricorso alla procedura di codecisione introdotta nel nuovo articolo 152, avrebbe garantito un ampio dibattito anche dal punto di vista politico.

La cooperazione doganale, ultima delle materie interessate al passaggio dal terzo al primo pilastro, ha ricevuto una collocazione autonoma nell'ambito del nuovo titolo X del TCE, secondo un criterio che ha tenuto distinti gli aspetti criminali da quelli più propriamente amministrativi<sup>245</sup>.

L'art. 135 disciplina, al riguardo, l'adozione da parte della Comunità di misure tese a rafforzare la cooperazione doganale tra gli Stati membri e tra questi ultimi e la Commissione, specificando che tali misure non riguardano l'applicazione del diritto penale o l'amministrazione della giustizia negli Stati membri<sup>246</sup>.

Sul fronte intergovernativo, l'art. 30 TUE precisa che la cooperazione di polizia riguarda, tra l'altro, "la cooperazione operativa tra le autorità competenti, compresi la polizia, *le dogane*, ed altri servizi specializzati".

#### **4.4 Le modifiche apportate al Titolo VI del trattato UE: la cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale**

Il mantenimento all'interno del trattato di Maastricht di un terzo pilastro relativo alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale si configura come una tappa intermedia verso la completa comunitarizzazione, necessaria per assicurare una cooperazione intergovernativa in settori nei quali gli Stati membri non sono ancora disposti a cedere la propria sovranità<sup>247</sup>.

Il risultato ottenuto è, al pari di come si è visto per il titolo IV TCE, non del tutto lusinghiero, soprattutto perché, ancora una volta, troppo schiacciato tra l'esigenza di pervenire ad un compromesso accettabile e la necessità di far comunque progredire il processo di integrazione<sup>248</sup>.

<sup>245</sup> Per un commento sulla materia cfr. A. Corvo, *La cooperazione tra le amministrazioni doganali*, in *Giustizia e affari interni nell'Unione europea, Il "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht*, a cura di N. Parisi e D. Rinoldi, cit., p. 163 ss.

<sup>246</sup> Alla fine del 1995 la (ex) DG XX della Commissione europea aveva incaricato un gruppo di studiosi dell'elaborazione di un vero e proprio *corpus juris*, allo scopo di individuare una disciplina comune di diritto penale sostanziale e processuale relativa alla protezione degli interessi finanziari dell'Unione europea. L'obiettivo dichiarato nelle motivazioni dell'atto era quello di assicurare, all'interno di uno spazio giudiziario europeo, una più efficace repressione delle frodi comunitarie. Il progetto, tuttavia, non ha avuto seguito; per un commento si veda J. C. Fourgoux, *Un espace judiciaire contre le fraude communautaire: un corpus juris entre rêve et réalité*, in *Rec. Dalloz*, 40° *Cahier, Cronique*, 1997, p. 348 ss.; il testo del *corpus juris* è pubblicato nel volume *Verso uno spazio giudiziario europeo*, a cura di G. Grasso, Milano, 1997.

<sup>247</sup> In tal senso D. O'Keefe, *La cooperazione intergovernativa e il terzo pilastro del Trattato sull'Unione europea*, cit., p. 661.

<sup>248</sup> Si veda in proposito il contributo di J.M. Bockel, *Vers un espace juridique et judiciaire européen*, in *RMC*, 1999, p. 604 ss.

Ciò detto, esaminando le modifiche introdotte con il trattato di Amsterdam, si ha l'impressione che tutti quegli aspetti della "vecchia" cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni che non potevano essere comunitarizzati sono stati inseriti nel nuovo titolo VI del TUE, il quale si occupa di cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale.

Al metodo comunitario, finalizzato a porre in essere un'azione di integrazione e di armonizzazione degli ordinamenti nazionali, si contrappone così (ancora) quello intergovernativo, alternativo e complementare al primo<sup>249</sup>, anche se, bisogna sottolinearlo, l'analisi delle disposizioni del titolo IV TCE ha permesso di verificare come, in realtà, questa ripartizione tra pilastri sia tutt'altro che netta.

Gli articoli, da 29 a 40, che compongono il nuovo titolo VI del TUE, disciplinano l'esercizio delle competenze riconosciute all'Unione con l'obiettivo di fornire ai cittadini un livello elevato di sicurezza attraverso "un'azione comune nel settore della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale e prevenendo e reprimendo razzismo e xenofobia".

La lotta alla criminalità, organizzata e non, riguarda in particolare il terrorismo, la tratta degli esseri umani ed i reati contro i minori, il traffico illecito di droga e di armi, la corruzione e la frode, attraverso la cooperazione tra gli organi di polizia e le autorità giudiziarie degli Stati membri, nonché sostenendo il ruolo di Europol<sup>250</sup>.

Quest'ultima, in particolare, entro cinque anni dall'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, dovrà essere messa nella condizione di sostenere la preparazione e promuovere il coordinamento e la realizzazione di specifiche attività investigative, compreso lo svolgimento di vere e proprie azioni di polizia da parte di unità miste cui partecipano rappresentanti di Europol con funzioni di supporto.

Europol costituisce in tal modo un elemento di raccordo tra le forze di polizia dei singoli Stati impegnate in operazioni di carattere transnazionale, fermo restando che il richiamo al ruolo delle "autorità competenti" mantiene intatta la sovranità degli Stati stessi rispetto alla cooperazione in oggetto<sup>251</sup>.

---

<sup>249</sup> Cfr. H. Labayle, *Un espace de liberté, sécurité et justice*, cit., p. 156.

<sup>250</sup> Europol ha formalmente iniziato a svolgere le proprie funzioni il 1° luglio 1999, a seguito dell'entrata in vigore dell'ultimo atto che ne condizionava l'operatività, cfr. *GUCE* C 185 dell'1.7.1999.

<sup>251</sup> Cfr. H. Labayle, *Un espace de liberté, sécurité et justice*, cit., p. 167.

Una novità di rilievo è rappresentata dalla possibilità che l'Unione adotti norme minime concernenti gli elementi costitutivi dei reati di criminalità organizzata, di terrorismo e di traffico di stupefacenti, fissando le relative sanzioni, senza che, peraltro, ciò si traduca nell'obbligo per uno Stato di adottare pene minime qualora ciò non sia previsto dal suo ordinamento giuridico<sup>252</sup>.

Il Consiglio stabilisce le condizioni per lo svolgimento dell'attività di cooperazione e di coordinamento tra le autorità nazionali interessate; a tal fine, deliberando all'unanimità su iniziativa della Commissione o di un Stato membro, può ricorrere a quattro diversi tipi di atti.

Rispetto alla disciplina originaria, il trattato di Amsterdam ha descritto in maniera abbastanza dettagliata le diverse finalità per cui tali atti possono essere adottati e, in due ipotesi, ne ha definito anche l'efficacia; viene così specificato che le posizioni comuni sono atti di indirizzo che riassumono l'orientamento dell'Unione in merito ad una determinata questione mentre le decisioni-quadro, che sostituiscono le azioni comuni, seppur con scopi differenti, sono adottate per il ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri<sup>253</sup>.

Le decisioni-quadro sono vincolanti per gli Stati membri quanto il risultato da ottenere, salva restando la competenza delle autorità nazionali in merito alla forma e ai mezzi.

A fronte di un simile obiettivo dichiarato, l'assimilazione di questi atti alle direttive è praticamente immediata<sup>254</sup>; in realtà, la precisazione contenuta nell'art. 34, lett. b) circa la loro efficacia induce a ritenere che i lavori della Conferenza intergovernativa hanno elaborato un nuovo tipo di atto "comunitario", inteso in senso lato, escludendo *ab origine* che lo stesso abbia efficacia diretta.

La circostanza che un simile requisito sia previsto *ex lege* desta invero qualche perplessità, dal momento che sino ad ora l'efficacia diretta di una norma, intesa come attitudine a produrre effetti giuridici nell'ordinamento degli Stati membri, si è piuttosto configurata, grazie alla

---

<sup>252</sup> Cfr. in tal senso la Dichiarazione n. 8 adottata dalla Conferenza intergovernativa e R. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, cit., p. 231.

<sup>253</sup> Le posizioni comuni, in quanto sottratte al sindacato della Corte, dovrebbero assumere rilievo più politico che giuridico in senso stretto: cfr. in tal senso J. Monar, *Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation*, cit., p. 327

<sup>254</sup> Anche in dottrina era stato formulato l'auspicio che le direttive fossero utilizzate nel "nuovo" terzo pilastro: cfr. M. Lepoivre, *Le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996*, cit., p. 335.

giurisprudenza comunitaria, come un elemento di volta in volta accertato in presenza di determinate caratteristiche<sup>255</sup>.

Alle decisioni-quadro si affiancano le decisioni, ugualmente prive di efficacia diretta, adatte per qualsiasi scopo coerente con gli obiettivi del titolo terzo ad eccezione del riavvicinamento delle disposizioni normative degli Stati; nonostante la medesima denominazione, si è in presenza di un atto diverso da quello utilizzato nel pilastro comunitario, dotato com'è noto al contrario di efficacia diretta, il quale può essere piuttosto paragonato alle vecchie azioni comuni, di cui dovrebbe aver mantenuto il carattere operativo<sup>256</sup>.

L'art. 34 prevede, infine, le convenzioni tra gli Stati membri, strumento già utilizzato nell'ambito del terzo pilastro: a differenza di quanto però originariamente disposto, il Consiglio stabilisce un termine entro il quale gli Stati devono avviare le procedure di ratifica per evitare che tra l'adozione della convenzione e la sua entrata in vigore passi troppo tempo; è inoltre stabilito, salvo che non sia disposto altrimenti, che una volta ratificata da almeno la metà degli Stati, la convenzione entri in vigore nei confronti di questi ultimi<sup>257</sup>.

Come si è detto, la regola generale per il voto del Consiglio è l'unanimità, ad eccezione delle misure di attuazione delle decisioni e delle convenzioni che vengono adottate a maggioranza qualificata, secondo la ponderazione prevista dall'art. 205 TCE, con almeno 62 voti favorevoli di almeno 10 Stati, e delle questioni procedurali, alle quali si applica la maggioranza semplice.

Del tutto singolare è il ruolo della Corte di giustizia, alla quale è innanzitutto riconosciuta una competenza in via pregiudiziale sulla interpretazione e la validità delle decisioni e delle

---

<sup>255</sup> Questa considerazione, che si trova alla base della teoria degli effetti diretti delle direttive, si estende anche ai regolamenti, rispetto ai quali, per giurisprudenza ormai consolidata, la diretta applicabilità non corrisponde necessariamente alla possibilità in concreto di produrre effetti giuridici negli ordinamenti degli Stati senza il bisogno di un atto interno: si veda, in proposito, la sentenza della Corte di giustizia del 17 dicembre 1970, *Scheer*, causa 30/70, in *Racc.* p. 1197 ss.; per quanto riguarda la teoria degli effetti diretti e le (supposte) differenze con la diretta applicabilità di una norma comunitaria si rinvia, per tutti ai manuali di G. Gaja, *Introduzione al diritto comunitario*, Editori Laterza, 1999 e di G. Tesaurò, *Diritto comunitario*, Cedam, 1995; sull'efficacia delle decisioni-quadro cfr. M. Petite, *Le Traité d'Amsterdam: ambition et réalisme*, cit., p. 28, il quale osserva, criticando la scelta della Conferenza intergovernativa, che gli effetti diretti corrispondono ad un requisito intrinseco della norma piuttosto che ad un suo connotato formale.

<sup>256</sup> In dottrina è stata invece proposta l'assimilazione tra le azioni comuni e le decisioni-quadro: cfr. C. Curti Gialdino, *Schengen e il terzo pilastro*, cit. p. 74. Le decisioni si pongono inoltre come strumento normativo di chiusura, cui ricorrere cioè quando nessuno degli altri atti previsti sia idoneo a perseguire un certo scopo: cfr. in tal senso R. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, cit., p. 235, il quale, quanto alla natura delle decisioni, condivide la soluzione proposta nel testo.



decisioni-quadro, sulla validità delle convenzioni nonché sulla interpretazione e la validità delle misure di applicazione di queste ultime, subordinata però all'accettazione di ciascun Stato, da formularsi all'atto della ratifica del trattato di Amsterdam o anche successivamente (art. 35 TUE)<sup>258</sup>.

A prescindere da tale dichiarazione, è fatto salvo il diritto di presentare alla Corte memorie e osservazioni nel corso del procedimento.

Ogni Paese membro della Comunità resta pertanto libero non solo sull'*an* ma anche sul *quomodo* il rinvio alla Corte venga esercitato, potendo scegliere di limitare tale facoltà ai giudici di ultimo grado<sup>259</sup> o, viceversa, di estenderla ad ogni grado di giurisdizione, secondo un meccanismo già sperimentato per alcune convenzioni del terzo pilastro<sup>260</sup>.

Viene instaurato in tal modo un controllo giurisdizionale a geometria variabile, che rischia di avere, come conseguenza, nell'ambito del terzo pilastro un diverso rispetto del diritto, ivi compresi i principi della Convenzione europea sui diritti dell'uomo<sup>261</sup>.

Vi è poi una giurisdizione di legittimità, a carattere obbligatorio<sup>262</sup>, concernente le decisioni e le decisioni-quadro, che può essere attivata da uno Stato membro e dalla Commissione entro due mesi dalla pubblicazione dell'atto.

Al pari di quanto previsto nel pilastro comunitario, la Corte non può pronunciarsi sulla validità e sulla proporzionalità delle operazioni di polizia poste in essere da parte delle autorità nazionali a tutela dell'ordine pubblico e della sicurezza esterna (art. 35, par. 5). Nulla si dice

<sup>257</sup> Questa precisazione ha portato la dottrina ad assimilare il ricorso alle convenzioni tra Stati membri ad una forma di cooperazione rafforzata: cfr. H. Labayle, *Un espace de liberté, sécurité et justice*, cit., p. 872.

<sup>258</sup> All'atto dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, è stata comunicata la situazione relativa alle dichiarazioni di accettazione della competenza della Corte di giustizia a pronunciarsi in via pregiudiziale ai sensi dell'art. 35 TUE: in virtù di tali dichiarazioni, la Spagna ha accettato la competenza della Corte limitando il rinvio alla giurisdizione di ultima istanza mentre il Belgio, la Germania, la Grecia, l'Italia, il Lussemburgo, l'Olanda, l'Austria, il Portogallo, la Finlandia e la Svezia hanno esteso la facoltà di rinvio a ogni grado di giudizio. Il Belgio, la Germania, la Spagna, l'Italia, il Lussemburgo, l'Olanda e l'Austria si sono inoltre riservate il diritto di prevedere l'introduzione dell'obbligo di rinvio per le giurisdizioni di ultima istanza: cfr. l'informazione relativa alla data di entrata in vigore del trattato di Amsterdam, in *GUCE C 120*, dell'1.5.1999. Sul ruolo della Corte di giustizia nell'ambito della nuova disciplina del terzo pilastro cfr. I. Ingravallo, *La Corte di giustizia e il terzo pilastro dell'Unione europea*, in *La Comunità internazionale*, 2000, p. 477 ss.

<sup>259</sup> In questa ipotesi gli Stati membri si sono impegnati a prevedere un vero e proprio obbligo di rinvio: cfr. la dichiarazione n. 10 allegata all'Atto finale del trattato di Amsterdam.

<sup>260</sup> E' il caso, ad esempio, della Convenzione Europol.

<sup>261</sup> Cfr. in tal senso H. Bribosia, *Liberté, sécurité et justice: l'imbroglio d'un nouvel espace*, cit., p. 37, C. Curti Gialdino, *Schengen e il terzo pilastro*, cit. p. 70.

<sup>262</sup> Cfr. R. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, cit., p. 236.

invece relativamente alle attività di Europol, che continua dunque ad essere (soltanto) soggetta alla giurisdizione della Corte, secondo quanto previsto nel protocollo concernente l'interpretazione, in via pregiudiziale, della Convenzione istitutiva<sup>263</sup>.

L'art. 35, par. 7, introduce un meccanismo di risoluzione delle controversie sorte tra Stati membri in ordine all'interpretazione o all'applicazione di un atto adottato ai sensi dell'art. 34, qualora le stesse non siano state risolte in via diplomatica in seno al Consiglio, secondo una procedura già prevista nell'ambito di alcune Convenzioni poste in virtù dell'ex art. K.3 ma sino ad ora mai utilizzata<sup>264</sup>; gli interrogativi intorno alla portata di questa norma sono vari: in primo luogo, ci si chiede quale sarà l'oggetto del ricorso nel caso in cui la controversia riguardi l'applicazione di un atto, che tipo di effetti potranno essere riconosciuti alla sentenza della Corte ed infine con quali strumenti farne rispettare l'eventuale vincolatività.

D'altro canto, sembra improbabile un'applicazione in via analogica delle disposizioni del pilastro comunitario con le quali potrebbe essere tentata una assimilazione, vale a dire l'art. 226 TCE, dal momento che la procedura ora inserita nel terzo pilastro non sembra avere le medesime finalità sanzionatorie proprie del ricorso per infrazione<sup>265</sup>.

Sulla base di un'interpretazione che va al di là del tenore letterale dell'art. 46, si deve ritenere che la Corte sia competente ad interpretare non soltanto gli atti adottati in virtù del titolo IV, secondo le modalità sopra descritte disciplinate dall'art. 35, ma anche le norme stesse che lo compongono<sup>266</sup>, tenuto conto che, secondo quanto previsto dall'art. 47, la Corte ha comunque la possibilità di interpretare le disposizioni del titolo IV per delimitarne il campo di applicazione rispetto alle norme del trattato CE.

Quelle appena esposte non sembrano questioni di rilievo secondario, perché riguardano direttamente la funzione della Corte di giustizia all'interno del sistema giuridico della Comunità, dal momento che la giurisprudenza della Corte ha rivestito nel tempo un ruolo sempre più rilevante al punto da costituire il principale stimolo per lo sviluppo del diritto comunitario.

---

<sup>263</sup> Cfr. l'atto del Consiglio del 23 luglio 1996, in *GUCE* C 299 del 9.10.1996; nella Dichiarazione n. 7 adottata dalla Conferenza intergovernativa si sottolinea inoltre che l'attività di Europol è soggetta ad un "appropriato sindacato giurisdizionale da parte delle autorità competenti, in base alle norme applicabili in ciascun Stato membro".

<sup>264</sup> Ci si riferisce alla Convenzione sull'uso dell'informatica nel settore doganale, atto del Consiglio del 26 luglio 1995, in *GUCE* C 316 del 27.11.1995, e quella sulla tutela degli interessi finanziari della Comunità, atto del Consiglio del 27 settembre 1996, in *GUCE* C 313 del 23.10.1996.

<sup>265</sup> Così R. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, cit., p. 238.

Non si può nascondere che il trattato di Amsterdam segni una battuta di arresto per tale processo evolutivo: se infatti, da un lato, è sicuramente apprezzabile che materie fondamentali come quelle del terzo pilastro, inteso in senso lato, siano ora, per così dire, “giustiziabili”, dall’altro non va però ignorato che tutti i distinguo rispetto alla disciplina generale che caratterizzano il ruolo della Corte rischiano di rivelarsi un pericoloso elemento di instabilità dell’intero sistema<sup>267</sup>.

Dal punto di vista istituzionale, la nuova disciplina del titolo VI valorizza sia la posizione della Commissione, che, soprattutto grazie al potere di proposta, interagisce con il Consiglio su livelli “quasi” paritari, che quella Parlamento europeo, anche se in forma del tutto più modesta<sup>268</sup>, al quale spetta sia il diritto di venire regolarmente informato sull’andamento dei lavori che quello, più rilevante, di essere consultato, ad eccezione delle posizioni-comuni, prima dell’adozione di un atto; una volta richiesto, il Parlamento ha tempo almeno tre mesi per pronunciarsi, dopodiché il Consiglio può deliberare anche in assenza del parere.

E’ inevitabile domandarsi, in proposito, se sia applicabile anche al pilastro intergovernativo la giurisprudenza della Corte circa l’obbligatorietà del parere e le possibili conseguenze qualora lo stesso non venga richiesto o l’atto sia adottato prima del termine fissato al Parlamento: l’esistenza di un quadro istituzionale unico, all’interno del quale le prerogative delle istituzioni dovrebbero configurarsi in maniera analoga, a prescindere che esse si trovino ad operare nel primo o nel terzo pilastro e senza escludere la legittimità delle scelte di carattere procedurale, accredita una risposta di tipo affermativo<sup>269</sup>.

Inoltre, sarebbe arduo giustificare un più modesto ruolo del Parlamento rispetto a settori in cui si è sempre sostenuta l’esigenza di un suo più decisivo coinvolgimento<sup>270</sup>.

---

<sup>266</sup> In tal senso si veda C. Curti Gialdino, *Schengen e il terzo pilastro*, cit., p. 60 e L. S. Rossi, *Le Convenzioni fra gli Stati membri dell’Unione europea*, Milano, 2000, p. 183.

<sup>267</sup> In teoria, infatti, si potrebbero configurare cinque diverse modalità di applicazione dell’art. 35.

<sup>268</sup> Cfr. sul punto R. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, cit., p. 232.

<sup>269</sup> In altre parole, se da un lato gli Stati sono liberi di scegliere la procedura per giungere ad un certo scopo, ben potendo ricorrere a nuovi strumenti, il richiamo al quadro istituzionale unico dovrebbe garantire le istituzioni circa il fatto che, una volta stabilita la via da percorrere, questa verrebbe seguita e rispettata in maniera analoga, a prescindere dal pilastro in cui ci si trovi in quel momento ad operare.

<sup>270</sup> La soluzione proposta nel testo comporterebbe, com’è ovvio, l’illegittimità dell’atto adottato senza il parere del Parlamento e, conseguentemente, la legittimazione attiva di quest’ultimo in un ricorso di annullamento dell’atto stesso, facoltà questa che l’art. 35, par. 6, non contempla ma che può essere estesa, in via analogica, sulla base della giurisprudenza della Corte: cfr. in tal senso C. Curti Gialdino, *Schengen e il terzo pilastro*, cit. p. 71.

Secondo quanto stabilito all'art. 38, le finalità del nuovo titolo VI possono essere perseguite anche attraverso la stipula di accordi con Stati terzi ed Organizzazioni internazionali, così come previsto per la cooperazione instaurata nell'ambito del secondo pilastro; tali convenzioni, negoziate e concluse direttamente dal Consiglio, che delibera all'unanimità, sottopongono all'attenzione dell'interprete il tema della personalità giuridica dell'Unione autonoma e separata da quella della Comunità.

Attribuendo al Consiglio la possibilità di stipulare accordi internazionali in settori di competenza dell'Unione, il trattato di Amsterdam sancisce una almeno parziale autonomia di quest'ultima dalla Comunità anche sul piano delle relazioni internazionali e mette in discussione la teoria, sino ad ora prevalente, che l'Unione fosse priva di personalità giuridica<sup>271</sup>.

Con l'art. 40, il terzo pilastro ha una sua cooperazione rafforzata, cui alcuni Stati possono ricorrere, in osservanza della disciplina generale contenuta nei successivi articoli 43 e 44, per permettere all'(intera) Unione di svilupparsi più rapidamente come spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia.

L'autorizzazione per porre in essere tale cooperazione va richiesta al Consiglio il quale delibera a maggioranza qualificata dopo aver invitato la Commissione ad esprimere il proprio parere, senza essere pertanto obbligato ad attenderlo, ed aver trasmesso la domanda al Parlamento europeo.

Tuttavia, qualora, per importanti motivi di politica interna, uno Stato dichiari la propria opposizione, non si procede affatto al voto, salva la possibilità che il Consiglio, a maggioranza qualificata, chieda al Consiglio europeo di pronunciarsi all'unanimità.

Il trattato di Nizza ha in parte modificato la procedura della cooperazione rafforzata ed ha previsto che questa abbia luogo sempre previa autorizzazione del Consiglio il quale delibera, dopo aver consultato il Parlamento europeo, a maggioranza qualificata su proposta, e qui sta la novità, della Commissione o di almeno otto Stati membri; a differenza dell'originaria procedura dell'art. 40, la Commissione (ri)acquista il proprio tradizionale potere di proposta, esteso anche ad un gruppo di almeno otto Stati membri che dovrebbero poi essere gli stessi che danno attuazione alla cooperazione rafforzata.

---

<sup>271</sup> Cfr. sul tema A. Tizzano, *La personnalité internationale de l'Union européenne*, in *RMUE*, 1998, p. 11 ss. Su tale questione si tornerà nel terzo capitolo.

#### 4.5 Il trattato di Nizza ed “Eurojust”

A margine dell'esame delle disposizioni contenute nel TUE e nel TCE relativamente agli aspetti istituzionali della cooperazione GAI, va, infine, aggiunto un cenno all'introduzione di Eurojust, l'Unità europea di cooperazione giudiziaria, alla quale è stato assegnato il compito di coordinare l'azione investigativa e la repressione a livello transnazionale dei fenomeni di criminalità organizzata che interessano più Stati membri o che, in ogni caso, possono svilupparsi più agevolmente a seguito dell'eliminazione dei controlli alle frontiere interne.

Nelle intenzioni del trattato di Nizza, Eurojust non si limiterà a svolgere il ruolo di un ufficio di collegamento ma avrà prerogative e responsabilità di carattere operativo, concorrendo, all'occorrenza, allo svolgimento di attività di indagine vera e propria, anche attraverso una stretta cooperazione con la Rete giudiziaria europea<sup>272</sup>.

Al fine di anticipare almeno in parte il raggiungimento di questo obiettivo, il 14 dicembre 2000 il Consiglio ha adottato la decisione 2000/799/GAI<sup>273</sup> relativa all'istituzione di un'Unità provvisoria di cooperazione giudiziaria, con la quale vengono definiti i presupposti giuridici per dare inizio all'esperienza che sarà poi utilizzata come base per l'elaborazione dell'atto che istituisce Eurojust, come precisa il quinto considerando della decisione.

L'unità provvisoria di cooperazione giudiziaria ha sede a Bruxelles e si avvale delle infrastrutture del Consiglio; tra le funzioni da essa assicurate va sottolineato l'impegno a migliorare la cooperazione tra le autorità nazionali competenti per le attività di indagine e le azioni giudiziarie riguardanti le forme gravi di criminalità che coinvolgono più Stati membri, a stimolare il coordinamento delle indagini e delle azioni giudiziarie tra Stati membri e fornire consulenza al Consiglio nella prospettiva dell'adozione dell'atto che istituisce Eurojust.

La temporaneità di questa struttura è dimostrata dall'efficacia stessa della decisione, limitata al momento in cui entrerà in vigore l'atto istitutivo di Eurojust.

---

<sup>272</sup> La Rete giudiziaria europea è stata istituita con l'azione comune 98/428/GAI del 29 giugno 1998, in *GUCE* L 191 del 7.7.1998, allo scopo di migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri dell'Unione europea, con particolare riguardo alla lotta contro le forme di criminalità transnazionale. Consiste in una rete di punti di contatto giudiziari, rappresentati da persone fisiche, di norma magistrati o comunque funzionari dell'amministrazione della giustizia, il cui compito è di tenere una serie di incontri periodici nell'ambito dei quali affrontare i problemi di carattere pratico e giuridico riscontrati dagli Stati membri in sede di cooperazione giudiziaria, soprattutto in ordine all'applicazione degli strumenti adottati dall'Unione europea e, più in generale, di permettere lo scambio di esperienze tra le persone della rete stessa.

<sup>273</sup> In *GUCE* L 324 del 21.12.2000.

#### 4.6 La “comunitarizzazione” dell’*acquis Schengen*

Il Protocollo sull’integrazione dell’*acquis* di *Schengen* nell’ambito dell’Unione europea tende a semplificare, almeno nelle intenzioni, una situazione di confusione creata dal doppio operare nei settori riconducibili al terzo pilastro di due differenti ed autonomi sistemi procedurali: quello di *Schengen* appunto e quello disciplinato dal titolo VI del trattato di Maastricht<sup>274</sup>.

Con una operazione definita di *ventilation*, il protocollo si prefigge di distribuire le varie parti dell’*acquis* tra il pilastro comunitario e quello intergovernativo, dando così luogo ad un’opera molto delicata tanto dal punto di vista giuridico che da quello politico, dal momento che la scelta in un senso piuttosto che in un altro incide su aspetti fondamentali quali l’estensione della giurisdizione della Corte di giustizia, il ruolo del controllo esercitato dal Parlamento europeo, il ricorso alla cooperazione rafforzata<sup>275</sup>.

La premessa su cui tale integrazione si fonda è il riconoscimento da parte degli Stati membri che tutti gli atti che compongono l’*acquis* non solo hanno consentito e consentono tutt’ora all’Unione europea “di trasformarsi più rapidamente in uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia ma anche, e più in generale, che hanno concorso a promuovere l’integrazione europea”<sup>276</sup>.

Questa ammissione intende in qualche modo rendere soddisfazione agli intenti di coloro che il 14 giugno 1985 firmarono a *Schengen*, cittadina lussemburghese al confine tra Francia e

<sup>274</sup> Cfr. in proposito l’intervento dell’On. Fabio Evangelisti, Presidente del Comitato parlamentare *Schengen* - Europol, durante il convegno sul tema “Il Trattato di Amsterdam e l’*acquis* di *Schengen*” tenuto a Roma il 16 luglio 1998. In tal senso cfr. anche M. Petit, *Le Traité d’Amsterdam: ambition et réalisme*, cit., p. 27. Sull’integrazione del sistema *Schengen* nella struttura dell’Unione europea si veda E. Wagner, *The integration of Schengen into the framework of the European Union*, in *Legal issues of European Integration*, vol. 25,2, 1998, p. 1 ss., B. Nascimbene, *L’incorporazione degli accordi di Schengen nel quadro dell’Unione europea e il futuro ruolo del comitato parlamentare di controllo*, in *Riv. it. dir. pubbl. com.*, 1999, p. 731 ss., L. Corrado, *L’intégration de Schengen dans l’Union européenne: problèmes et perspectives*, in *RMC*, 1999, p. 342 ss., L. S. Rossi, *Il Trattato di Amsterdam e l’integrazione degli accordi di Schengen*, in *Le Convenzioni fra gli Stati membri dell’Unione europea*, cit., p.165 ss., M. den Boer, *Not Merely a Matter of Moving House: Police Co-operation from Schengen to the TEU*, in *Maastricht Journal of European and Comparative Law*, 2000, p. 336 ss.; con l’integrazione, inoltre, viene meno il rapporto di “concorrenza” che si era necessariamente instaurato nei confronti del sistema comunitario: cfr. H. Labayle, *Un espace de liberté, sécurité et justice*, cit., p. 833.

<sup>275</sup> Per quanto riguarda la pubblicità e il diritto di accesso agli atti che costituiscono l’*acquis*, l’inserimento di quest’ultimo nel quadro nell’Unione europea, a prescindere quindi dal pilastro, comunitario o no, rende applicabile al dispositivo regolamentare di *Schengen* le norme comunitarie relative alla pubblicazione degli atti sulla *GUCE*: cfr. la risposta del Commissario Monti il 2 febbraio 1998 ad un’interrogazione scritta (E-3772/97) dell’On. Kaklamanis, in *GUCE* C 196 del 22.6.1998, il quale ha portato all’attenzione della Commissione la circostanza che la Svezia aveva negato l’accesso ad alcuni manuali adottati nel sistema *Schengen* relativi alle modalità di effettuazione dei controlli alle frontiere esterne.

Germania, un primo accordo che aveva nell'eliminazione dei controlli alle frontiere comuni il proprio obiettivo dichiarato<sup>277</sup>.

L'art. 1 del Protocollo autorizza i tredici Stati membri firmatari della Convenzione<sup>278</sup> ad instaurare tra loro una cooperazione rafforzata, secondo le pertinenti norme del TUE e del TCE, nelle materie oggetto dell'*acquis*, in modo tale che la cooperazione che tali Stati avevano posto in essere nell'ambito del "sistema *Schengen*" continua all'interno di quello istituzionale e giuridico dell'Unione e della Comunità<sup>279</sup>.

L'unica differenza rispetto alla disciplina generale sulla cooperazione rafforzata sta nel fatto che viene considerato implicito l'assenso degli unici due Paesi che, almeno a priori, non vi prendono parte, vale a dire Regno Unito e Irlanda, eccezion fatta per l'ipotesi in cui uno di essi o entrambi decidano da notificare al Presidente del Consiglio l'intenzione di partecipare alle iniziative basate sull'*acquis*.

Inoltre, con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, l'*acquis* di *Schengen*, composto, ai sensi dell'allegato al Protocollo sull'integrazione, dalle convenzioni istitutive, dagli atti di adesione degli Stati che non figuravano tra i primi firmatari e dalle decisioni del Comitato esecutivo, è divenuto immediatamente applicabile nei confronti dei tredici Stati aderenti, a meno che le condizioni per l'adesione di tali Stati all'*acquis* non siano (state) soddisfatte prima dell'entrata in vigore del trattato stesso.

Si tratta di una disposizione poco chiara e scontata ad un tempo: in primo luogo, infatti, appare improbabile riconoscere a priori la diretta applicabilità dell'intero *acquis* negli ordinamenti nazionali, tenuto conto, a tacer d'altro, delle difficoltà oggettive derivanti

---

<sup>276</sup> Cfr. il Preambolo del Protocollo sull'integrazione dell'*acquis*.

<sup>277</sup> Né, d'altro canto, si poteva continuare ad ignorare, soprattutto dal punto di vista istituzionale, che gli Stati membri avevano realizzato una forma di integrazione parallela che continuava ad avere sempre maggiori implicazioni con l'azione della Comunità: si veda sul punto l'interrogazione dell'On. Hager (E-0203/98), in *GUCE* C 196 del 22.6.1998, circa il ruolo della Task force *Schengen* incaricata di individuare misure per una migliore protezione dei confini esterni del territorio *Schengen* e le connessioni di una simile iniziativa con le competenze comunitarie; il Consiglio, cui l'interrogazione era rivolta, ha dovuto rispondere di non avere le competenze necessarie per entrare nel merito dell'interrogazione.

<sup>278</sup> Si tratta di tutti gli Stati membri della Comunità ad eccezione del Regno Unito e dell'Irlanda.

<sup>279</sup> Si tratta in realtà di una forma di cooperazione rafforzata che si affianca a quelle previste in seno all'Unione e alla Comunità: l'art. 40, par. 5, TUE che disciplina la cooperazione rafforzata nel terzo pilastro e l'art. 11, par. 5, TCE fanno salve le disposizioni del protocollo sull'*acquis*; cfr. sul punto H. Bribosia, *Liberté, sécurité et justice: l'imbroglia d'un nouvel espace*, cit., p. 43.

dall'assenza di un regime formale di pubblicità per le misure adottate dal Comitato esecutivo, al punto che non appare semplice dare attuazione ad un atto di cui si ignora l'esistenza<sup>280</sup>.

La seconda parte della norma è poi del tutto pleonastica: è evidente, infatti, che disposizioni preesistenti al trattato di Amsterdam ed oltretutto estranee al sistema del diritto comunitario fossero già applicabili, ricorrendone i presupposti, anche prima del trattato di Amsterdam stesso.

L'integrazione dell'*acquis* avviene ad opera del Consiglio il quale, con deliberazione unanime dei (soli) tredici Stati firmatari, determina la base giuridica di ciascuna delle disposizioni da cui è formato, tenendo conto delle pertinenti norme dei trattati.

La scelta della base giuridica si riflette sulla competenza della Corte di giustizia, che è comunque esclusa in ordine alle misure di ordine pubblico e sicurezza interna. Fino all'adozione di tali misure, le norme dell'*acquis* si considerano basate sulla disciplina del titolo VI TUE.

Alcune norme particolari riguardano la Danimarca, da un lato, ed il Regno Unito e l'Irlanda dall'altro; così la Danimarca non è in sostanza obbligata al rispetto delle decisioni di integrazione dell'*acquis* nell'ambito del pilastro comunitario mentre si trova nella medesima posizione degli altri firmatari relativamente alle parti dell'*acquis* la cui base giuridica è individuata in quello intergovernativo<sup>281</sup>; ciò comporta, in altre parole, che la Danimarca resta vincolata alle norme che compongono l'*acquis* sulla base dei principi generali di diritto internazionale<sup>282</sup>.

---

<sup>280</sup> Non bisogna poi trascurare la circostanza che a volte le amministrazioni nazionali hanno difficoltà ad attuare lo stesso diritto comunitario direttamente applicabile, nonostante l'esistenza di strumenti ormai consolidati che ne garantiscono la conoscibilità: cfr. in proposito A. Weber, *Possibilità e limiti dell'armonizzazione europea del diritto di asilo*, cit., p. 1011, secondo il quale la diretta applicabilità richiamata nella norma andrebbe intesa dal punto di vista temporale e non da quello dell'effetto *self-executive*, così come elaborato dalla giurisprudenza comunitaria.

<sup>281</sup> Il protocollo sulla posizione della Danimarca prevede, inoltre, che tale Stato possa decidere se recepire o meno nel proprio diritto interno la decisione del Consiglio di sviluppare l'*acquis* di Schengen in forza delle disposizioni del titolo IV del trattato CE, entro sei mesi della decisione stessa; si tratta di una clausola di *opting in* che le consente di entrare a far parte del meccanismo di cooperazione rafforzata posta in essere dagli altri partner.

<sup>282</sup> In tal modo le stesse norme saranno soggette ad una efficacia e ad un trattamento giurisdizionale profondamente diverso, dal momento che per gli Stati che hanno accettato la comunitarizzazione verranno applicati principi in materia di efficacia e di giustiziabilità dell'atto viceversa esclusi per la Danimarca, la quale continuerà ad applicare l'*acquis* come se fosse unicamente retto da principi di diritto internazionale: cfr. K. Hailbronner, *European Immigration and Asylum Law*, cit., p. 1066, S. Langrish, *The Treaty of Amsterdam*, cit., p. 10. Nella risposta ad una interrogazione parlamentare (E-2853/98, in GUCE C 297 del 15.10.1999) avente ad oggetto i rapporti tra la Danimarca e la Convenzione di Schengen, la Commissione europea ha precisato che la Danimarca, in quanto firmataria di tale convenzione, non potrà reintrodurre i controlli alle frontiere interne eliminati con la sua entrata in vigore; la convenzione di Schengen infatti non contiene disposizioni che consentano ad uno Stato membro di denunciare il contenuto. Neppure il protocollo sull'integrazione dell'*acquis* prevede disposizioni che consentano ad



Questa deroga non impedisce tuttavia alla Danimarca di prendere parte alla decisione del Consiglio, dal momento che la procedura prevista all'art. 2 del Protocollo si riferisce chiaramente al voto unanime di tredici e non dodici Stati membri; ciò potrebbe anche indurre la Danimarca a far pesare la propria posizione in sede di scelta della base giuridica, anche a fronte della circostanza che, come si è visto, la separazione tra primo e terzo pilastro non è stata tracciata in maniera molto netta.

Dal canto loro, Regno Unito ed Irlanda possono in qualsiasi momento chiedere di partecipare, in tutto o in parte, alle disposizioni dell'*acquis* di Schengen<sup>283</sup>.

Tale partecipazione è però condizionata al voto unanime da parte dei tredici Stati firmatari e dello Stato interessato<sup>284</sup>.

La Repubblica di Islanda e il Regno di Norvegia sono associati all'attuazione dell'*acquis* di Schengen, sulla base delle procedure stabilite in un apposito accordo concluso, ai sensi dell'art. 6 del protocollo, con il Consiglio dell'Unione europea il 18 maggio 1999<sup>285</sup>.

uno Stato membro, vincolato all'*acquis* di Schengen, vuoi sulla base del meccanismo di incorporazione vuoi in virtù di principi di diritto internazionale generale, di porre fine alla propria partecipazione.

<sup>283</sup> Il 20 luglio 1999 la Commissione ha dato il proprio parere positivo alla richiesta del Regno Unito di partecipare ad alcuni aspetti dell'*acquis* di Schengen relativi, in particolare, alla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, alla lotta contro gli stupefacenti e al Sistema Informativo Schengen; ha inoltre invitato il Consiglio, che aveva sollecitato il parere, ad affrontare tutte le questioni giuridiche poste da tale partecipazione, rammentando che la stessa, in quanto parziale, non dovrebbe compromettere il buon funzionamento dell'insieme dell'*acquis* tra gli Stati che ne sono firmatari. Il 29 maggio 2000 il Consiglio ha adottato la decisione 2000/365/CE relativa alla richiesta del Regno di Gran Bretagna e Irlanda del Nord di partecipare ad alcune disposizioni dell'*acquis* di Schengen, in *GUCE* L 131 dell'1.6.2000, nella quale sono elencate le misure che di esso fanno parte alle quali il Regno Unito ha inteso partecipare.

<sup>284</sup> La procedura sopra descritta si allontana da quella prevista dalla disciplina sulla cooperazione rafforzata nel primo e nel terzo pilastro, nonché dal Protocollo (n. 4) sulla posizione del Regno Unito e dell'Irlanda rispetto al Titolo IV del TCE: in entrambi i casi, infatti, non è necessaria l'autorizzazione degli altri Stati membri richiesta invece dall'*acquis* di Schengen. Probabilmente, si è in presenza dell'ennesimo difetto di coordinamento tra i nuovi aspetti procedurali introdotti dal trattato di Amsterdam: cfr. in tal senso C. D. Ehlermann, *Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam*, in *RMUE*, 1997, p. 79, il quale imputa tali contraddizioni ai problemi sorti nel corso dei negoziati; in generale sulla cooperazione rafforzata si rinvia a J.M. De Areilza Carvajal e A. Dastis Quecedo, *Flexibilidad y cooperaciones reforzadas: nuevos métodos para una Europa nueva ?*, in *Rev. derecho comun. eur.*, 1997, p. 9 ss., J. Clos, *Les coopérations renforcées*, in *RMC*, 2000, p. 512 ss., il quale mette in guardia dai rischi che correrebbe l'*acquis* comunitario dal ricorso generalizzato a questo tipo di procedure.

<sup>285</sup> Si tratta dell'Accordo concluso dal Consiglio dell'Unione europea con la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sulla loro associazione, all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di Schengen, approvato con Decisione del Consiglio del 17 maggio 1999, 1999/439/CE, in *GUCE* L 176 del 10.7.1999. Tali Stati avevano già concluso con i Paesi firmatari degli accordi di Schengen l'accordo di Lussemburgo del 19 dicembre 1996, il cui scopo era quello di associare Islanda e Norvegia ai lavori del gruppo Schengen al fine di mantenere tra i cinque Stati nordici (Norvegia, Islanda, Finlandia, Svezia e Danimarca) il regime di libera circolazione delle persone alle frontiere comuni introdotto con la convenzione di Copenhagen del 12 luglio 1957, istitutiva dell'Unione nordica dei passaporti. Per un commento su tali aspetti si rinvia a L. Bay Larsen, *Schengen, the Third Pillar and Nordic*

Questo accordo disciplina, in sostanza, la partecipazione di Islanda e Norvegia, all'interno di un comitato misto a tal fine istituito<sup>286</sup>, all'iter decisionale posto in essere dalla Comunità e dell'Unione europea per dare attuazione e per sviluppare l'*acquis*; l'entrata in vigore di nuovi atti adottati in sede comunitaria è contestuale anche nei confronti dei due Stati nordici, a meno che questi non abbiano comunicato al Consiglio la volontà di non darvi attuazione nel proprio ordinamento interno.

Il 15 marzo 2001 la Comunità ha, inoltre, concluso con tali Paesi un accordo che fissa i criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo presentata in uno degli Stati membri oppure in Islanda o in Norvegia, accordo entrato in vigore il 1° aprile 2001<sup>287</sup>.

L'art. 7 prevede che il Consiglio adotta a maggioranza qualificata le modalità per l'integrazione del Segretariato *Schengen* nel proprio Segretariato generale. Anche in questa ipotesi si deve ritenere che il Consiglio vada inteso nella sua composizione di tredici Stati membri; la partecipazione del Regno Unito e dell'Irlanda va infatti concepita come un evento straordinario rispetto alla procedura generale a tredici.

L'art. 8 stabilisce infine che l'*acquis* di *Schengen* deve essere accettato integralmente da parte dei Paesi candidati all'adesione: la norma garantisce la Comunità circa il mantenimento degli obiettivi che l'*acquis* si propone o ha già conseguito, soprattutto con riguardo al mantenimento di un livello di sicurezza elevato<sup>288</sup>, anche da parte dei nuovi Stati, i quali dovranno dimostrare di aver attivato tutte le misure necessarie per perseguire tale scopo.

---

*Cooperation, in The Implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening*, Maastricht, 1997, p. 17 ss.

<sup>286</sup> Con la Decisione 1/1999, in *GUCE* C 211 del 23.7.1999, il comitato misto si è dotato di un proprio regolamento interno che ne disciplina le modalità di funzionamento: degna di nota è la circostanza che nel comitato siedono i rappresentanti dei governi della Norvegia e dell'Islanda insieme a dei membri del Consiglio, il quale è dunque rappresentato in maniera autonoma dagli Stati.

<sup>287</sup> Si veda in tal senso la comunicazione pubblicata in *GUCE* L 112 del 21.4.2001.

<sup>288</sup> Si deve rammentare, in proposito, che nella Dichiarazione n. 15 adottata dalla Conferenza intergovernativa, è stato convenuto che le misure adottate dal Consiglio in sostituzione delle disposizioni della Convenzione del 1990 sull'eliminazione dei controlli alle frontiere comuni dovrebbero garantire un livello di protezione e di sicurezza almeno equivalente a quello previsto dall'*acquis* di *Schengen*.

Si tratta della prima volta che la Comunità chiede ai futuri membri di rispettare i risultati conseguiti attraverso una forma di cooperazione rafforzata a cui non prendono parte tutti i paesi già aderenti<sup>289</sup>.

La disciplina del protocollo traccia inoltre un quadro eterogeneo della libera circolazione delle persone e crea una situazione giuridica differenziata tra gli Stati membri estremamente confusa<sup>290</sup>.

#### 4.7 Gli altri atti allegati al trattato di Amsterdam

A corollario delle disposizioni contenute nel trattato di Amsterdam, la Conferenza intergovernativa ha adottato una serie di protocolli che concorrono a definire l'articolato e piuttosto disorganico sistema di norme relativo, in particolare, alle materie ormai genericamente riferite al terzo pilastro<sup>291</sup>.

Alcuni di essi sono allegati tanto al trattato sull'Unione europea e al trattato CE; altri si riferiscono solo a quest'ultimo.

Quanto alla natura giuridica, è da ritenere che tali atti abbiano, per così dire, una spiccata vocazione politica e che, in base al contenuto, possano svolgere una funzione interpretativa delle disposizioni del trattato, al punto di rivestire un ruolo significativo nell'insieme di norme risultante dal trattato di Amsterdam<sup>292</sup>.

Per ciò che attiene, in particolare, ai protocolli relativi alla posizione di alcuni Stati membri soltanto, si è di fronte a vere e proprie clausole di *opting in* o *out*, che consentono, a seconda della situazione, di aderire o meno ad una iniziativa assunta dalla maggioranza degli Stati: non

<sup>289</sup> Il trattato di Maastricht non contemplava, infatti, una simile clausola relativamente all'Unione economica e monetaria e al Protocollo sulla politica sociale: cfr. sul punto C.D. Ehlermann, *Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du traité d'Amsterdam*, cit., p. 80.

<sup>290</sup> Un cittadino comunitario che si sposta all'interno del territorio dell'Unione deve essere consapevole che la propria libertà di circolazione è sottoposta a tre differenti regimi: a) nessun controllo all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne degli Stati del gruppo *Schengen*; b) controlli alle frontiere esterne di Gran Bretagna e Irlanda, laddove con frontiere esterne si intendono quelle con gli altri Stati membri della Comunità e con gli Stati dello Spazio economico europeo, ma non all'atto dell'attraversamento delle frontiere interne dei due Stati; c) nessun controllo alle frontiere degli Stati membri con Norvegia e Islanda.

<sup>291</sup> Il trattato di Amsterdam si caratterizza per l'elevato numero di protocolli tesi, per l'essenziale, a chiarire la posizione di uno o di un altro Stato membro rispetto alle norme in esso contenute; il risultato di questa operazione, definita di *protocollarization*, è un testo poco organico e, soprattutto, di difficile lettura, che sfugge ad una visione di insieme: cfr. al riguardo M. den Boer, *Justice and Home Affairs Cooperation in the Treaty on European Union: more Complexity Despite Communautarization*, cit., p. 316.

<sup>292</sup> Al punto che la dottrina riconosce loro efficacia vincolante per gli Stati membri al pari delle altre norme del trattato: cfr. A. Weber, *Possibilità e limiti dell'armonizzazione europea del diritto di asilo*, cit., p. 1007.

sembra azzardato quindi assimilare questa tipologia di atti alle riserve, almeno in tutte le ipotesi in cui viene esclusa l'efficacia stessa delle misure adottate in virtù di tale iniziativa<sup>293</sup>.

Va però sottolineato che mentre la riserva è contenuta in una dichiarazione unilaterale, i protocolli al trattato di Amsterdam sono il frutto del consenso unanime di tutti gli Stati membri<sup>294</sup>.

Il risultato di una scelta simile è la consacrazione di un modello a “geometria variabile”, difficile non solo da rappresentare ma ancora di più da inserire negli schemi cui il diritto comunitario aveva ormai abituato l'interprete<sup>295</sup>.

Ciò premesso, oltre a quello relativo all'*acquis* di *Schengen*, occorre menzionare alcuni altri protocolli adottati contestualmente al trattato di Amsterdam nei settori presi in esame dal presente lavoro.

Si tratta, in primo luogo, del “Protocollo sull'applicazione di alcuni aspetti dell'art. 7A (ora art. 14) del trattato che istituisce la Comunità europea al Regno Unito e all'Irlanda”.

Com'è noto, l'ex art. 7A sancisce il concetto di mercato interno in quanto spazio senza frontiere in cui viene assicurata la libera circolazione delle persone.

Il nuovo titolo IV TCE disciplina gli strumenti che dovrebbero finalmente garantire la realizzazione di tale scopo, rispetto al quale la storia stessa dell'integrazione comunitaria segnala alcune chiare posizioni di dissenso<sup>296</sup>.

<sup>293</sup> L'art. 2, lett. d) della Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati dispone in proposito che "*l'expression réserve s'entend d'une déclaration unilatéral ... par laquelle*" uno Stato "*vise à exclure ou à modifier l'effet juridique de certaines dispositions du traité dans leur application à cet Etat*". La riserva ha pertanto la funzione “di ridurre, in relazione alla sfera giuridica di colui che la esprime, il contenuto obbligatorio dell'accordo”: in tal senso R. Baratta, *Gli effetti delle riserve ai Trattati*, Milano, 1999, p. 38.

<sup>294</sup> Si potrebbe pensare, in proposito, ad una sorta di accettazione collettiva della riserva, contestuale alla firma del trattato da parte di tutti i contraenti, anche se si tratterebbe comunque di una anomalia rispetto agli schemi tradizionali dell'istituto; le dichiarazioni allegate al trattato si discostano inoltre dall'istituto della riserva, almeno nei suoi canoni tradizionali, anche dal punto di vista temporale: le prime infatti sono state approvate contestualmente al testo del trattato mentre la formulazione di una riserva è “indissolubilmente e strumentalmente legata all'atto di ratifica o di adesione (ancorché rispetto ad esso, possa risultare posteriore)”: cfr. R. Baratta, *Gli effetti delle riserve*, cit., p. 61.

<sup>295</sup> Cfr. in proposito H. Bribosia, *Liberté, sécurité et justice: l'imbroglio d'un nouvel espace*, cit., p. 42; A Tizzano, *Il Trattato di Amsterdam*, cit., p. 83. C.D. Ehlermann, *Différenciation*, cit., p. 88, il quale tuttavia ritiene inevitabile il ricorso a forme di cooperazione rafforzata per proseguire sulla strada dell'integrazione, G. Gaja, *La cooperazione rafforzata*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 1998, p. 315 ss., W. Wessels, *Flexibilité, différenciation et coopération renforcée – Le traité d'Amsterdam à la lumière du Rapport Tindemans*, in *L'Union européenne au-delà d'Amsterdam. Nouveaux concepts d'intégration européenne*, Bruxelles 1998, p. 133 ss.

<sup>296</sup> L'esistenza stessa del protocollo testimonia come la libera circolazione delle persone sia un obiettivo finalmente conseguito; con esso, infatti, il Regno Unito e l'Irlanda sono autorizzati a mantenere alle proprie frontiere quei

Il Regno Unito ha così voluto ribadire che, nonostante le norme dei trattati e di diritto derivato, esso mantiene intatta la facoltà di esercitare controlli alle proprie frontiere; al riguardo, l'art. 1, lett. a, del protocollo, che indica i soggetti nei cui confronti tali controlli sono esercitati, equipara, indistintamente, in una forma non del tutto felice, i cittadini degli Stati parti dell'accordo sullo spazio economico europeo, coloro che esercitano diritti conferiti dal diritto comunitario, nonché i cittadini di altri Stati cui tali diritti sono stati conferiti mediante un accordo vincolante per il Regno Unito.

Per questi soggetti, il controllo si sostanzia in una verifica del diritto di accesso; per gli altri (lett. b), non compresi tra quelli sopra indicati, si tratta di stabilire se concedere o meno il diritto di ingresso sul proprio territorio.

Benché, dal punto di vista giuridico, le differenze tra le due categorie siano evidenti, tale disciplina impedisce, nella sostanza, a chiunque l'esercizio della libera circolazione delle persone alle frontiere con il Regno Unito che, in questo modo, diventano frontiere esterne del territorio comunitario<sup>297</sup>.

Analoga posizione è riconosciuta all'Irlanda, almeno sino a quando essa manterrà le intese con il Regno Unito in materia di libera circolazione delle persone tra i loro territori.

D'altro canto, con un ulteriore Protocollo questi due Stati hanno sancito la loro estraneità all'intero nuovo titolo IV del trattato di Roma, rimanendo in tal modo al di fuori del processo di integrazione che la Comunità ha formalmente avviato anche nel settore della politica dell'immigrazione.

Anche in questa ipotesi si propone un meccanismo di partecipazione "flessibile"<sup>298</sup>, grazie al quale viene fatto salvo il diritto di partecipare a singole iniziative poste in essere in questo ambito, mediante notifica al Presidente del Consiglio entro tre mesi dalla presentazione della proposta<sup>299</sup>; l'intenzione di aderire deve essere concretizzata, tuttavia, entro un congruo termine,

---

controlli per definizione incompatibili con la libera circolazione delle persone, nel senso che le norme particolari poste in essere da questi due Paesi si contrappongono, in un rapporto di deroga alla disciplina generale, al principio della libertà di circolazione: cfr. in proposito H. Labayle, *Un espace de liberté, sécurité et justice*, cit., p. 831.

<sup>297</sup> Ciò è confermato dall'art. 3 del Protocollo, in cui si afferma che gli altri Stati membri della Comunità hanno la facoltà di sottoporre ai medesimi controlli le persone che intendono entrare nel loro territorio dal Regno Unito.

<sup>298</sup> Già presente nel protocollo del 1992 concernente la partecipazione del Regno Unito e dell'Irlanda alla terza fase dell'Unione monetaria.

<sup>299</sup> Tale diritto è stato esercitato, ad esempio, nei confronti della decisione del Consiglio 2001258/CE del 15 marzo 2001 relativa alla conclusione di un accordo fra la Comunità europea e la Repubblica d'Islanda e il Regno di Norvegia sui criteri e i meccanismi per determinare lo Stato competente per l'esame di una domanda di asilo

altrimenti l'atto viene ugualmente adottato senza la partecipazione di entrambi gli Stati o, a seconda dell'ipotesi, di uno solo di essi (art. 3, par. 2 del Protocollo)<sup>300</sup>.

L'art. 4 prevede l'adesione successiva ad una misura già adottata dagli altri Stati, alla quale si applica la disciplina prevista all'art. 11, par. 3 (ex art. 5A) in materia di cooperazione rafforzata.

Soltanto l'Irlanda, infine, può rinunciare in qualsiasi momento ad avvalersi delle disposizioni contenute nel Protocollo, dimostrando così, nella sostanza, che non utilizzerà mai le clausole particolari di *opting in* autonomamente dal Regno Unito<sup>301</sup>.

Ancora più radicale è la posizione assunta nei confronti del titolo IV TCE da parte della Danimarca; il relativo Protocollo, nell'escludere un coinvolgimento di questo Paese rispetto alle nuove competenze riconosciute alla Comunità europea, non contiene alcuna riserva di *opting in*, nel senso che l'eventuale decisione di rinuncia alla posizione espressa nel Protocollo comporterebbe "la piena applicazione di tutte le misure pertinenti in vigore a quel momento nell'ambito dell'Unione europea" (art. 7 del Protocollo sulla posizione della Danimarca)<sup>302</sup>.

In tal modo, la Danimarca non partecipa all'adozione degli atti posti in essere in materia di visti, asilo, immigrazione e delle altre politiche connesse con la libera circolazione delle persone, non è dagli stessi vincolata né soggetta alla relativa applicazione; tuttavia, dal momento che la maggior parte di tali atti costituisce uno sviluppo dell'*acquis* di *Schengen*, essa resta libera di decidere se, in virtù dell'art. 5 del protocollo che la riguarda<sup>303</sup>, intende adeguare il proprio diritto interno al contenuto dell'atto stesso<sup>304</sup>. Si noti, in proposito, che l'eventuale decisione in

presentata in uno degli Stati membri della Comunità, in *GUCE* L 93 del 3.4.2001, accordo che costituisce una sorta di garanzia affinché l'impegno all'attuazione, all'applicazione e allo sviluppo dell'*acquis* di *Schengen* da parte di tali Stati sia in concreto rispettato.

<sup>300</sup> E' stato giustamente osservato che l'adozione di questo protocollo poteva essere evitata, in quanto in esso viene ribadita l'esclusione del Regno Unito e dell'Irlanda dall'osservanza della disciplina concernente la libera circolazione all'interno del mercato unico che costituisce, in sostanza, anche l'oggetto degli accordi di *Schengen* e del relativo *acquis* dai quali tali paesi sono esclusi: cfr. H. Bribosia, *Différenciation et avant-garde*, cit., p. 98.

<sup>301</sup> Cfr. in tal senso D. Ehlermann, *Différenciation, flexibilité, coopération renforcée*, cit., p. 76.

<sup>302</sup> Com'è stato notato, si è trattato di un generale rifiuto della comunitarizzazione delle materie connesse con la libera circolazione delle persone legato alle difficoltà incontrate dal governo danese in occasione della ratifica del trattato di Maastricht: in tal senso H. Labayle, *Un espace de liberté, sécurité et justice*, cit., p. 839.

<sup>303</sup> Art. 5 del protocollo: "la Danimarca decide, entro un periodo di sei mesi dalla decisione del Consiglio su una proposta o iniziativa di sviluppare l'*acquis* di *Schengen* in forza delle disposizioni del titolo IV del trattato che istituisce la Comunità europea, se intende recepire tale decisione nel proprio diritto interno.

<sup>304</sup> Per comprendere il funzionamento di tale meccanismo si veda, ad esempio, la Direttiva 2001/40/CE del Consiglio del 28 maggio 2001, relativa al riconoscimento reciproco delle decisioni di allontanamento dei cittadini di paesi terzi, in *GUCE* L 149 del 2.6.2001, adottata sulla base dell'art. 63 TCE, nel preambolo della quale si ribadisce la non partecipazione della Danimarca all'adozione della direttiva, né alla sua applicazione.

tal senso crea, tra la Danimarca e gli Stati membri che hanno aderito a Schengen, un obbligo ai sensi del diritto internazionale e non del diritto comunitario<sup>305</sup>.

La Danimarca resta comunque, in generale, tenuta a realizzare l'obiettivo della soppressione dei controlli sulle persone alle frontiere interne tramite la sua partecipazione alla Convenzione di *Schengen*<sup>306</sup>.

Molto controverso è stato il Protocollo sull'asilo per i cittadini degli Stati membri, frutto di un compromesso tra la posizione della Spagna<sup>307</sup>, la quale aveva proposto addirittura di aggiungere al riguardo un secondo paragrafo all'art. 17 TCE sulla cittadinanza europea<sup>308</sup>, circa l'affermazione del principio che i territori e, in generale, le democrazie degli Stati membri sono per definizione sicuri, al punto che vi sarebbero più le condizioni per prendere in considerazione la domanda di asilo proveniente, appunto, da un cittadino della Comunità, e quella di altri Stati, in particolare il Belgio, che non intendevano sostenere conclusioni così radicali.

La soluzione trovata, che ridimensiona in modo sensibile il punto di vista del governo spagnolo, non ha però soddisfatto quanti ritengono che la questione del rispetto dei diritti umani all'interno della Comunità non sia stata completamente risolta<sup>309</sup>; tale soluzione è, infatti, anch'essa basata sul presupposto che gli Stati membri, dato il livello di tutela dei diritti e delle libertà fondamentali, da essi garantito, si considerano reciprocamente paesi d'origine sicuri a tutti i fini giuridici e pratici connessi alle questioni inerenti l'asilo, di modo che la domanda d'asilo presentata da un cittadino di uno Stato membro può essere presa in esame o dichiarata ammissibile all'esame in un altro Stato membro unicamente in presenza di determinate condizioni, quali, in particolare, la deroga temporanea agli obblighi sanciti dalla Convenzione

<sup>305</sup> In questo modo la posizione della Danimarca, Stato membro della Comunità, è del tutto analoga a quella di Islanda e Norvegia, unite all'*acquis Schengen* da un'apposita convenzione, che sono però Stati terzi.

<sup>306</sup> Cfr. sul punto la risposta del Commissario Monti all'interrogazione (E-1052/98) dell'On. Bonde circa l'abolizione dei controlli alle frontiere interne e le deroghe concesse alla Danimarca, in *GUCE* 13 del 18.1.1999.

<sup>307</sup> Tale posizione era motivata dalla volontà di scongiurare il pericolo che i terroristi dell'ETA, responsabili di numerosi crimini commessi in Spagna, presentassero domanda di asilo in un altro Stato membro, cosa che peraltro si era già verificata nel 1996 nei confronti del Belgio; va rammentato, al riguardo, che la Convenzione di Ginevra del 1951 esclude di per sé la possibilità di concedere il diritto di asilo ai terroristi.

<sup>308</sup> La proposta era la seguente: "*Tout le citoyen de l'Union est considéré, quant aux effets juridiques et judiciaires liés à l'octroi du statut de réfugié et au droit d'asile, comme étant ressortissant de l'Etat membre dans lequel il demande asile. Par conséquent, aucun Etat membre de l'Union n'accepte de traiter une demande d'asile ou d'octroi du statut de réfugié introduite par une ressortissant d'un autre Etat de l'Union*".

<sup>309</sup> Si veda in proposito E. Bribosia, A. Weyembergh, *Le citoyen européen privé du droit d'asile ?*, in *JTDE*, 1997, p. 204 ss. Si consideri, infatti, che solo nel 1997 il governo inglese è stato condannato dalla Corte europea dei diritti dell'uomo per violazione del diritto alla vita di tre esponenti dell'IRA (Corte europea dei diritti dell'uomo, sentenza *Mc e altri c. Regno Unito* del 27 settembre 1995, in *JTDE*, 1995, p. 228); anche Amnesty International ha denunciato nel 1996 violazioni dei diritti umani in 11 paesi membri.

per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e l'avvio della procedura prevista all'art. 7 TUE nel caso di violazione grave e persistente dei diritti umani da parte di uno Stato membro.

C'è poi un ultimo Protocollo, relativo alle competenze degli Stati membri in materia di attraversamento delle frontiere esterne, che risulta privo di autonoma rilevanza giuridica, frutto evidente della necessità di qualche Stato di puntualizzare quanto già riconosciuto nell'ambito del titolo IV.

In esso si prescrive che le misure relative all'attraversamento delle frontiere esterne, di cui all'art. 62 (ex art. 73 J, punto 2, lett. a) “non pregiudicano la competenza degli Stati membri a negoziare o concludere accordi con Paesi terzi, a condizione che tali accordi rispettino il diritto comunitario e gli altri accordi internazionali pertinenti”.

Si tratta, a ben vedere, di una ovvietà: è pacifico, infatti, che per quanto riguarda le materie dell'intero titolo IV, come in generale per tutti i settori di competenza concorrente, gli Stati membri mantengano intatto il diritto di concludere accordi internazionali<sup>310</sup>; né, d'altro canto, sarebbe stata ipotizzabile una diversa soluzione, dal momento che è lo stesso trattato CE a ricordare agli Stati le proprie responsabilità in tema di mantenimento dell'ordine pubblico e della sicurezza interna, ai quali la questione dei controlli alle frontiere esterne è strettamente connessa.

---

<sup>310</sup> Rispettando il principio di sussidiarietà e la giurisprudenza della Corte di giustizia.



## **CAPITOLO III: Analisi della prassi nei settori PESC e GAI**

### **Parte prima: considerazioni generali**

#### **1 Introduzione: l'importanza della prassi**

Seppur con caratteristiche sue proprie, la Comunità/Unione europea è a tutti gli effetti una organizzazione internazionale, che agisce sulla base di quanto previsto dal trattato istitutivo e dalle modifiche che a questo sono state apportate, nel rispetto del principio di attribuzione delle competenze, materiali e formali, principio dal quale dipende il corretto funzionamento di un'istituzione e, conseguentemente, il legittimo esercizio di un determinato potere.

Dal momento che l'osservanza delle regole rende l'operato dell'organizzazione conforme ai principi posti a fondamento del suo ordinamento giuridico e garantisce che il principio di legalità sia rispettato, si ritiene che lo studio della prassi di una organizzazione internazionale possa utilmente inserirsi in questa prospettiva, in quanto acquista il ruolo di "cartina di tornasole" della coerenza interna dell'intero sistema.

Attraverso l'analisi della prassi è possibile, infatti, effettuare una verifica dell'operato delle istituzioni dell'organizzazione internazionale allo scopo di stabilirne, in primo luogo, il livello di conformità con l'impianto generale dell'ordinamento giuridico in cui esse sono chiamate ad operare.

Lo studio di una prassi così ampia ed articolata quale è quella dei settori PESC ed GAI dal 1993 ad oggi<sup>311</sup> permette, inoltre, di affrontare un altro, fondamentale, aspetto della vita della Comunità/Unione europea, rappresentato dall'evoluzione normativa che ha interessato tali materie.

Quest'ultimo elemento è tanto più importante se si pensa che, come si è visto nel secondo capitolo, una consistente parte della cooperazione in materia di giustizia e affari interni è entrata a far parte, seppur con importanti distinguo, del pilastro comunitario.

Presupposto di tale analisi è dunque l'imputabilità degli atti che ne costituiscono l'oggetto direttamente all'Unione europea e non agli Stati che la compongono, in virtù di un principio di

---

<sup>311</sup> L'aggiornamento si interrompe il 30 settembre 2001.

autonomia funzionale basato sul preciso assetto di competenze definito dal sistema dei trattati, di cui il principio del quadro istituzionale unico è un imprescindibile corollario.

All'interno di tale principio, e nel rispetto di esso, le istituzioni assumono prerogative ed agiscono con poteri differenti a seconda del pilastro considerato, senza che ciò possa tuttavia mettere in discussione la presenza di una "soggettività indipendente", per non parlare di personalità giuridica autonoma<sup>312</sup>, riconosciuta all'Unione europea nei confronti degli Stati membri<sup>313</sup>.

Se così non fosse, risulterebbe del tutto sterile il dibattito circa la struttura della Comunità/Unione, che lo stesso trattato di Maastricht articola su livelli di integrazione profondamente differenti ma, in ogni caso, allo stesso modo basati sul principio della sostanziale alterità rispetto agli Stati; l'altra soluzione, che vede in un rapporto di contrapposizione o, se si preferisce, di funzionalità reciproca la Comunità da un lato e i suoi membri dall'altro, sembra porsi in contrasto con la lettera del trattato UE, il cui art. 1 non solo sancisce l'istituzione di un'Unione europea ma precisa che questa è fondata sulle Comunità, "integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal presente trattato".

Gli atti che sono stati oggetto di indagine sono più di 500 di cui quasi due terzi, circa 350, atti normativi, in grado cioè di produrre effetti giuridici "vincolanti".

Si è scelto di analizzare anche una selezione di atti non vincolanti, atti preparatori, risoluzioni del Parlamento europeo, interrogazioni parlamentari, pareri, per seguire più dettagliatamente il procedimento di adozione di un atto e, più in generale, le posizioni assunte dalle istituzioni comunitarie rispetto ad una determinata materia.

L'analisi è stata condotta dal punto di vista formale, ricostruendo cioè le varie categorie di atti, in primo luogo, dal "*nomem iuris*" dato a ciascuno di essi, per poi soffermarsi sull'efficacia attribuibile agli stessi; un'attenzione particolare è stata rivolta alla scelta della base giuridica, che si configura quale elemento fondamentale della legittimità o meno di un atto comunitario e, conseguentemente, dell'operato dell'istituzione che lo ha posto in essere.

---

<sup>312</sup> Di cui l'Unione è ancora formalmente priva.

<sup>313</sup> Vi è infatti chi sostiene che gli atti adottati in sede PESC e GAI siano atti imputabili direttamente agli Stati membri: cfr. C. Novi, *La competenza della Corte di giustizia in materia di atti contemplati dal titolo VI del Trattato UE*, in *Dir. com. sc. int.*, 1998, p. 399 ss, la quale afferma (p. 409) che un'azione comune sia "imputabile direttamente agli Stati membri e, pertanto, estranea all'ordinamento comunitario".

Un paragrafo è stato riservato alla c.d. “giustiziabilità” di tali atti, intesa come la possibilità, concreta e in astratto, che siano oggetto di una pronuncia della Corte di giustizia o del Tribunale di prima istanza.

### **1.1 La prassi come strumento per conoscere l’operato dell’organizzazione**

Come già accennato, il risultato principale, o meglio, naturalmente prevalente di una ricerca come quella che è alla base del presente lavoro è la conoscenza dell’operato delle istituzioni che hanno concorso alla definizione stessa della prassi oggetto di indagine, di modo che è possibile ricostruirne l’evoluzione, dalle origini agli sviluppi più recenti.

Tale aspetto va oltre l’interesse che potrebbe essere manifestato da un gruppo ristretto di “addetti ai lavori” per porsi ad un livello più generale accessibile, potenzialmente, a chiunque: la circostanza che la stragrande maggioranza degli atti analizzati sia stata pubblicata sulla GUCE è pertanto un elemento di grande rilievo, poiché consente a tutti coloro che lo vogliano di entrare in contatto, seppur mediato, con l’operato dell’Unione europea relativo a settori che hanno acquistato nel tempo un’importanza sempre maggiore.

Questo dato, che si rileva anche nei confronti della prassi GAI, è ancora più decisivo per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza comune, attraverso la quale l’Unione misura la propria capacità di costruire e consolidare una sua dimensione esterna politicamente valutabile, dalla quale far discendere poi l’operato delle istituzioni nell’ambito di obiettivi e prerogative più specifiche concernenti, appunto, il secondo pilastro.

Anche se sono numerosi gli esempi riportati in questo capitolo in grado di avvalorare le riflessioni svolte sino a questo punto, si ritiene significativo segnalare una recente posizione comune del Consiglio del luglio 2001, con la quale è stato tradotto in atto normativo un orientamento del Consiglio europeo di Göteborg del 15 e 16 giugno precedente relativo alla prevenzione dei missili balistici<sup>314</sup>.

Oltre a confermare, infatti, la natura di atto programmatico, con la quale, come si vedrà più diffusamente in seguito, l’Unione manifesta il proprio pensiero rispetto a particolari aspetti di rilievo internazionale, la posizione comune in oggetto è la dimostrazione dell’impegno politico di quest’ultima quale componente essenziale della PESC.

---

<sup>314</sup> Posizione comune 2001/567/PESC del 23 luglio 2001 sulla lotta alla proliferazione dei missili balistici, in *GUCE* L 202 del 27.7.2001.

L'atto attribuisce così un'importanza fondamentale per l'Unione al rafforzamento delle norme internazionali e degli strumenti politici intesi a prevenire la proliferazione delle armi di distruzione di massa ed afferma l'impegno europeo affinché il progetto di codice di condotta internazionale contro la proliferazione dei missili balistici riceva il più ampio consenso possibile.

In tal modo, l'Unione si pone al centro dell'azione posta in essere in materia di lotta all'uso di questo tipo di armi, dando il proprio appoggio al processo di negoziazione internazionale volto alla messa a punto del codice stesso, processo che dovrebbe condurre alla sua adozione.

Vi è, infine, un altro aspetto che sembra utile segnalare per comprendere le modalità di intervento dell'Unione, vale a dire il richiamo ad un'azione trasparente, aperta e globale per consentire, agli Stati che lo desiderano, di aderire al codice e di partecipare alla sua elaborazione in condizioni di parità.

In questo contesto, il richiamo al principio di un'azione, trasparente, aperta e globale viene riferito ad un nuovo modo di intendere le relazioni internazionali, basato sulla gestione di rapporti assolutamente paritetici.

## **1.2 La prassi quale mezzo per verificare il rispetto del principio di coerenza nel sistema istituzionale**

Lo studio della prassi posta in essere da un'organizzazione di tipo statale qual'è la Comunità/Unione, consente, poi, di accertare il rispetto dei principi fondamentali, primo fra tutti il principio di legalità, sui quali l'organizzazione medesima si fonda; nel caso particolare dell'Unione europea, la prassi rappresenta un importante elemento per verificarne l'operato alla luce di quel principio di "coerenza globale", enunciato all'art. 3 TUE, "della sua azione esterna in materia di relazioni esterne, di sicurezza, di economia e di sviluppo"<sup>315</sup>.

---

<sup>315</sup> Il sistema dei trattati presenta altri richiami ad agire "secondo coerenza": è il caso della dichiarazione n. 16 allegata al trattato di Amsterdam nella quale si afferma che l'applicazione dell'art. 62, punto 2, lett. b) del nuovo titolo IV del TCE, in materia di visti di soggiorno di breve durata, deve avvenire tenendo conto "di valutazioni di politica estera dell'Unione e degli Stati membri" in modo tale, quindi, da scongiurare eventuali conflitti, soprattutto di natura "politica". Tale principio era già enunciato all'art. 30, par. 5, dell'Atto Unico europeo: cfr. al riguardo, T. de Wilde d'Estmael, *La réforme de la politique étrangère et de sécurité commune*, cit., p. 370.

Il richiamo al principio di coerenza comporta, inoltre, la necessità che le misure adottate nei pilastri PESC e GAI e quelle del pilastro comunitario non siano contraddittorie ma siano, al contrario, armonizzate e preordinate alla realizzazione del medesimo obiettivo<sup>316</sup>.

E proprio perché l'indagine riguarda settori molto spesso "di confine" tra i tre pilastri su cui poggia la struttura della Comunità, si ritiene che la coerenza oggetto di analisi sia almeno duplice: quella, più generale, relativa al quadro istituzionale unico, per la quale il parametro di verifica è rappresentato dal rispetto delle procedure e delle competenze riconosciute in ciascun pilastro, e quella, per così dire, interna a ciascun pilastro considerato<sup>317</sup>.

Questa seconda riflessione presenta forse profili giuridici di maggiore rilievo poiché, stando alla normativa attualmente in vigore e all'interpretazione che di essa ha fornito la Corte di giustizia, mentre è ormai ipotizzabile una pronuncia giurisdizionale che risolva una questione di competenza tra i tre pilastri, non altrettanto può dirsi per i settori PESC e GAI singolarmente considerati, rispetto ai quali le possibilità di intervento della Corte sono ancora del tutto marginali o non sono affatto previste.

D'altro canto, è dalla prassi stessa che emerge l'esigenza di soffermarsi su tale aspetto, testualmente richiamato nell'azione comune 96/588/PESC del 1° ottobre 1996 relativa alle mine antiuomo, sulla quale si ritornerà anche in seguito; questo atto contiene, infatti, all'art. 9 rubricato "Coerenza dell'azione dell'Unione europea", un riferimento specifico al compito del Consiglio e della Commissione di assicurare "la coerenza delle azioni dell'Unione europea nel settore dello sminamento. Essi assicurano l'esecuzione della rispettiva azione in conformità delle rispettive competenze".

Nell'azione comune 1999/34/PESC del 17 dicembre 1998<sup>318</sup>, sul contributo dell'Unione europea alla lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi portatili e di armi

---

<sup>316</sup> Lang, *Risoluzioni del Consiglio di sicurezza, obblighi comunitari e politica estera dell'Unione europea*, cit., p. 577.

<sup>317</sup> In realtà, il sistema comunitario contiene in sé almeno un altro "tipo di coerenza" relativa, questa volta, al ruolo della Corte di giustizia in quanto garante dell'uniforme applicazione delle norme di diritto comunitario, rispetto alle quali mantiene il potere esclusivo di dichiararne l'illegittimità: cfr. sul punto la sentenza del 22 febbraio 1990, C-221/88, *Busseni*, in *Racc.* p. I-495 ss., nella quale la Corte richiama il principio della coerenza sistematica dei trattati quale presupposto della propria competenza a pronunciarsi sull'interpretazione di una raccomandazione CECA. Si veda inoltre in proposito N. Fennelly, *Preserving the Legal Coherence within the New Treaty*, in *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, cit., p. 69, secondo il quale questa "legal coherence" presente all'interno del sistema dei trattati va intesa come capacità della Corte di giustizia di tutelare allo stesso modo i diritti di quanti sono interessati dalle disposizioni dei trattati, in special modo da quelle del trattato di Amsterdam.

<sup>318</sup> In *GUCE* L 9 del 15.1.1999.

leggere, viene inoltre stabilito che “il Consiglio e la Commissione sono responsabili della coerenza delle attività dell’Unione nel settore delle armi leggere, in particolare per quanto concerne le politiche di sviluppo dell’Unione. A tal fine gli Stati membri e la Commissione presentano agli organi competenti del Consiglio tutte le informazioni pertinenti. Il Consiglio e la Commissione garantiscono l’attuazione delle rispettive azioni, conformemente alle rispettive competenze”<sup>319</sup>.

Tali competenze riguardano, evidentemente, soprattutto il pilastro comunitario e non solo quello PESC, nell’ambito del quale non è possibile assimilare le prerogative della Commissione, pienamente associata ai compiti assegnati al Consiglio, a delle vere e proprie competenze esercitate nel rispetto delle disposizioni dei Trattati<sup>320</sup>.

Agli atti appena richiamati, in cui il rinvio al rispetto del principio di coerenza dell’azione dell’Unione è reso esplicito attraverso una disposizione *ad hoc*, si affiancano altri esempi rispetto ai quali il Consiglio, tanto nel settore PESC che in quello GAI, si è comunque preoccupato di garantire che l’atto posto in essere non vada oltre le prerogative del pilastro di appartenenza.

Si veda, in primo luogo, l’azione comune 98/244/GAI del 19 marzo 1998<sup>321</sup>, che istituisce un programma di formazione, di scambi e di cooperazione nei settori delle politiche dell’asilo, dell’immigrazione e dell’attraversamento delle frontiere esterne (programma Odysseus), nei “considerando” della quale il Consiglio precisa che l’atto “non pregiudica le competenze della Comunità e, di conseguenza, non arreca pregiudizio, da un lato, allo svolgimento del programma Phare e, dall’altro, nei settori della formazione professionale, alle misure comunitarie adottate ai fini della politica in materia e, soprattutto, al programma Leonardo da Vinci” sottolineando, inoltre, che “le azioni del presente programma sono svolte in modo complementare e coordinato con le altre azioni di formazione finanziate in base al diritto comunitario”<sup>322</sup>.

---

<sup>319</sup> L’azione comune precisa altresì che le misure adottate dall’Unione devono essere coordinate, nella misura del possibile, con gli interventi degli Stati membri e della Comunità.

<sup>320</sup> Ugualmente impreciso è il riferimento alle politiche di sviluppo dell’Unione intesa in senso stretto e contrapposta cioè alla Comunità, dal momento che le norme del trattato di Maastricht non le riconoscono una simile competenza; è probabile quindi che il termine “Unione” utilizzato nell’atto sia da ricondurre all’intero sistema istituzionale basato sui trattati e, quindi, su tutti i pilastri.

<sup>321</sup> In *GUCE* L 99 del 31.3.1998.

<sup>322</sup> Data, quindi, questa complementarità dichiarata con le politiche comunitarie in senso stretto, è inoltre evidenziato che futuri sviluppi del diritto comunitario possono richiedere l’adeguamento del programma.

Di tenore analogo è l'art. 1, nel quale viene definito l'obiettivo principale del programma Odysseus, indicato nel rafforzamento della cooperazione tra gli Stati membri in materia di asilo e di immigrazione, "fatte salve le competenze" della Comunità.

Affermazioni del tutto simili si ritrovano nei "considerando" dell'azione comune successiva, 98/245/GAI<sup>323</sup>, che istituisce il programma Falcone in materia di scambi, di formazione e di cooperazione tra il personale destinato alla lotta della criminalità organizzata, lasciando "impregiudicate le competenze della Comunità europea" senza ledere quindi "le misure comunitarie già adottate o che potranno essere adottate nei settori contemplati dal piano d'azione" contro la criminalità organizzata<sup>324</sup>.

In altre ipotesi, il richiamo alla coerenza dell'azione posta in essere dall'Unione è contenuto nella parte dispositiva dell'atto; si veda al riguardo l'azione comune 96/656/PESC dell' 11 novembre 1996 riguardante il sostegno di transizione democratica in Zaire<sup>325</sup>, il cui art. 5 enuncia la presa d'atto del Consiglio circa la volontà della Commissione di proporre misure che "contribuiscano alla realizzazione degli obiettivi della presente azione comune, anche nel quadro del Fondo europeo di sviluppo (FES)"; allo stesso modo dispone l'art. 3 dell'azione comune 1999/189/PESC del 9 marzo 1999<sup>326</sup>, relativa al contributo dell'Unione europea alla ricostruzione di valide forze di polizia in Albania<sup>327</sup>, la quale costituisce, inoltre, un particolare uso del principio di coerenza all'interno dei rapporti tra Unione e Stati membri: l'art. 3 stabilisce infatti che "al fine di potenziare l'efficacia dell'assistenza globale, la presidenza assicura la coerenza dell'assistenza fornita dall'Unione europea sulla base della presente azione comune con

---

<sup>323</sup> In *GUCE* L 99 del 31.3.1998.

<sup>324</sup> Si tratta del Piano d'azione contro la criminalità organizzata approvato dal Consiglio europeo di Amsterdam nel giugno 1997, in *GUCE* C 251 del 15.8.1997, sul quale si tornerà in seguito.

<sup>325</sup> In *GUCE* L 300 del 25.11.1996.

<sup>326</sup> In *GUCE* L 63 del 12.3.1999.

<sup>327</sup> "Il Consiglio prende atto del fatto che la Commissione intende indirizzare la sua azione verso il conseguimento degli obiettivi della presente azione comune, se del caso, con appropriate misure comunitarie". Si vedano inoltre l'azione comune 98/753/PESC, adottata a sostegno del processo democratico in Nigeria, in *GUCE* L 354 del 30.12.1998, nella quale è stabilito che "Il Consiglio prende atto del fatto che la Commissione intende orientare la sua azione verso la realizzazione degli obiettivi e delle priorità della presente azione comune, se del caso con pertinenti misure comunitarie", l'azione comune 97/289/PESC del 29 aprile 1997, in *GUCE* L 120 del 12.5.1997, sull'istituzione di un programma di assistenza dell'Unione europea per sostenere l'autorità palestinese nei suoi sforzi per contrastare le attività terroristiche organizzate nei territori sotto il suo controllo, nella quale si legge che "il Consiglio prende atto delle misure che la Commissione intende proporre sotto forma di azione comunitaria a sostegno degli obiettivi di questa azione comune, in specie nei seguenti settori: formazione in materia di diritti umani, approvvigionamento di attrezzature e servizi, tecnologia informatica, comunicazioni sicure e eliminazione di materiale esplosivo" e l'azione comune 1999/479/PESC del 19 luglio 1999, in *GUCE* L 188 del 21.7.1999, sul sostegno alla consultazione popolare degli abitanti di Timor orientale, che contiene il medesimo riferimento.

l'assistenza fornita dagli Stati membri sulla base di programmi bilaterali, allo scopo di ricostruire valide forze di polizia in Albania”.

Nel terzo, ed ultimo, esempio desunto dalla prassi la coerenza tra l'operato delle Istituzioni, e tra quello dell'Unione e degli Stati membri è garantita da un'espressione ancora meno “decisa” di quelle contenute negli atti sopra citati: si veda l'azione comune 96/676/PESC del 25 novembre 1996, relativa alla nomina di un inviato speciale dell'UE per il processo di pace in Medio Oriente, in cui è previsto che il Consiglio prende atto “che la presidenza, la Commissione e/o gli Stati membri a seconda dei casi forniscono il supporto logistico nell'area”, lasciando intuire che tale intervento è posto in essere sulla base della disciplina ritenuta opportuna e, quindi, ricorrendo, se del caso, a misure comunitarie<sup>328</sup>.

Vi è poi un ulteriore significato del concetto di rispetto del principio di coerenza, tutto interno, questa volta, al sistema istituzionale di ciascun pilastro ed enunciato, per quanto riguarda l'oggetto del presente lavoro, nella Decisione del Consiglio 1999/440/PESC concernente il sostegno dell'Unione europea all'Autorità palestinese al fine di contrastare il terrorismo<sup>329</sup>, all'interno della quale il Consiglio ha prescritto il coordinamento dell'azione dell'Unione con quella posta in essere dal suo rappresentante speciale per il processo di pace in Medio Oriente, in modo tale da assicurare la coerenza dell'intervento dell'Unione europea nel suo complesso.

L'analisi condotta sino a questo punto supporta alcune riflessioni circa il significato da attribuire al principio di coerenza, così come è stato espresso nei atti sopra richiamati, e alla sua applicazione al rapporto tra le Istituzioni comunitarie nell'ambito della struttura a pilastri; in proposito, va osservato che il rispetto della disciplina contenuta nell'art. 3 TUE ha reso possibile un'interazione positiva tra le Istituzioni, sia dal punto di vista delle competenze che da quello degli strumenti utilizzati per darvi attuazione, e non una contrapposizione che avrebbe circoscritto potenzialità ed ambiti di intervento.

---

<sup>328</sup> Altrettanto generico è il disposto dell'art. 5 dell'azione comune 97/478/GAI del 22 luglio 1997, in *GUCE* L 205 del 31.7.1997, relativa al finanziamento di progetti specifici a favore dei richiedenti asilo e dei profughi, il quale assegna alla Commissione il compito di tenere al corrente il Consiglio in relazione ai risultati dei progetti finanziati con il bilancio generale delle Comunità europee, “al fine di valutare la possibilità di sviluppare le azioni in questo settore sulla base di un adeguato strumento giuridico”.

<sup>329</sup> Decisione del Consiglio del 6 luglio 1999 che proroga l'azione comune 87/289/PESC sull'istituzione di un programma di assistenza dell'Unione europea per sostenere l'Autorità palestinese nei suoi sforzi per contrastare le attività terroristiche organizzate nei territori sotto il suo controllo, in *GUCE* L 171 del 7.7.1999.



Il principio di coerenza offre in tal modo supporto giuridico ad atti in grado di prendere in esame obiettivi che appartengono a politiche diverse, senza che questo determini una violazione del principio di legalità e di attribuzione delle competenze.

L'applicazione del principio di coerenza si sviluppa, inoltre, *ratione materiae*, vale a dire oltre la forma assegnata al tipo di atto e al pilastro di appartenenza<sup>330</sup>, per riguardare piuttosto il contenuto del provvedimento adottato, il quale ha ad oggetto, normalmente, aspetti nei confronti dei quali possono legittimamente intervenire competenze materiali e prerogative istituzionali differenti; ciò significa che il richiamo alla coerenza del sistema è, in primo luogo, una peculiarità di tutti quegli atti normativi concernenti aspetti “di confine” tra più politiche della Comunità/Unione<sup>331</sup>.

In questo contesto, è del tutto conforme al principio di coerenza, e a quello del quadro istituzionale unico di cui è corollario, che la Commissione sia responsabile dell'attuazione di gran parte degli atti sopra citati, in virtù di un potere che, viceversa, l'applicazione letterale delle disposizioni del trattato UE sembra non riconoscerle<sup>332</sup>.

In linea con queste osservazioni è il contenuto del rapporto elaborato dalla Presidenza dell'Unione il 6 giugno 2000<sup>333</sup>, concernente le priorità e gli obiettivi politici dell'Unione europea per le relazioni esterne nel settore della giustizia e degli affari interni, sulla base del mandato conferito al Consiglio dal Consiglio europeo di Tampere di elaborare, in stretta collaborazione con la Commissione, “delle raccomandazioni specifiche sugli obiettivi e

---

<sup>330</sup> Il richiamo alla coerenza del sistema è infatti contenuto anche nelle posizioni comuni e nelle decisioni: si veda al riguardo la Posizione comune 1999/73/PESC del 25 gennaio 1999 relativa all'Afganistan, in *GUCE* L 23 del 30.1.1999, nella quale si rileva che il Consiglio, cui spetta l'attuazione del contenuto della posizione comune, prende atto che la Commissione intende condurre la sua azione in modo da conseguire gli obiettivi e le priorità del provvedimento anche attraverso il ricorso a misure comunitarie e la Decisione 1999/845/PESC del 17 dicembre 1999 che attua l'azione comune 1999/34/PESC sul contributo dell'Unione europea alla lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi portatili e di armi leggere in Mozambico, in cui è contenuta un'affermazione dal tenore analogo.

<sup>331</sup> Si veda al riguardo l'azione comune 98/419/GAI del 29 giugno 1998, in *GUCE* L 191 del 7.7.1998, che istituisce un sistema di valutazione collettiva della messa in vigore, dell'applicazione e dell'effettiva attuazione, da parte dei paesi candidati, dell'*acquis* dell'Unione europea nel settore della giustizia e degli affari interni, che dimostra chiaramente come un settore “comunitario” per eccellenza, qual è quello della valutazione collettiva circa la situazione degli ordinamenti degli Stati candidati all'adesione, possa però avere delle connessioni con una prerogativa dell'Unione, rappresentata dall'*acquis* in materia di giustizia e affari interni, la cui messa in vigore, applicazione ed effettiva attuazione da parte dei paesi candidati all'adesione deve essere accertata da un gruppo di esperti *ad hoc*, istituito all'interno del quadro istituzionale unico sotto la sorveglianza del Coreper.

<sup>332</sup> Si veda, ad esempio, l'azione comune 98/245/GAI istitutiva del programma Falcone, nella quale (art. 11) si attribuisce alla Commissione la responsabilità dell'esecuzione delle azioni previste dall'azione comune stessa, stabilendone inoltre le modalità di applicazione.

interventi politici dell'azione esterna dell'Unione nel settore della giustizia e degli affari interni, affrontandosi anche aspetti inerenti la struttura operativa”<sup>334</sup>.

Nel documento viene espressa l'idea che l'azione esterna posta in essere nell'ambito della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni non presenta aspetti sostanzialmente differenti da quelli che caratterizzano, in generale, la politica estera dell'Unione con la quale deve, pertanto, porsi in rapporto di sostanziale e coerenza.

Lo sviluppo della “dimensione esterna” del settore GAI, infatti, non costituisce un obiettivo autonomo dell'azione dell'Unione ma configura, piuttosto, una particolare articolazione della strategia globale posta in essere dall'Unione in ambito PESC; tale elemento, che, come si vedrà, trova riscontro nelle tre strategie comuni adottate dall'Unione<sup>335</sup>, rende opportuno integrare nella politica estera dell'Unione i pertinenti aspetti della cooperazione GAI, dando luogo a quella che il documento definisce “*action transpilier*”, basata cioè su un approccio che va oltre il riferimento al singolo pilastro.

Un simile approccio, tanto più necessario quanto maggiore è la probabilità che nel porre in essere un'azione GAI si debba concludere un accordo internazionale, non è circoscritto ai rapporti tra il secondo e il terzo pilastro ma va esteso anche al primo, quello propriamente “comunitario”, dopo che il trattato di Amsterdam ha introdotto nel trattato CE le nuove norme del titolo IV<sup>336</sup> e comporta un puntuale rispetto delle procedure appropriate poste in essere nel quadro giuridico di riferimento.

Ciò significa che le scelte di politica estera aventi implicazioni nel settore GAI devono essere determinate in modo tale da assicurare la coerenza con le decisioni assunte all'interno

---

<sup>333</sup> Si tratta del documento n. 7653/2000, non pubblicato, fornito su richiesta dalla Direzione Generale trasparenza e accesso ai documenti del Consiglio.

<sup>334</sup> Punto 61 delle conclusioni del Consiglio europeo di Tampere del 15 e 16 ottobre 1999.

<sup>335</sup> Nel documento si ritiene infatti che “*l'inclusion d'un volet JAI dans les stratégies communes ... constitue une bonne illustration*” del valore aggiunto rappresentato dalla promozione di una cooperazione reale posta in essere dalla Comunità/Unione rispetto all'azione degli Stati. Questa considerazione non fa venir meno, tuttavia, le perplessità espresse in questo lavoro circa l'uso che è stato fatto delle strategie comuni, almeno stando alla prassi sino ad ora vigente.

<sup>336</sup> Il caso più emblematico è, al riguardo, la situazione di Islanda e Norvegia rispetto all'*acquis* di Schengen, cui sono legate in base ad un accordo firmato a Lussemburgo il 19 dicembre 1996: come già ricordato, la comunitarizzazione dell'*acquis* ha reso necessario porre in essere con tali paesi un accordo internazionale, concluso il 18 maggio 1999.

dell'ordinamento comunitario<sup>337</sup> e che, anche dal punto di vista istituzionale, le strutture incaricate dell'analisi dei settori in discorso siano in grado di garantire “*une approche interpilier et une cohérence globale de la politique extérieure de l'Union européenne*”.

Il Documento quindi non solo riconosce l'esistenza di un simile approccio ma ne incoraggia lo sviluppo attraverso l'osservanza del principio di coerenza.

## 2 Analisi degli strumenti “normativi”: atti “tipici”, atti “atipici” e atti “innominati”

Prima di ogni ulteriore considerazione occorre precisare che, ai fini del presente lavoro, per atto o strumento “normativo” non si intende soltanto il provvedimento dotato di quelle caratteristiche che lo rendono idoneo ad innovare formalmente l'ordinamento giuridico di cui fa parte e al quale, o ai quali, è rivolto ma si fa riferimento, come già accennato, a tutti gli atti adottati dalle istituzioni comunitarie.

Questa scelta è dettata dal tipo di ricerca che si è inteso svolgere, relativa alla qualificazione e alla classificazione degli atti adottati in due particolari ambiti di competenza “comunitaria” e non circoscritta, o non soltanto circoscritta, al particolare tipo di effetti che da essi può aver luogo<sup>338</sup>.

Tale impostazione è frutto dell'idea che nell'ordinamento comunitario si assiste ad un superamento delle categorie con le quali la dottrina ha, in termini generali, classificato le fonti normative propriamente dette, vale a dire quegli atti che l'ordinamento giuridico ha abilitato a creare diritto e a produrre, di conseguenza, determinati effetti giuridici<sup>339</sup> e trova fondamento

---

<sup>337</sup> Il documento in esame stabilisce infatti che, per ciò che attiene agli aspetti istituzionali, “*Il est essentiel de respecter le cadre juridique des Traités. Cela implique une définition des positions extérieures assurant la cohérence avec les décisions internes, en respectant les procédures fixées par le Titre IV TCE ou VI TUE*”.

<sup>338</sup> Il criterio proposto, che si considera funzionale e coerente con l'impostazione data alla ricerca, viene suggerito in un lavoro che appartiene, per così dire, alla storia della dottrina sugli aspetti generali dell'ordinamento comunitario, vale a dire l'opera di U.M. Iaccarino, *Introduzione ad un profilo sistematico de gli «atti» delle Comunità europee*, Napoli, 1970.

<sup>339</sup> Quella sopra riferita è la c.d. teoria normativa delle fonti di produzione del diritto, basata sul presupposto che un atto - fonte sia di per sé idoneo a produrre e/o a modificare diritto positivo: si veda in proposito V. Crisafulli, *Lezioni di diritto costituzionale, parte II, 1, L'ordinamento italiano, le fonti normative*, Padova, 1984, secondo il quale l'idea di fonte non può essere disgiunta dall'idea di norma di diritto oggettivo. Per quanto riguarda, invece, l'ordinamento comunitario, l'idea di norma giuridica è stata nel tempo associata ad atti che non sempre potevano definirsi, a priori, normativi, in quanto non presentavano quegli elementi tipici dettati dalla disciplina positiva di questo tipo di provvedimenti.

nelle modalità stesse con cui l'ordinamento comunitario "presenta" alcuni atti che di esso fanno parte<sup>340</sup>.

In questi casi, la forma assunta da un atto consente di risalire al tipo di effetti che da esso si originano, a differenza di quanto accade per l'ordinamento comunitario, nell'ambito del quale la forma assegnata ad un certo provvedimento non sempre è sufficiente per stabilirne la portata e, soprattutto, la "vincolatività"<sup>341</sup>.

L'analisi di una prassi che si pone l'obiettivo di ricostruire gli aspetti istituzionali ad essa sottesi, nel tentativo di ricomporre dei modelli caratterizzati da elementi comuni, deve dunque tener conto di tutti gli atti a questa riconducibili, compiendo uno sforzo di astrazione dalle forme che tali atti possono in concreto aver assunto.

Una volta stabilita la forma, ci si è soffermati sul contenuto degli atti presi in esame, in modo tale che le finalità che questo studio si propone siano conseguite tenendo conto di entrambi gli aspetti.

Ciò premesso, occorre però anche fornire alcuni elementi classificatori, per scongiurare il rischio che la mancanza di definizioni si traduca in una situazione di "anarchia" che renderebbe vano il lavoro stesso di analisi, in quanto non potrebbe essere accompagnato da nessun tipo di riscontro pratico.

Si è così ritenuto opportuno classificare gli atti in tipici, atipici ed innominati, secondo una nomenclatura che si sforza di trovare la propria *ratio* all'interno del sistema dei Trattati: così, sono "tipici" gli atti dei quali esiste una disciplina espressa che ne regola gli aspetti

---

<sup>340</sup> Vi sono infatti esempi il cui un determinato provvedimento è definito, in generale, come "atto adottato a norma del titolo VI del trattato sull'Unione europea", come nel caso di una Risoluzione del Consiglio del 4 dicembre 1997 sulle misure da adottare in materia di lotta contro i matrimoni fittizi, in *GUCE C* 382 del 16.12.1997 e di un Atto del Consiglio del 15 marzo 2001 che modifica lo statuto del personale applicabile ai dipendenti dell'Europol, in *GUCE C* 112 del 12.4.2001, senza che vi siano ulteriori specificazioni di ordine formale.

<sup>341</sup> Esempio è in proposito quella che si può ragionevolmente definire come una vera e propria prassi consolidata, adottata dalla Commissione europea in materia di aiuti di Stato, cui appartengono i recenti "*Orientamenti comunitari per gli aiuti di Stato nel settore agricolo*", 2000/C 28/02, in *GUCE C* del 1.2.2000; al di là del *nomen iuris* dell'atto, della pubblicazione sulla serie C della *GUCE* piuttosto che sulla serie L riservata agli atti normativi *ab origine* e, soprattutto, della procedura con cui sono stati adottati che non ha visto il coinvolgimento di altre istituzioni comunitarie, più di un elemento contenuto negli orientamenti depone nel senso di attribuire agli stessi efficacia normativa vera e propria: si veda, ad esempio, le disposizioni sull'efficacia temporale degli Orientamenti, contenute nel punto 23.3, in cui si legge testualmente che "la Commissione applicherà i presenti orientamenti ai nuovi aiuti di Stato, comprese le notifiche in corso di Stati membri, a decorrere dal 1° gennaio 2000", enunciando una regola generale che ha avuto un puntuale riscontro nella prassi. L'atto in discorso, formalmente non normativo ed atipico, ha ingenerato negli Stati membri cui è destinato la convinzione di essere "obbligatorio ed immediatamente applicabile" e come tale è attualmente osservato.

fondamentali, è il caso degli atti previsti all'art. 249 (ex art. 189) TCE, "atipici" gli atti le cui caratteristiche principali sono state, nel tempo, definite attraverso l'uso che ne è stato fatto piuttosto che da disposizioni di diritto positivo<sup>342</sup> ed infine "innominati" tutti quei provvedimenti privi di un particolare *nomen iuris* e qualificati (o qualificabili), ad esempio, sulla base dell'organo che li ha adottati<sup>343</sup>.

### 3 La scelta della base giuridica

La scelta della base giuridica di un atto, a prescindere dal pilastro di appartenenza, rappresentata dalla disposizione, o dalle disposizioni, del trattato CE/UE di cui l'atto stesso è emanazione, costituisce una applicazione del principio di attribuzione delle competenze, sancito all'art. 7 TCE<sup>344</sup>, alle istituzioni della Comunità/Unione le quali, secondo lo schema del quadro istituzionale unico introdotto dall'art. 3 TUE<sup>345</sup>, agiscono per perseguire gli obiettivi ad esse assegnati nel rispetto dell'*acquis* comunitario.

Le istituzioni hanno dunque la responsabilità di garantire lo sviluppo di quello che potrebbe essere definito un "duplice processo di integrazione", fondato sul binomio Comunità/Unione europea, nel rispetto di regole di condotta diverse sì ma comunque riconducibili ad alcuni, fondamentali, denominatori comuni.

E' anche vero, d'altro canto, che la supposta dicotomia Comunità/Unione è tanto più fittizia quanto più attentamente si esaminano le norme che ne regolano il funzionamento all'interno di ciascun trattato: come si è avuto modo di vedere nel secondo capitolo, infatti, le modifiche apportate al trattato Ce dal trattato di Amsterdam hanno, da un lato, non solo ridotto le differenze di carattere istituzionale che il trattato di Maastricht aveva delineato attraverso la struttura a pilastri ma anche, dall'altro, introdotto nello stesso pilastro comunitario alcune particolarità di carattere procedurale, in special modo per ciò che attiene al nuovo titolo IV TCE, fortemente criticate perché in grado di porre in discussione non già il principio del quadro

---

<sup>342</sup> E' il caso delle "Decisioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio".

<sup>343</sup> E' il caso degli "atti del Consiglio" che stabiliscono una convenzione adottata ai sensi dell'art. K.3, o ancora più in generale, delle "Decisioni del Segretario generale del Consiglio/Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune" e di un Atto del Consiglio di amministrazione dell'Europol, del 1° ottobre 1998, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee, serie C 26 del 30.1.1999, con il quale viene stabilito il regolamento interno dell'Europol.

<sup>344</sup> Art. 7 TCE: "l'esecuzione dei compiti affidati alla Comunità è assicurata da: un Parlamento europeo, un Consiglio, una Commissione, una Corte di giustizia, una Corte dei conti. Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dal presente trattato".

istituzionale unico quanto piuttosto quello dell'unicità della procedura seguita dalle istituzioni all'interno di ogni singola "componente" del sistema comunitario.

Dall'analisi della prassi si rileva che la scelta della base giuridica avviene tenendo conto delle caratteristiche più appropriate dell'atto, alla luce degli obiettivi che lo stesso intende perseguire<sup>346</sup>; tuttavia, molto spesso accade che la norma giuridica che introduce nell'ordinamento un determinato atto ne descrive unicamente gli elementi più significativi, è il caso, ad esempio, dell'art. 249 TCE per quanto riguarda gli atti comunitari e dell'art. 12 TUE per gli atti della politica estera e di sicurezza comune, senza stabilirne in modo chiaro ed univoco la portata e il contenuto che, astrattamente, gli stessi atti potrebbero avere.

Fondamentale è in proposito il ruolo assunto nel tempo dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, dalla quale non solo sono stati pronunciati principi importanti in ordine alla scelta della base giuridica ma è stata data un'interpretazione a volte addirittura "*ultra vires*" della portata e, quindi, della possibilità di utilizzo di un atto comunitario<sup>347</sup>: basti pensare, in proposito, alla teoria degli effetti diretti delle direttive, che ha di fatto, per così dire, "stravolto", il significato, quanto meno letterale, dell'art. 249 TCE<sup>348</sup>.

<sup>345</sup> Art. 3 TUE: "L'Unione dispone di un quadro istituzionale unico che assicura la coerenza e la continuità delle azioni svolte per il perseguimento dei suoi obiettivi, rispettando e sviluppando nel contempo l'acquis comunitario".

<sup>346</sup> Così si legge testualmente nel *mode d'emploi* del Consiglio n. 7896/95 dell'8 giugno 1995 concernente i metodi di lavoro del Consiglio nel settore delle relazioni esterne, con particolare riguardo all'utilizzo delle posizioni e delle azioni comuni.

<sup>347</sup> Per quanto concerne l'interpretazione del sistema delle fonti comunitarie, la Corte di giustizia ha contrapposto un approccio di tipo teorico secondo il quale "l'applicazione uniforme del diritto comunitario è garantita solo da atti formali applicati a norma del trattato", nel rispetto della base giuridica (sentenza 18 giugno 1970, causa 74/69, in *Racc.* 1970, p. 451 ss), ad uno più pragmatico, in virtù del quale l'attitudine dell'atto a produrre effetti giuridici, e, quindi, di essere sottoposto a sindacato di legittimità in virtù dell'art. 230 TCE, deve essere accertata tenendo conto del contenuto dell'atto stesso piuttosto che del suo *nomen iuris*: si vedano in proposito le sentenze della Corte del 20 marzo 1997, *Repubblica francese c. Commissione*, C-57/95, in *Racc.* p. I – 1627 ss., del 9 ottobre 1990, *Repubblica francese c. Commissione*, causa 366/88, in *Racc.* p. I – 3571 ss., e del 24 febbraio 1987, *Deufil GmbH & Co. KG c. Commissione*, causa 310/85, in *Racc.* p. 901 ss.; per un commento a quest'ultima pronuncia si rinvia a F. Snyder, «Soft law» e prassi istituzionale nella Comunità europea, in *Sociologia del diritto*, 1993, p. 79 ss.

<sup>348</sup> Com'è noto, la bibliografia su questo argomento è estremamente vasta; pertanto, senza alcuna pretesa di completezza, si rinvia, oltre alle trattazioni di carattere manualistico, ad alcune, recenti, pubblicazioni: si veda quindi, per tutti, L. Daniele, *Novità in tema di efficacia diretta delle direttive comunitarie non attuate*, in *Foro It.* 1992, IV, 173 ss., A. Campesan, A. Dal Ferro, *La responsabilità dello Stato per la violazione degli obblighi ad esso incombenti in forza del diritto comunitario*, in *RDE*, 1992, p. 313 ss., P. Mori, *Novità in tema di tutela dei singoli nei confronti dello Stato inadempiente a direttive comunitarie, il caso Francovich e Bonifaci*, in *Giust. Civ.* 1992, p. 513 ss., F. Emmert, M. Pereira de Azevedo, *L'effet horizontal des directives. La jurisprudence de la CJCE: un bateau ivre ?*, in *RTD eur.*, 1993, p. 503 ss., F. M. Di Majo, *Efficacia diretta delle direttive inattuato: dall'interpretazione conforme del diritto interno alla responsabilità dello Stato per la mancata attuazione delle direttive*, in *RDE*, 1994, p. 501 ss., R. Baratta, *Quali prospettive in tema di effetti c.d. orizzontali di norme di direttive inattuato ?*, in *RDI*, 1994, p. 487 ss., L. Daniele *Tendenze attuali della giurisprudenza comunitaria in merito alla nozione di norme direttamente efficaci*, in *Dir. com. sc. int.*, 1995, p. 219 ss., e *La Corte di Giustizia conferma l'efficacia diretta «intermittente» delle direttive comunitarie*, in *Foro It.*, 1995, IV, 38 ss., L. Scambiato,

In altre ipotesi, le istituzioni “politiche” della Comunità/Unione hanno predisposto alcune disposizioni di carattere procedurale, contenute anch’esse in atti privi di rilevanza esterna ma non di efficacia giuridica in senso stretto, che dettano criteri e modalità di lavoro per l’adozione di alcuni particolari atti.

Si tratta dei c.d. *mode d’emploi* n. 5194/95 e n. 7896/95 adottati dal Consiglio il 6 marzo e l’8 giugno 1995 sulla funzione e sulle caratteristiche degli atti Pesc, vale a dire posizioni comuni, azioni comuni e dichiarazioni; queste ultime, in particolare, pur non rientrando tra gli atti “tipici” della PESC, e più in generale del sistema tradizionale delle fonti di diritto comunitario, assumono nell’ambito della politica estera e di sicurezza comune e in quello della cooperazione di polizia un ruolo fondamentale, in quanto è attraverso tali atti che molto spesso è definita e resa pubblica la posizione delle istituzioni comunitarie, in special modo del Consiglio, su di un determinato tema.

Più di recente, all’interno del Coreper si è sviluppata una riflessione relativa alla definizione di criteri generali per l’esercizio della competenza comunitaria ovvero della competenza dell’Unione in ambito PESC<sup>349</sup>, riflessione che ha avuto origine dall’esigenza di determinare una procedura semplificata per stabilire come imputare nel bilancio comunitario le spese sostenute a titolo della politica estera e di sicurezza comune<sup>350</sup>.

Il Documento che ne è nato, corredato da un parere del servizio giuridico del Consiglio altrettanto significativo<sup>351</sup>, prescrive che la competenza, e, di conseguenza, la base giuridica dell’atto che si intende adottare, deve essere determinata tenendo conto di fattori obiettivi, “*ivi compresi lo scopo e il contenuto dell’atto*” medesimo; non possono essere emanati, inoltre, strumenti giuridici della PESC che “*contemplino la stessa misura e quindi vengano a sovrapporsi a quanto perseguito attraverso atti comunitari*”.

Si esclude, infine, la possibilità che per ragioni contingenti d’urgenza si possa finanziare un intervento con i fondi PESC ritenendo che “*il quadro comunitario non permette l’adozione di*

---

*Considerazioni in tema di efficacia "orizzontale" delle direttive comunitarie alla luce delle sentenze 1271/95 e 2275/95 della Corte di Cassazione e della giurisprudenza della Corte di Giustizia, in Riv.it.dir.pubbl.com., 1996, p. 1027 ss., G. Morbidelli, Norme di principio e norme di dettaglio nelle direttive comunitarie, in Giur. cost., 1996, p. 1962 ss., L. Sbolci, Le direttive dettagliate dopo il Trattato di Amsterdam, in Riv. dir. int., 1997, p. 1086 ss.*

<sup>349</sup> Si tratta del Documento 13314/99 del 24 novembre 1999.

<sup>350</sup> Com’è noto, infatti, in virtù dell’Accordo interistituzionale del 6 maggio 1999, in GUCE C 172 del 18.6.1999, il bilancio comunitario contiene una linea di finanziamento PESC (sezione H) che fornisce copertura tanto ad azioni di carattere operativo riconducibili al secondo pilastro quanto ad interventi sostenuti a titolo delle politiche comunitarie.

*una decisione in tempi altrettanto rapidi. Questa pratica costituisce un abuso della procedura, perché si configura come un aggiramento della competenza comunitaria”.*

E' utile in proposito soffermarsi sul testo del documento, il quale conferma, seppur indirettamente, che la possibilità di una sovrapposizione tra pilastri non solo è tutt'altro che infrequente ma, soprattutto, va concepita come quasi intrinseca al sistema dei trattati<sup>352</sup>.

Infatti, l'affermazione che non possono essere adottati strumenti PESC che contemplino la stessa misura e che abbiano gli stessi obiettivi di un atto comunitario chiama in causa un principio temporale piuttosto che di competenza in senso stretto, e sta a significare che, qualora la Comunità sia già intervenuta con una propria disciplina non sarebbe corretto, configurandosi un vero e proprio abuso, che la cooperazione intergovernativa del secondo pilastro regolasse a sua volta la materia.

L'analisi della prassi cui si riferiscono le affermazioni contenute nel documento è utile per stabilire se, in linea teorica, si possa ipotizzare il contrario, vale a dire se sia possibile realizzare un intervento a titolo della cooperazione PESC, con gli strumenti che le sono propri, in un settore di “eventuale” competenza comunitaria secondo le norme del trattato CE.

La prassi che si esamina è costituita da due regolamenti CE n. 975 e 976 del 29 aprile 1999<sup>353</sup>, adottati allo scopo di contribuire “all'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto nonché a quello del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nei paesi terzi”.

Il regolamento CE n. 975/1999, basato sull'art. 130W TCE (ora art. 179), riguarda più da vicino la cooperazione allo sviluppo e fissa le modalità di attuazione delle azioni comunitarie poste in essere per perseguire l'obiettivo sopra indicato, secondo quanto più in generale previsto, ad un tempo dall'art. 177 TCE in materia di cooperazione allo sviluppo e dall'art. 11 TUE per quanto riguarda gli scopi della politica estera e di sicurezza comune, di modo che lo “sviluppo e consolidamento della democrazia e dello stato di diritto nonché a quello del rispetto dei diritti

---

<sup>351</sup> Documento n. 11027/99 del 16 settembre 1999.

<sup>352</sup> In generale, sulla possibilità che le competenze comunitarie in materia di relazioni esterne si sovrappongano agli orientamenti assunti in sede PESC cfr. M. Cremona, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union and the External Relation Powers of the European Community*, in *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, 1994, p. 247 ss.; si veda inoltre C.W.A. Timmermans, *The uneasy relationship between the communities and the second union pillar: back to the “plan Fouchet”*, in *Legal Issues of European Integration*, 1996, p. 61 ss.

<sup>353</sup> Entrambi pubblicati in *GUCE* L 120 dell'8.5.1999



dell'uomo e delle libertà fondamentali nei paesi terzi" sono finalità perseguibili tanto dall'Unione quanto dalla Comunità.

Ciò significa che, stando anche al carattere operativo del regolamento considerato, nel quale si fa riferimento anche ad una dotazione finanziaria necessaria per darvi esecuzione, l'Unione europea avrebbe potuto, nell'ambito del secondo pilastro, adottare un provvedimento normativo in grado di perseguire i medesimi scopi assegnati all'atto comunitario, nel rispetto dell'art. 1 e dell'art. 47 del trattato di Maastricht.

Tali norme, infatti, poste a garanzia della coerenza del sistema istituzionale su cui la Comunità/Unione fonda le proprie radici, pongono l'Unione su di un livello di sostanziale subalternità rispetto all'azione comunitaria, secondo un'interpretazione che pare confermata dalle considerazioni espresse dal gruppo dei giuristi PESC del Coreper sopra richiamate.

La scelta di un atto o, soprattutto, di un pilastro piuttosto che un altro, qualora vi sia una competenza "di confine" tra Comunità ed Unione, dipende a un tempo dagli scopi per cui l'atto è posto in essere e, ancora di più, dal tipo di accordo politico che si è riuscito a stringere tra gli Stati membri circa la maggiore (o minore) "comunitarizzazione" dell'intervento posto in essere.

In quest'ottica, il regolamento n. 975/99 assume un'importanza davvero rilevante, in quanto determina le modalità di attuazione delle azioni poste in essere dalla Comunità per promuovere e salvaguardare i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, per sostenere il processo di democratizzazione nei paesi in via di sviluppo e, aspetto questo forse ancora più significativo, per sostenere, attraverso un'opera di promozione dei diritti dell'uomo e di contrasto al razzismo e alla xenofobia, la prevenzione dei conflitti e il trattamento delle conseguenze che da questi possono aversi<sup>354</sup>; tale ultimo obiettivo comprende, in particolare, il sostegno all'istituzione di sistemi di allarme rapido a livello locale e il sostegno alle organizzazioni internazionali, regionali o locali, fra cui le Organizzazioni non governative (ONG) attive in materia di prevenzione e risoluzione dei conflitti ... "compreso il sostegno all'istituzione di tribunali penali internazionali *ad hoc*"<sup>355</sup>.

---

<sup>354</sup> Cfr. l'art. 2 del regolamento 975/99.

<sup>355</sup> Si veda al riguardo la posizione comune 2001/443/PESC dell'11 giugno 2001 sulla Corte Penale Internazionale, in *GUCE* L 155 del 12.6.2001, sulla quale si tornerà in seguito.

Tra i settori sopra elencati ve ne sono alcuni, per così dire, “di confine” addirittura tra i tre pilastri: in ambito PESC, ad esempio, il trattato di Amsterdam<sup>356</sup> ha introdotto la Cellula di reazione rapida, con la funzione di segnalare all’Unione le situazioni di crisi politica e militare, che potrebbe avere funzioni simili a quelle dei “sistemi di allarme rapido a livello locale” previsti dal regolamento, mentre la lotta al razzismo e alla xenofobia rientra tra le prerogative dell’Unione ai sensi dell’art. 29 TUE<sup>357</sup>.

Si potrebbe tuttavia sostenere anche un’altra, differente, ipotesi interpretativa, sulla base della quale il regolamento n. 975/99 prende in esame gli argomenti richiamati con riguardo alla situazione interna degli Stati terzi, mentre le norme sopra citate relative ai settori PESC e GAI disciplinano i medesimi aspetti all’interno della vita dell’Unione<sup>358</sup>: si tratta, tuttavia, di un’impostazione che non convince, dal momento che se in qualche modo plausibile rispetto alla cooperazione GAI, che è sicuramente in primo luogo di natura interna all’Unione, viceversa non può essere riferita alla PESC la quale, anche solo per definizione, si riferisce ai rapporti con Stati terzi.

La conclusione è, dunque, un’altra: il regolamento n. 975/99 dimostra in modo inequivocabile che la Comunità ha competenza rispetto a materie rientranti *anche* nel settore della politiche estera, competenza che, se esercitata, rende di fatto illegittimo un successivo intervento da parte dell’Unione.

La tesi sopra esposta è supportata da quanto previsto all’art. 47 TUE, sulla base del quale “nessuna disposizione del presente trattato pregiudica i trattati che istituiscono le Comunità

---

<sup>356</sup> Cfr. la dichiarazione 6 allegata al trattato di Amsterdam.

<sup>357</sup> La scelta della base giuridica dipenderebbe quindi dagli obiettivi che l’atto intende realizzare; così, ad esempio, spetterebbe all’Unione intervenire a tutela dei diritti umani e delle libertà fondamentali minacciate o violate in una situazione di crisi politica e militare, si pensi alla guerra in Kosovo, e, più in generale, in tutte quelle ipotesi di emergenza internazionale non prevedibile mentre la Comunità, in virtù delle norme che disciplinano la cooperazione allo sviluppo, dovrebbe finalizzare la propria azione a coadiuvare cambiamenti politici di carattere strutturale la cui realizzazione si colloca necessariamente in un’ottica di medio – lungo periodo.

<sup>358</sup> In questo caso, il riferimento alla prevenzione di episodi di razzismo sarebbe circoscritto ad eventuali conflitti di natura etnica e razziale sorti nei paesi terzi nei confronti dei quali la Comunità pone in essere il proprio intervento di cooperazione mentre i sistemi di allarme rapido a livello locale non avrebbero la funzione di avvisare tempestivamente la Comunità/Unione del rischio di un probabile conflitto ma si limiterebbero (!) ad allertare le autorità locali circa il medesimo pericolo.

europee” nel senso che, per quegli aspetti trattati in tutte e tre i pilastri<sup>359</sup>, le prerogative e le competenze di queste ultime devono essere preferite a quelle dell’Unione europea.

L’interpretazione data all’art. 47 TUE dalla giurisprudenza della Corte di giustizia va, del resto, proprio nel senso di considerare tale norma il parametro per stabilire se un atto dell’Unione è stato adottato in maniera legittima, senza violare cioè le competenze della Comunità<sup>360</sup>.

La dinamica dei rapporti tra Unione e Comunità non si pone dunque su di un piano paritetico quanto piuttosto su uno di subordinazione della prima alla seconda, nel rispetto del principio enunciato all’art. 1 TUE, cosicché l’Unione, fondata sulle Comunità europee, interagisce con queste ultime in virtù di un rapporto che potrebbe essere definito di “complementarietà imperfetta” nell’ambito della quale i fattori che compongono l’insieme considerato non sono dotati della medesima rilevanza<sup>361</sup>; ciò comporta, inoltre, che non può essere estesa alle relazioni tra Comunità ed Unione la giurisprudenza della Corte di giustizia in tema di competenze concorrenti tra Stati membri e Comunità<sup>362</sup>, dal momento che si fonda sul presupposto di un parallelismo, per così dire, istituzionale non presente nel sistema instaurato con l’entrata in vigore del trattato di Maastricht.

Quanto detto sino a questo punto sarebbe già di per sé sufficiente per dare una risposta al quesito posto all’inizio del paragrafo, se cioè, alla luce delle disposizioni sino ad ora analizzate, rispetto a tematiche di competenza concorrente sarebbe ipotizzabile un intervento dell’Unione in luogo di quello della Comunità, risposta che non potrebbe essere positiva.

Tuttavia, si ritiene utile soffermarsi ancora su questo aspetto, che permette di cogliere una ulteriore differenza tra l’azione della Comunità e quella dell’Unione.

Viene a questo punto in causa il regolamento n. 976/99 con il quale la Comunità si è dotata dello strumento giuridico che le consente di intervenire al di fuori dal sistema di cooperazione

---

<sup>359</sup> Si ritiene infatti che la tesi sopra esposta possa essere estesa anche alla cooperazione del terzo pilastro, rispetto alla quale, dopo la “comunitarizzazione” prodotta dal trattato di Amsterdam, sono individuabili più punti di contatto ed interferenza con il pilastro comunitario rispetto al settore PESC.

<sup>360</sup> Si veda la sentenza della Corte del 12 maggio 1998, causa C-170/96, *Commissione c. Consiglio*, in *Racc.* I-2763 ss., nella quale la Corte afferma il principio secondo il quale spetta a lei vigilare, in virtù dell’art. 47 TUE, “affinché gli atti che il Consiglio considera rientrare nell’ambito dell’art. K.3, n. 2 del Trattato sull’Unione europea non invadano le competenze che le disposizioni del Trattato CE attribuiscono alla Comunità”.

<sup>361</sup> Va notato che mentre la versione italiana dell’art. 1 TUE riporta il verbo “integrare” in quella francese è utilizzato un meno incisivo “compléter” che forse amplifica l’idea di complementarietà che dalla norma può trarsi.

<sup>362</sup> Si veda, in proposito, la sentenza del 30 giugno 1993, C-181/91 e C-248/91, in *Racc.* p. I-3713 ss., sull’aiuto umanitario, c.d. sentenza *Bangladesh*, e la sentenza del 2 marzo 1994, C-316/91, in *Racc.* p-625 ss., in materia di cooperazione allo sviluppo, conosciuta come la sentenza *Lomé*.

allo sviluppo per perseguire l'obiettivo generale di consolidamento della democrazia e dello stato di diritto e quello del rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nei paesi terzi: si tratta di un atto di particolare rilievo, posto in essere nell'ambito di un generico "quadro della politica di cooperazione comunitaria" che non trova fondamento giuridico in nessuna disposizione del trattato di Roma ma che si inserisce piuttosto in quell'ampia prospettiva di azione di un'Europa protagonista del panorama politico internazionale, attraverso un ruolo sempre più attento e consapevole<sup>363</sup>.

Prova della mancanza di una norma *ad hoc* che funga da base giuridica è testimoniato dal fatto che il regolamento è stato adottato in virtù dell'ex art. 235 TCE, ora art. 308, vale a dire la norma ormai "tradizionalmente" utilizzata dalla Comunità per ampliare le proprie competenze, esercitandole in tal modo in luogo di quelle degli Stati rispetto ai quali l'azione della Comunità risulta essere più efficace<sup>364</sup>.

Diverso è però il caso del regolamento in discorso: in questa ipotesi, infatti, il ricorso all'art. 235 TCE è stato dettato dalla volontà di riconoscere alla Comunità nuovi settori di intervento in materia di cooperazione "esterna" per quanto attiene il rispetto della democrazia, dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali nei paesi terzi, delimitando, in tal modo, le possibilità operative dell'Unione in ambito PESC<sup>365</sup>.

Si ritiene, quindi, che l'art. 308 TCE sia stato utilizzato, ed è la prima volta che ciò accade, per definire l'assetto delle competenze all'interno del binomio Comunità/Unione piuttosto che con riguardo a quello Comunità/Stati membri, al punto che si potrebbe forse dubitare della correttezza di una simile procedura, tenuto conto che l'art. 308 TCE continua a riferirsi agli scopi assegnati alla Comunità nell'ambito del funzionamento del mercato comune mentre il

---

<sup>363</sup> Si veda al riguardo il contributo di M.G. Garbagnati, *Rispetto dei diritti umani ed esercizio delle competenze esterne dell'Unione europea*, in *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio*, a cura di L. Daniele, Milano, 2001, p. 245 ss.

<sup>364</sup> Si veda in proposito A. Tizzano, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee*, in *Riv. dir. eur.*, 1981, p. 160 ss. L'art. 308 è stato utilizzato come "modello espansivo" delle competenze della Comunità soprattutto tra il 1973 e il 1980, periodo in cui la legittimazione del ricorso a tale strumento, nascente proprio dalla volontà degli Stati membri, i quali nel corso dei lavori del vertice di Parigi del 1972 sottolinearono la necessità di aumentare l'utilizzo dell'art. 235, rese possibile l'adozione di circa centocinquanta atti. Il Consiglio dei Ministri degli affari esteri del 18 marzo 1980, durante il quale il governo danese manifestò la propria contrarietà ad una applicazione estensiva di tale norma, ha segnato probabilmente la fine del suo uso in termini di riconoscimento dei c.d. poteri impliciti della Comunità.

<sup>365</sup> Non vale al riguardo, come argomento per legittimare il ricorso all'art. 308, la scelta delle istituzioni di porre in essere un atto basato su tale norma, dal momento che il criterio stabilito dalla Corte di giustizia è un altro: cfr. in proposito M.G. Garbagnati, *Rispetto dei diritti umani ed esercizio delle competenze esterne dell'Unione europea*,

regolamento n. 976/99 disciplina settori che non sembra poter essere riferiti a tale politica comunitaria<sup>366</sup>.

D'altro canto, che si tratti di un vero e proprio ampliamento di competenze è dimostrato dall'esistenza stessa del regolamento n. 975/99 il quale mantiene l'azione della Comunità all'interno delle sfere di intervento previste dal trattato.

Non vale in proposito l'argomento secondo il quale la Comunità si è *in generale* comportata, in materia di cooperazione allo sviluppo, in modo tale da ampliare, in primo luogo, le proprie competenze<sup>367</sup>, o comunque da applicare l'art. 177 TCE in maniera estensiva, al punto che a partire dagli anni '90 ha avuto inizio la prassi di inserire negli accordi di cooperazione

cit., p. 273, la quale ritiene, a differenza dei dubbi espressi nel presente lavoro, che la Comunità aveva le competenze necessarie per adottare il regolamento 976/99.

<sup>366</sup> Va infatti notato, in proposito, che il regolamento si riferisce a poteri "esterni" della Comunità, vale a dire alla possibilità di intervento nei confronti di Stati terzi finalizzato ad incoraggiare il rispetto dei diritti dell'uomo da parte di quegli stessi Paesi: si tratta quindi di un aspetto un po' diverso da quello della tutela e del rispetto dei diritti dell'uomo da parte dell'Unione, secondo quanto disposto dall'art. 6 TUE e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia, in virtù della quale "i diritti fondamentali fanno parte integrante dei principi generali del diritto" dei quali la Corte garantisce l'osservanza, così come stabilito nel parere 2/94 del 28 marzo 1996, sull'adesione della Comunità alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo, in *Racc.* p. I-1795 ss. Nella medesima pronuncia la Corte ha inoltre richiamato la propria giurisprudenza sull'art. 235, e ha affermato che "tale norma, costituendo parte integrante di un ordinamento istituzionale basato sul principio dei poteri attribuiti, non può costituire il fondamento per ampliare la sfera dei poteri della Comunità al di là dell'ambito generale risultante dal complesso delle disposizioni del trattato, ed in particolare di quelle che definiscono i compiti e le azioni della Comunità": il principio così esposto potrebbe essere esteso ai rapporti tra Comunità ed Unione europea, che da un certo punto di vista ha, al pari degli Stati membri, competenze "concorrenti" con quelle della prima, nel senso che si sta cercando di illustrare con questo lavoro, di modo che risulterebbe adottato *ultra vires* anche l'atto comunitario riguardante materie e competenze assegnate dal sistema dei trattati all'Unione piuttosto che alla Comunità. Un'altra possibilità sarebbe stata quella di utilizzare quale base giuridica per l'adozione del regolamento l'art. 301 TCE e l'art. 6 TUE, il quale prevede, al paragrafo 4, che "l'Unione si dota dei mezzi necessari per conseguire i suoi obiettivi e per portare a compimento le sue politiche". E' stato osservato, al riguardo, che il principio enunciato all'art. 1 del Trattato di Maastricht, sulla base del quale l'Unione è fondata sulle Comunità europee, dovrebbe poter legittimare il ricorso all'art. 6 anche nell'ambito della sfera di azione della Comunità: cfr. G. Strozzi, *Alcuni interrogativi a proposito della delimitazione delle competenze nell'Unione europea*, in *RDI*, 1994, p. 136 ss. In tal senso, l'utilizzo congiunto dell'art. 6 TUE e dell'art. 301 TCE, necessario in quanto la prima norma non prescrive alcuna regola procedurale, avrebbe potuto giustificare non già, come in realtà è accaduto, un ampliamento delle competenze della sola Comunità quanto piuttosto la realizzazione di una finalità propria dell'Unione e inserita nell'ambito delle prerogative che l'art. 11 TUE riserva alla politica estera. Il richiamo al principio di sussidiarietà, che regola anche l'applicazione dell'art. 6, è garanzia del corretto operato dell'Unione e della Comunità e avrebbe potuto scongiurare eventuali abusi. La soluzione proposta, che si ritiene giuridicamente sostenibile dal punto di vista astratto, si basa sul presupposto della permeabilità della struttura a pilastri ed avrebbe incontrato le resistenze di quegli Stati membri che, proprio per evitare lo sviluppo di un simile livello di integrazione, hanno negoziato in seno alla Conferenza intergovernativa l'inserimento di apposite clausole di *opting out*.

<sup>367</sup> Si veda, al riguardo, R. Adam, *Cooperazione allo sviluppo ... di competenze comunitarie?*, in *DUE* 1996, p. 589 ss.

clausole specifiche che rendono il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali un elemento essenziale dell'accordo stesso<sup>368</sup>.

Così facendo, le azioni di cooperazione diventano funzionali alla protezione dei diritti dell'uomo, al punto che in alcuni accordi è contenuta una clausola di sospensione degli effetti qualora venga accertata la violazione di tali diritti, rimanendo pur sempre nei limiti stabiliti dalle norme del trattato<sup>369</sup>.

In tali ipotesi, infatti, "l'obiettivo generale di sviluppo e consolidamento della democrazia e dello Stato di diritto, nonché di rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali", enunciato al par. 2 dell'art. 177 TCE, viene comunque perseguito attraverso interventi che mantengono le proprie caratteristiche, per così dire, economiche e sociali, secondo l'indicazione contenuta nel par. 1 della medesima norma, mentre nel caso del regolamento n. 976/99 non è possibile ricostruire un simile collegamento.

L'analisi del testo del regolamento avvalorata le considerazioni sin qui svolte: l'art. 3, infatti, nell'elencare gli ambiti di azione in cui la Comunità europea può apportare il suo contributo

---

<sup>368</sup> Al punto che si è parlato di una vera e propria "*contidionnalité démocratique*" che determina a priori il sostegno e il partenariato economico dell'Unione: cfr. T. de Wilde d'Estmael, *La réforme de la politique étrangère et de sécurité comune*, cit., p. 371. Si veda inoltre, al riguardo, B. Brandtner, A. Rosas, *Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice*, in *EJIL*, 1998, p. 468 ss. Tale approccio è stato ulteriormente sviluppato con l'accordo di Cotonou del giugno 2000, firmato tra i paesi ACP da un lato e la Comunità e i suoi Stati membri dall'altro, il quale si fonda sul rispetto dei diritti dell'uomo, dei principi democratici e dello stato di diritto come elementi essenziali per porre in essere e consolidare relazioni di tipo economico: si veda al riguardo la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo concernente il ruolo dell'Unione europea nella protezione dei diritti umani e della democratizzazione nei paesi terzi, Bruxelles 8 maggio 2001, COM(2001) 252 def., in <http://europa.eu.int>. A ben vedere, la dimensione "democratica" assegnata dalla Comunità alle proprie relazioni esterne è resa possibile dalla volontà degli Stati membri di non limitare tale aspetto alla sola componente economica ed è supportata dalla posizione di forza che la Comunità stessa ha ormai assunto a livello mondiale.

<sup>369</sup> Per un'analisi di tale prassi cfr. F. Martines, *Alcuni problemi relativi alla politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità europea*, in *DUE*, 1998, p. 879 ss. Si ritiene che tali clausole sospensive operino *ipso iure*, facendo cioè riferimento a principi di diritto internazionale generale, e non siano condizionate da una preventiva decisione politica del Consiglio adottata nell'ambito della cooperazione PESC: si veda al riguardo, S. Peers, in *CML Rev.* 1998, p. 539 ss. il quale, in un commento alla sentenza del 3 dicembre 1996, C-268/94, *Portogallo c. Consiglio*, in *Racc.* p. I-6177 ss., afferma che "*suspension of an agreement on human rights grounds is not a human rights act, but an act of trade or association policy*"; di diverso avviso è F. Martines *Alcuni problemi relativi alla politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità europea*, cit., p. 898, la quale ritiene che anche la sospensione di un accordo di cooperazione dovrebbe essere preceduto da un atto proprio della concertazione politica, applicandosi anche a tale ipotesi l'art. 301; per un commento alla sentenza sopra richiamata si veda anche N. Burrows, *Development Cooperation Defined*, in *Eur. Law Rev.*, 1997, p. 594 ss. Questa intima relazione tra politica estera e politica commerciale viene confermata da un'iniziativa molto importante intrapresa all'inizio del 2001 dalla Commissione e conosciuta con la sigla EBA, *Everything but Arms*, che ha portato all'adozione del regolamento CE n. 416/2001 del 28 febbraio 2001, in *GUCE* L 60 dell'1.3.2001, con il quale la Comunità ha accordato il diritto di circolare senza restrizioni all'interno del mercato unico a moltissimi prodotti provenienti dai quarantotto Stati più poveri del mondo, ad eccezione delle armi e delle munizioni.

tecnico e finanziario, precisa che tale intervento deve avvenire “*coerentemente con la politica esterna dell’Unione europea nel suo insieme*”, vale a dire nel rispetto della disciplina specifica che regola le prerogative della PESC, la quale dunque assume un ruolo complementare nei confronti del quadro normativo generale rappresentato dai regolamenti CE n. 975/99 e n. 976/99.

Questa complementarità va tradotta in termini di scelta della base giuridica, scelta che dovrà essere operata tenendo conto degli obiettivi e delle prerogative che con l’atto si intende perseguire nonché delle circostanze in cui è maturata la scelta di adottare l’atto medesimo.

Tuttavia, mentre la Comunità si è dotata di un atto di portata generale, obbligatorio ed immediatamente applicabile, che garantisce la legittimità del suo intervento esterno, seppur sempre nell’ambito della propria politica di cooperazione, lo stesso non potrà fare l’Unione europea, alla quale a questo punto si potrebbe anche dire *per definizione*, in virtù dei principi che ne disciplinano le modalità e gli ambiti di intervento, non è data la facoltà di un’azione di così ampia portata.

In altre parole, il trattato UE non contempla, né sarebbe stata ipotizzabile una soluzione differente, una norma che, al pari invece dell’art. 308 per la Comunità, permetta all’Unione di intervenire per perseguire una delle proprie prerogative senza che il trattato medesimo abbia previsto i necessari poteri<sup>370</sup>.

L’Unione può dunque agire unicamente negli ambiti e secondo le procedure disciplinate in maniera esplicita dal trattato di Maastricht, sempre che, per ciò che attiene agli aspetti di possibile interferenza, la Comunità non sia già intervenuta con un proprio atto<sup>371</sup>.

Va così notato che il quadro giuridico generale risultante dall’insieme dei due regolamenti ha permesso di stabilire, ad esempio, che l’assistenza e il monitoraggio dei processi elettorali rientrano, ora, tra le prerogative della Comunità nell’ambito del primo pilastro<sup>372</sup> e non, come si era del resto già verificato, tra quelle dell’Unione in virtù del secondo<sup>373</sup>.

---

<sup>370</sup> Non può infatti svolgere tale funzione neanche l’art. 6 TUE.

<sup>371</sup> Sulla possibilità che la dimensione esterna dell’azione comunitaria e le competenze PESC interferiscano cfr. A. Lang, *Risoluzioni del Consiglio di sicurezza, obblighi comunitari e politica estera dell’Unione europea*, cit., p. 571 e la bibliografia ivi citata.

<sup>372</sup> L’art. 2 del regolamento CE n. 975/99 inserisce infatti tra gli obiettivi dell’azione comunitaria in materia di cooperazione allo sviluppo ai quali la Comunità può apportare il proprio contributo anche (lett. f) il sostegno ai processi elettorali. Si veda inoltre in tal senso la Relazione speciale della Corte dei Conti n. 12/2000 sulla gestione, da parte della Commissione, del sostegno dell’Unione europea (!) allo sviluppo dei diritti dell’uomo e della democrazia in paesi terzi, corredata dalle risposte della Commissione, in *GUCE C 230* del 10/10/2000, nella quale la Commissione, rispondendo ai rilievi sollevati dalla Corte circa la complessità del quadro giuridico e di bilancio in

Ancora più di recente la Comunità si è fatta promotrice a livello internazionale della necessità di dare compiuta attuazione alla Convenzione di Ottawa sulle mine antiuomo ed ha adottato due regolamenti anch'essi basati sul binomio art. 179 - art. 308 TCE: si tratta, rispettivamente, del regolamento n. 1724/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante l'azione contro le mine terrestri antipersona nei paesi in via di sviluppo e del regolamento del Consiglio n. 1725/2001 riguardante l'azione contro le mine antipersona nei paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo, entrambi del 23 luglio 2001<sup>374</sup>.

La particolarità di questi due atti è, in primo luogo, connessa alla loro “complementarietà”, vale a dire all'essere entrambi destinati alla realizzazione delle medesime finalità nei confronti di Stati terzi, però, differenti.

Tale aspetto desta più di una perplessità: in primo luogo, infatti, non esiste una definizione comunitaria di paese in via di sviluppo<sup>375</sup>, né tanto meno un elenco, di modo che appare quanto meno difficoltoso scegliere a quale regolamento fare ricorso per porre in essere uno degli interventi in esso previsti, posto che il contenuto di tali atti è identico.

Sono infatti del tutto analoghe le operazioni che la Comunità può porre in essere per realizzare una finalità comune ai due regolamenti, sostenere cioè “i paesi che subiscono le conseguenze provocate dalle mine terrestri antipersona ai fini della creazione delle condizioni necessarie per il loro sviluppo economico e sociale”<sup>376</sup>.

In entrambi gli atti è, inoltre, richiamata la necessaria coerenza con i principi e gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune, laddove il ricorso all'indicativo presente del verbo

cui si svolgono tali azioni, sottolinea come “*in seguito all'entrata in vigore dei regolamenti CE 975/1999 e 976/1999 è emerso chiaramente che tutte le future azioni di assistenza e monitoraggio dei processi elettorali verranno finanziate nell'ambito del primo pilastro*”, ricorrendo infatti alle voci del capitolo B7 piuttosto che a quelle del capitolo B8 che è riservato alla PESC. Alla luce di queste considerazioni, appare del tutto fuorviante l'utilizzo del termine Unione in luogo della Comunità, la quale, paradossalmente, invece non figura mai nel testo della relazione.

<sup>373</sup> Si pensi, ad esempio, all'azione comune 96/406/PESC del 10 giugno 1996 concernente l'azione dell'Unione a sostegno del processo elettorale in Bosnia Erzegovina, in *GUCE* L 168 del 6.7.1996, con la quale l'Unione ha dato il proprio sostegno all'attività svolta dall'OSCE circa la preparazione, la supervisione e il controllo del processo elettorale; interessante è il contenuto del secondo comma dell'art. 1, nel quale si precisa che l'azione comune costituisce un rafforzamento del sostegno “già apportato alle attività dell'OSCE da parte dell'Unione europea tramite l'ECMM (missione di vigilanza della Comunità europea) mediante l'azione della Comunità in quanto tale e degli Stati membri a titolo nazionale”, dando così conto di un intervento congiunto, nel medesimo settore, dell'Unione, della Comunità e anche degli Stati membri.

<sup>374</sup> In *GUCE* L 234 dell'1.9.2001.

<sup>375</sup> Potendo questa essere riferita, in maniera approssimativa, a quei paesi con cui la Comunità intrattiene relazioni economiche in qualche modo privilegiate, ad esempio ai Paesi ACP, senza tuttavia esaurire l'insieme degli Stati riconducibili alla categoria dei paesi in via di sviluppo



dovere <sup>377</sup> porta a concludere nel senso che il rispetto della scelte effettuate dall'Unione in materia di politica estera non possano essere disattese dalla Comunità in sede di attuazione dei due regolamenti.

Tuttavia, mentre il primo è basato sull'art. 179 e si prefigge di promuovere l'azione contro le mine nei paesi in via di sviluppo, il secondo trova il proprio fondamento giuridico nell'art. 308 TCE, favorendo la realizzazione delle medesime operazioni "nell'ambito della politica comunitaria di cooperazione nei paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo", operazioni che vengono ritenute "necessarie per raggiungere uno degli scopi del trattato" di Roma (cfr. considerando n. 20).

Gli interrogativi che possono sorgere in merito a questi due atti sono in parte differenti da quelli legati ai regolamenti 975 e 976/99, dal momento che, almeno per il primo di essi, la competenza della Comunità non viene messa in discussione.

Meno evidente è, al contrario, il nesso tra il regolamento n. 1724/2001 e le finalità previste dall'art. 177 TCE come pure non sembra condivisibile la scelta di inserire entrambi gli atti in un'ottica di sostegno e di sviluppo economico e sociale piuttosto in quella della tutela dei diritti dell'uomo.

Altrettanto discutibile è la *ratio* del regolamento n. 1725/2001, anch'esso inserito al pari del regolamento 976/99 nell'ambito di una non meglio precisata politica comunitaria di cooperazione con paesi terzi, la cui adozione è finalizzata a perseguire, lo si è detto, uno degli scopi del trattato, indirettamente identificato con degli obiettivi di natura economica e sociale.

Se così è, e una lettura sistematica del testo dell'atto sembra deporre nel senso appena illustrato, allora non sembra agevole porre il regolamento n. 1725/2001 nell'ordinamento comunitario senza avvertire un certo imbarazzo, determinato dal fatto che, forse, per perseguire gli obiettivi in esso dichiarati era sufficiente il solo regolamento n. 1724/2001.

E' difficile immaginare, infatti, avendo presenti gli attuali scenari internazionali, che esistano paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo, il cui territorio sia disseminato di mine antiuomo e che necessitino dell'intervento a scopo economico e sociale della Comunità europea.

---

<sup>376</sup> Cfr. art. 2 di entrambi i regolamenti.

<sup>377</sup> Cfr. considerando n. 15 di entrambi i regolamenti i quali stabiliscono che "dette azioni devono essere in linea con la politica estera dell'Unione europea in senso lato"

Tuttavia, la volontà di adottare due regolamenti distinti che producono l'effetto di rafforzare, *rectius* ampliare le competenze della Comunità, ha determinato una forzatura dell'art. 177 TCE e, aspetto ancora più rilevante, un aggiustamento delle competenze tra Comunità ed Unione europea.

Se infatti, come si ritiene più corretto, il regolamento n. 1724/2001 fosse stato posto in essere nel quadro della politica di cooperazione allo sviluppo al fine di tutelare i diritti dell'uomo, l'adozione del regolamento n. 1725/2001 sulla base dell'art. 308 TCE sarebbe stata ancora meno giustificabile, in quanto avrebbe determinato una significativa erosione delle prerogative riconosciute all'Unione europea in forza dell'art. 11 TUE nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune.

Di qui una scelta che, se non può che essere condivisa nel merito, si presta a più di un rilievo dal punto di vista strettamente giuridico, poiché rappresenta una ulteriore prova di quanto la struttura a pilastri sia una costruzione poco coerente e sistematica, in quanto si presta a situazioni di incertezza e flessibilità che, al contrario, dovrebbero essere *ab origine* non ipotizzabili.

Vi è ancora un esempio, che dimostra come i settori della PESC siano oggetto di continue "incursioni" da parte del pilastro comunitario: si tratta, anche in questo caso, di una decisione, adottata dalla Comunità nell'ambito di quella generale e ancora non ben definita politica di cooperazione che, almeno nei tratti evidenziati sino a questo punto, si sta delineando come il tentativo di assumere un ruolo sempre più consapevole e rilevante sulla scena delle relazioni politiche internazionali.

Con la decisione del Consiglio n. 2001/549/CE del 16 luglio 2001<sup>378</sup>, infatti, la Comunità ha concesso assistenza macrofinanziaria alla Repubblica federale di Jugoslavia, sottolineando in maniera del tutto evidente il passaggio da un governo ostile, al quale, seppur in applicazione di una politica maturata in seno alle Nazioni Unite, erano stati imposti anni di embargo economico, ad un governo democratico ed amico, come d'altro canto emerge dagli stessi considerando dell'atto<sup>379</sup>.

---

<sup>378</sup> In *GUCE* L 197 del 21.7.2001.

<sup>379</sup> Di tenore analogo è la decisione del Consiglio 2001/511/CE del 27 luglio 2001 relativa ad un'ulteriore assistenza finanziaria eccezionale al Kosovo, in *GUCE* L 183 del 6.7.2001, che ha ampliato la dotazione finanziaria della decisione 2000/140/CE del 14 febbraio 2000, in *GUCE* L 47 del 19.2.2000, con la quale era stata attivata

Al di là degli aspetti politici in senso stretto, va qui sottolineata la base giuridica della decisione la quale, al pari del regolamento n. 976/99, è fondata sull'art. 308 CE<sup>380</sup>.

L'interesse che scaturisce da questa decisione risiede nel fatto che con essa la Comunità ha dato seguito ad una chiara volontà politica dell'Unione, quella cioè di sostenere economicamente il nuovo governo democratico della Repubblica federale di Jugoslavia<sup>381</sup>, volontà che tuttavia non si sarebbe potuta tradurre in un atto del secondo pilastro, per mancanza sia di una base giuridica *ad hoc* che di una norma di chiusura analoga all'art. 308 CE, sul cui utilizzo nel caso di specie permangono, tra l'altro, le medesime perplessità avanzate per il regolamento n. 976/99.

In tale ipotesi, quindi, il ricorso ad una disposizione del trattato CE permette di perseguire un obiettivo maturato in sede intergovernativa, dando così luogo alla ennesima situazione di commistione tra i pilastri su cui la struttura "comunitaria" è fondata, e consente di fornire una ulteriore chiave di lettura dei rapporti tra Comunità ed Unione in virtù della quale l'integrazione tra i pilastri è ancora più stretta e frequente di quanto un'applicazione letterale dei Trattati potrebbe far ritenere<sup>382</sup>.

La prassi più recente permette di dare conto di altri casi in cui decisioni assunte nel campo della politica estera si siano tradotte in una estensione delle competenze comunitarie; ci si riferisce al regolamento n. 1080/2000<sup>383</sup>, con il quale la Comunità europea si è dotata dello strumento giuridico per finanziare l'insediamento e il funzionamento della missione *ad interim*

un'assistenza finanziaria a fondo perduto di carattere eccezionale per aiutare il Kosovo a "ridurre le sue ristrettezze finanziarie nelle attuali circostanze di eccezionale difficoltà".

<sup>380</sup> Il quale sembra dunque al centro di un rinnovato utilizzo in termini di capacità di espansione delle competenze comunitarie, dopo un periodo in cui aveva, per così dire, ceduto il passo al principio di attribuzione basato su di un sostanziale ampliamento degli ambiti di intervento della Comunità attraverso successive revisioni del Trattati: cfr. sul punto R. Baratta, *Pesc ed atti comunitari: interferenze fra competenze della Comunità ed attività di politica estera dell'Unione*, intervento nella versione provvisoria al Convegno di studi sull'Unione europea protagonista delle relazioni internazionali, tenuto presso l'Università di Macerata il 5-7 aprile 2001.

<sup>381</sup> Come emerge chiaramente dai considerando della Decisione.

<sup>382</sup> Cfr. in tal senso R. Baratta, *Pesc ed atti comunitari: interferenze fra competenze della Comunità ed attività di politica estera dell'Unione*, cit., il quale afferma che spesso, come la stessa prassi dimostra, il ricorso ad atti che appartengono a pilastri diversi è il risultato di "dinamiche istituzionali ... permeate da elementi di opportunità politica, di "efficacia" delle azioni intraprese sul piano delle relazioni internazionali". Forse una base giuridica più idonea per interventi di questo tipo potrà essere l'articolo 181 A inserito nel trattato CE, nell'ambito del nuovo titolo XXI sulla Cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi, dal trattato di Nizza, che attribuisce alla Comunità una (ulteriore) competenza in materia di cooperazione economica coerente con la politica di sviluppo della Comunità, al fine di contribuire "all'obiettivo generale di sviluppo e di consolidamento dello Stato di diritto".

<sup>383</sup> Regolamento CE n. 1080/2000 del Consiglio del 22 maggio 2000 relativo al sostegno alla Missione ad interim delle Nazioni Unite per il Kosovo (MINUK) e all'Ufficio dell'Alto Rappresentante in Bosnia-Erzegovina (OHR), in *GUCE L 127* del 27.5.2000.

delle Nazioni Unite in Kosovo e dell'Ufficio dell'Alto Rappresentante in Bosnia-Erzegovina e al regolamento n. 381/2001<sup>384</sup> che istituisce il meccanismo di reazione rapida.

Tanto il primo, adottato nel quadro della "politica della Commissione nel Kosovo e in Bosnia-Erzegovina", quanto il secondo atto, che consente alla Comunità di impegnare rapidamente risorse finanziarie in situazioni di emergenza o di crisi, utilizzano quale base giuridica l'art. 308, dal momento che in entrambi si afferma che il trattato "non prevede poteri di azione diversi" da quelli enunciati in tale norma.

Per tutti gli atti citati sino a questo punto, che cominciano a costituire dei precedenti abbastanza significativi<sup>385</sup>, valgono le medesime osservazioni proposte per il regolamento n. 976/99 sul ricorso all'art. 308, che può far sorgere dubbi di legittimità e, più in generale, su come gli equilibri raggiunti a livello politico siano molto spesso idonei a porre in essere un modello di coordinamento tra le diverse forme di cooperazione "comunitaria" in senso lato<sup>386</sup>, senza che ciò dia luogo ad una vera e propria violazione del principio della separazione di competenze fra pilastri; si è discusso, infatti, sino ad ora, di settori in cui non è affatto agevole tracciare una netta linea di demarcazione tra le prerogative della politica estera e alcune, importanti politiche comunitarie.

Del tutto diversa è l'ipotesi in cui si è certi che un determinato settore, si pensi alla difesa comune, è senz'altro posto al di fuori del primo pilastro, di modo che un (improbabile) intervento della Comunità dovrebbe essere senz'altro sanzionato<sup>387</sup>.

Le difficile definizione delle competenze è testimoniata inoltre dalla circostanza che dopo l'adozione del regolamento n. 1080/2001, il Consiglio ha approvato l'azione comune 2000/811/PESC<sup>388</sup>, con la quale sono state definite le funzioni della Missione di sorveglianza dell'Unione europea (EUMM), che ha preso il posto della Missione di vigilanza della Comunità europea (ECMM) istituita nel 1991 sulla base di un *memorandum* di intesa, il cui obiettivo è

---

<sup>384</sup> Si tratta del regolamento CE n. 381/2001 del Consiglio del 26.2.2001 che istituisce il meccanismo di reazione rapida, in *GUCE L 57* del 27.2.2001.

<sup>385</sup> Cui va aggiunto il regolamento CE n. 1628/96 del 25 luglio 1996, relativo all'aiuto in Bosnia-Erzegovina, Croazia, Repubblica federale di Jugoslavia ed ex Repubblica jugoslava di Macedonia, in *GUCE L 204* del 14.8.1996.

<sup>386</sup> Relativa cioè alla Comunità e all'Unione, come si è voluta intendere ai fini del presente lavoro.

<sup>387</sup> E' evidente che una simile ipotesi, oltre a porsi completamente al di fuori del sistema dei trattati, dal momento che comporterebbe quanto meno una violazione della disciplina sulla procedura di revisione, appare, nei fatti e proprio alla luce della prassi, poco credibile.

<sup>388</sup> In *GUCE L 328* del 23.12.2000

quello di raccogliere le informazioni necessarie per determinare in maniera efficace la politica dell'Unione europea nei confronti dei Balcani occidentali<sup>389</sup>.

All'ultimo esempio proposto, relativo al settore del controllo sulle esportazioni di beni a duplice uso, si è scelto di riservare una autonoma trattazione, dal momento che rappresenta un caso estremamente significativo di come la prassi sia in grado, nel tempo, di risolvere questioni che, ad una prima lettura, appaiono come evidenti ipotesi di interferenza tra pilastri.

### 3.1 La prassi nel settore delle esportazioni dei beni a duplice uso

L'attribuzione della competenza alla Comunità o all'Unione in un ambito certamente "di confine" come quello sopra indicato è avvenuta attraverso soluzioni che manifestano con chiarezza il modo in cui scelte di natura politica, sulle quali evidentemente è stata raggiunta l'unanimità dei consensi, si traducano in norme vincolanti per gli Stati che vi hanno concorso.

L'esempio proposto offre inoltre spazio per una ulteriore riflessione, in base alla quale, rispetto a quelle materie che non possono essere attribuite con certezza alla competenza comunitaria o a quella dell'Unione, la struttura a pilastri è essa stessa un efficace meccanismo di integrazione "flessibile", che opera alla stregua di una cooperazione rafforzata in senso inverso; in queste ipotesi, se il sistema dei Trattati offre un certo margine di valutazione, gli Stati membri potranno scegliere di cooperare in maniera più intensa ricorrendo ad un atto comunitario oppure di adottare una misura propria della cooperazione intergovernativa per mantenere un maggior livello di autonomia.

Il regime di controllo delle esportazioni dei prodotti a duplice uso, vale a dire quei prodotti, inclusi software e tecnologie, utilizzabili per scopi militari e civili, costituisce pertanto il frutto di un ragionevole compromesso a cui gli Stati membri sono pervenuti sin dal 1994, attraverso l'adozione congiunta di un regolamento comunitario<sup>390</sup> basato sull'art. 133 TCE istitutivo di un sistema comune di controllo e di un'azione comune contenente l'elenco dei beni sui quali il

---

<sup>389</sup> Questo atto sembra confermare la tesi della complementarietà tra le prerogative della Comunità e quelle dell'Unione, la quale dovrebbe dunque essere maggiormente orientata verso la determinazione di un quadro di riferimento generale al cui interno potrebbe collocarsi anche l'azione della Comunità, senza che ciò comporti, tuttavia, l'instaurarsi di un rapporto di subordinazione di quest'ultima alla prima; semmai, come si è visto, può essere vero il contrario.

<sup>390</sup> Regolamento CE n. 3381/94 del 19 dicembre 1994 che istituisce un sistema di controllo delle esportazioni di beni a duplice uso, in *GUCE* L 367 del 31.12.1994, modificato dal regolamento CE n. 837/95 del 10 aprile 1995, in *GUCE* L 90 del 21.4.1995.

controllo doveva essere esercitato<sup>391</sup>; solo di recente gli Stati hanno preferito una soluzione più sbilanciata verso il pilastro comunitario ed hanno adottato un ulteriore regolamento<sup>392</sup> che ha inglobato il sistema di controlli sino a quel momento basato su entrambi gli atti, abrogando nel contempo l'azione comune PESC<sup>393</sup>.

Tale conclusione della vicenda, resa possibile dall'aver gli Stati membri raggiunto l'accordo politico necessario per l'approvazione dell'atto, è stata incoraggiata, dal punto di vista del trattamento giuridico, dalla giurisprudenza della Corte la quale ha sostanzialmente stabilito che la nozione di politica commerciale comune di cui all'art. 133 TCE può essere estesa alle esportazioni verso paesi terzi di beni utilizzabili anche per fini militari<sup>394</sup>.

L'abrogazione dell'azione comune non ha comunque del tutto sottratto la materia alle prerogative dell'Unione, tanto è vero che il Consiglio ha nello stesso giorno fissato alcuni criteri comuni di controllo nell'assistenza tecnica relativa ai prodotti a duplice uso<sup>395</sup>, criteri concernenti, in particolare, la formazione e la trasmissione dell'apprendimento del funzionamento o della capacità o di servizi di consulenza in materia di armi, in special modo le armi di distruzione di massa e i materiali di armamento destinati ad essere esportati in paesi soggetti ad embargo internazionale.

Continuano ad essere di competenza PESC quelle azioni che affrontano il problema della diffusione e del commercio delle armi dal punto di vista della minaccia per la pace e per la sicurezza internazionali presente nel fenomeno: si vedano, al riguardo, la decisione 2000/803/PESC<sup>396</sup> e la decisione 2001/200/PESC<sup>397</sup> con le quali l'Unione europea ha preso una

---

<sup>391</sup> Decisione del Consiglio 94/942/PESC del 19 dicembre 1994, relativa all'azione comune riguardante il controllo delle esportazioni di beni a duplice uso, *GUCE* L 367 del 31.12.1994.

<sup>392</sup> Regolamento CE n. 1334/2000 del 22 giugno 2000 che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni di prodotti e tecnologie a duplice uso.

<sup>393</sup> Decisione del Consiglio 2000/402/PESC del 22 giugno 2000 che abroga la decisione 94/942/PESC, in *GUCE* L 159 del 30.6.2000.

<sup>394</sup> Cfr. le sentenze del 17 ottobre 1995, causa C-70/94, *Werner*, in *Racc.* p. I-3189 ss e causa C-83/94, *Leifer*, in *Racc.* p. I-3231 ss. Si noti che nel testo dell'azione comune 2000/402/PESC è contenuto un esplicito richiamo a tale giurisprudenza, dalla quale viene fatta discendere la competenza esclusiva della Comunità europea in ordine all'adozione del regolamento in oggetto.

<sup>395</sup> Azione comune del Consiglio 2000/401/PESC del 22 giugno 2000 relativa al controllo dell'assistenza tecnica riguardante taluni fini militari, in *GUCE* L 159 del 30.6.2000.

<sup>396</sup> Decisione del 14 dicembre 2000 che attua l'azione comune 1999/34/PESC sul contributo dell'Unione europea alla lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi portatili e di armi leggere nell'Ossezion meridionale, in *GUCE* L 326 del 22.12.2000.

<sup>397</sup> Decisione del 12 marzo 2001 che attua l'azione comune 1999/34/PESC sul contributo dell'Unione europea alla lotta contro l'accumulazione e la diffusione destabilizzanti di armi portatili e di armi leggere nell'America latina e nei Caraibi, in *GUCE* L 72 del 14.3.2001.

posizione specifica rispetto alla diffusione e la accumulazione “destabilizzanti” di armi portatili e di armi leggere in due regioni particolari, l’Ossezia meridionale e l’America latina, stanziando un contributo economico a sostegno delle iniziative volte a promuovere il disarmo e ad incoraggiare l’importazione e la detenzione di tali tipi di armi soltanto per legittime esigenze di sicurezza interna.

### **3.2 I due *mode d’emploi* adottati per la politica estera e di sicurezza comune**

Sotto il profilo formale, si tratta di due documenti di lavoro elaborati dal Coreper, interni al Consiglio, non pubblicati<sup>398</sup>, attraverso i quali sono state individuati la portata e il contenuto delle posizioni e delle azioni comuni, nonché i criteri per l’elaborazione delle stesse.

Tali documenti, riguardanti le posizioni e le azioni comuni disciplinate dal trattato sull’Unione europea nella sua originaria versione, possono trovare applicazione anche dopo le modifiche introdotte dal trattato di Amsterdam al settore PESC, dal momento che il nuovo art. 15 TUE (ex art. J.5), non ha apportato rilevanti cambiamenti ai due atti in questione.

L’art. 15 TUE precisa infatti che tali atti “definiscono l’approccio dell’Unione su una questione particolare di natura tematica o geografica”, in linea con il contenuto nel Documento n. 5194/95 del 1° marzo 1995, secondo il quale “le posizioni comuni permettono all’Unione di definire una posizione nei confronti di uno Stato terzo, di un avvenimento o di una questione internazionale di carattere generale”.

Tale documento ha inoltre chiarito che la posizione comune fondata sull’art. J.2 (ora art. 11) TUE ha il compito di fornire alle diverse componenti dell’Unione il quadro necessario per agire in maniera convergente, definendo strategie a medio e lungo termine oppure orientamenti a breve termine, la cui attuazione è affidata agli Stati membri ed alla Comunità attraverso strumenti di azione che non sono gestiti in comune.

Come si vedrà in seguito, l’analisi della prassi ha permesso di verificare in senso positivo il rispetto di questo orientamento.

Viene inoltre precisato che le posizioni comuni fondate sull’art. J.2 non costituiscono decisioni ai sensi dell’art. 189 TCE o delle corrispondenti disposizioni dei Trattati CEEA e CECA.

---

<sup>398</sup> Il cui testo è stato fornito, su richiesta specifica, dalla Direzione Generale trasparenza e accesso ai documenti del Consiglio.

Si tratta di una considerazione che incide direttamente sulla portata dell'atto, quindi sull'efficacia dello stesso, di norma indicata in termini temporali espressi, e sulla opponibilità di tali effetti ai destinatari: escludendo, infatti, che le posizioni comuni siano assimilabili alle decisioni CE si è voluto evitare che fosse presente nel settore della politica estera e di sicurezza comune un atto la cui inosservanza da parte degli Stati destinatari avrebbe potuto dar luogo ad una reazione accompagnata da misure sanzionatorie.

Viceversa, tale precisazione fa sì che l'efficacia di una posizione comune sia circoscritta agli istituti propri del diritto internazionale generale, al quale resta dunque affidato il compito di far rispettare i contenuti di una posizione comune così come disciplinata con le modifiche introdotte dal trattato di Amsterdam; l'ultimo capoverso dell'art. 15 TUE, infatti, prescrive che gli Stati membri provvedono, affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni comuni, ribadendo in tal modo un principio che sarebbe stato, al contrario, quanto meno pleonastico se si fossero applicate le norme generali proprie del pilastro comunitario, nel cui ambito spetta all'art. 10 TCE (ex art. 5) rammentare agli Stati membri che hanno il dovere di adoperarsi per garantire il rispetto delle norme del trattato o di atti di diritto derivato.

La soluzione proposta sembra trovare conferma, *a contrario*, nelle disposizioni comuni del Titolo I del trattato di Maastricht ed, in particolare, nell'art. 2 (ex art. B), il quale estende al *modus operandi* dell'Unione il rispetto del solo principio di sussidiarietà definito all'art. 5 del TCE e non anche del successivo art. 10, con la conseguenza che la precisazione effettuata dagli Stati membri circa l'impossibilità di assimilare una posizione comune ex art. J.2 ad una decisione è non solo rilevante dal punto di vista politico ma riveste una autonoma e fondata consistenza di carattere giuridico difficilmente superabile.

Si tratta, a ben vedere, di una considerazione del tutto coerente con gli elementi fondamentali della cooperazione PESC, mantenuti sostanzialmente inalterati anche dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, che si connota fortemente quale cooperazione internazionale in cui l'elemento diplomatico appare non solo presente ma, soprattutto, prevalente.

Dal punto di vista strettamente formale, il documento propone che le posizioni comuni non siano, in generale, corredate di considerando e che, se del caso, rechino il riferimento ad eventuali misure adottate dalla Comunità, o che la Commissione intende proporre, "ai fini



dell'attuazione delle decisioni specifiche della Comunità derivanti dalla posizione comune" stessa.

Tale precisazione, che manifesta la volontà del Consiglio di preservare l'*acquis communautaire*<sup>399</sup>, trova conferma, nella prassi, nel più significativo esempio di applicazione congiunta di un atto PESC e di un provvedimento comunitario, esempio che dimostra, nei fatti, il principio della permeabilità tra i due pilastri i quali, all'occorrenza, finiscono con l'operare in modo parallelo per il perseguimento di un obiettivo comune; non altrettanto può dirsi per l'assenza di considerando, i quali sono, al contrario, normalmente menzionati e svolgono la funzione di illustrare i motivi per cui l'atto è stato adottato.

Si fa riferimento all'adozione di un regolamento ai sensi dell'art. 301 TCE, atto che in questa particolare ipotesi trova la propria ragion d'essere proprio in una azione o posizione comune PESC nella quale sia stata disposta l'interruzione o la riduzione delle relazioni economiche con un determinato paese: gli atti analizzati permettono in proposito di concludere che il *mode d'emploi* in esame è stato rispettato, dal momento che tutte le posizioni comuni PESC che dispongono l'interruzione o la riduzione delle relazioni economiche riportano nel testo il richiamo al corrispondente regolamento comunitario, secondo una prassi che non ha subito modifiche anche dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam<sup>400</sup>.

L'altro documento, il n. 7896/95 dell'8 giugno 1995, è stato sottoposto all'attenzione del Consiglio dal Coreper al fine di "applicare più efficacemente le decisioni già prese dal Consiglio per l'organizzazione delle relazioni esterne dell'Unione"; con tale atto, dunque, il Coreper ha suggerito alcuni metodi di lavoro per superare le difficoltà pratiche emerse nella relazione sul funzionamento del trattato, approvata il 10 aprile 1995<sup>401</sup>, nella quale viene sottolineato che "il quadro istituzionale unico svolgerà appieno il suo ruolo soltanto se vengono prese tutte le disposizioni per assicurarne il corretto funzionamento".

Per quanto concerne, in particolare, gli argomenti trattati nel presente lavoro, il Documento si sofferma sull'utilizzazione e sulle modalità di adozione delle posizioni comuni, delle azioni

---

<sup>399</sup> In tal senso R. Baratta, *Pesc ed atti comunitari: interferenze fra competenze della Comunità ed attività di politica estera dell'Unione*, cit.

<sup>400</sup> Si considerino, ad esempio, la Posizione comune del Consiglio del 20 luglio 2000 concernente il divieto sulle importazioni di diamanti grezzi dalla Sierra Leone 455/2000/PESC, in *GUCE* L 183 del 22.7.2000, e il contestuale regolamento CE di attuazione, n. 1754 /2000 del 3 agosto 2000, relativo all'importazione nella Comunità di diamanti grezzi dalla Sierra Leone, in *GUCE* L 200 dell'8.8.2000

<sup>401</sup> Documento 5082/1/95.

comuni e delle dichiarazioni, riconoscendo a tali atti scopi e funzioni “non identici”; altra considerazione che deve essere riportata è quella secondo la quale l’attuazione degli obiettivi PESC si avvale tanto dei c.d. strumenti propri dell’attività diplomatica, solo in parte riconducibili al contesto dei Trattati, quanto di atti a carattere obbligatorio basati sugli (allora) artt. J.2 e J.3.

Si tratta, a ben vedere, di una considerazione di carattere generale dovuta all’esame di una prassi che, sin dai primi atti PESC, ha denotato chiaramente una commistione tra provvedimenti normativi in senso stretto e altri documenti nei quali la componente diplomatica appare prevalere, sia per ciò che attiene alla forma che dal punto degli effetti.

Nel documento viene, in primo luogo, sottolineato che la rapida ed efficace attuazione di un’azione o di una posizione comune dipende dal contenuto della stessa, che deve essere formulato “con un grado di precisione e di cura dei dettagli sufficiente da renderli operativi”, per cui risulta inappropriato l’uso di “considerando” iniziali, ai quali viene comunemente riconosciuta una funzione esplicativa e declaratoria dei contenuti dell’atto, superflua nell’ipotesi di provvedimenti con vocazione spiccatamente operativa.

Questa affermazione iniziale riguarda indistintamente entrambi gli atti e non contribuisce quindi a stabilirne le differenze.

Venendo poi alla portata specifica dei due atti, l’interprete è sicuramente un po’ deluso dalla descrizione estremamente generica che ne viene data, sulla base della quale, a corollario di quanto già precisato nel documento 5194/95, le posizioni comuni “possono definire strategie a medio termine ...” ma, viceversa “possono anche fornire orientamenti a più breve termine e prevedere disposizioni immediatamente operative”.

Le posizioni definiscono principi comuni la cui attuazione è demandata a misure rientranti nella competenza degli Stati membri e della Commissione, senza che delle stesse vi sia una gestione congiunta, al contrario delle azioni comuni che, sempre secondo gli orientamenti suggeriti dal Coreper, hanno la funzione di definire una linea di azione collettiva nei confronti di un evento internazionale e di disciplinarne la realizzazione stabilendone le modalità, i tempi ed eventualmente la copertura finanziaria.

Va infine aggiunta una nota di carattere formale, relativa ai titoli che, conformemente al regolamento interno del Consiglio ed in applicazione, dunque, del principio del quadro istituzionale unico, posizioni ed azioni comuni dovrebbero avere: il documento precisa, al riguardo, che tali atti dovrebbero, per così dire, essere chiamati con i loro nomi, riportando cioè

nel titolo “posizione comune del ...” o “azione comune del ...” con un livello di dettaglio che non appare superfluo o fuori luogo, dal momento che, almeno sino ai primi mesi del 1995, tanto le posizioni quanto le azioni comuni, stando alla prassi pubblicata sulla Gazzetta ufficiale della Comunità europea, avevano viceversa il titolo di “Decisione del Consiglio ... relativa all’azione comune o alla posizione comune ...”<sup>402</sup>.

### 3.3 La doppia base giuridica

Come si è accennato, l’applicazione delle disposizioni concernenti la politica estera e di sicurezza comune ha dato luogo a numerosi casi di provvedimenti dotati di doppia base giuridica, fondati cioè su almeno due disposizioni normative, appartenenti, e questo è il dato più significativo, a due pilastri differenti.

Anche tale elemento si inserisce nella prospettiva della definizione di un insieme unitario di norme, naturale corollario del principio del quadro istituzionale unico che, viceversa, rischierebbe di risultare privo di riscontri concreti dal punto di vista del diritto materiale.

Attraverso il meccanismo sopra richiamato, invece, ad istituzioni che agiscono secondo regole comuni all’interno di pilastri distinti tra loro, è il caso del Consiglio che, come si è visto, applica il proprio regolamento interno anche al settore PESC, corrispondono atti normativi la cui caratteristica principale è proprio quella di costituire l’applicazione di principi che appartengono a sistemi giuridici complementari e ad un tempo del tutto autonomi<sup>403</sup>.

Si assiste in tal modo alla costruzione di un *sistema integrato*, secondo la definizione utilizzata proprio in uno di questi atti, che produce i propri effetti nell’ordinamento comunitario, e quindi in quello degli Stati membri, dando attuazione a principi e, prima ancora, a volontà che hanno visto la luce in seno all’Unione.

La prassi esistente in proposito offre un certo numero di esempi di cui l’applicazione congiunta dell’art. 301 TCE e di un’azione o posizione comune PESC che ne costituiscono, per così dire, il presupposto politico, è sicuramente l’ipotesi più significativa, dal momento che con essa l’Unione non solo ha dato concreta attuazione a scelte di politica estera ma ha recepito il

<sup>402</sup> L’intestazione dell’atto era pertanto la seguente: “Decisione del Consiglio 94/942/PESC del 19 dicembre 1994, relativa all’azione comune, adottata dal Consiglio in base all’art. J.3 del Trattato sull’Unione europea, riguardante il controllo delle esportazioni di beni a duplice uso, in *GUCE* L 367 del 31.12.1994.

<sup>403</sup> D’altro canto, e nonostante il “quadro istituzionale unico” all’interno dello stesso pilastro sono presenti norme che attribuiscono funzioni differenti alla medesima istituzione: è il caso, come si è visto nel secondo capitolo, delle funzioni attribuite alla Corte di giustizia nell’ambito del titolo IV del Trattato CE.

contenuto di alcune risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite in tema di sospensione di talune relazioni economiche: è il caso, quasi emblematico, dell'embargo adottato in sede internazionale nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro) con la risoluzione del Consiglio di sicurezza n. 757/1992, seguita da numerosi altri provvedimenti, che l'Unione ha recepito ricorrendo al binomio sopra descritto<sup>404</sup>.

Vi sono inoltre altre ipotesi che rivestono per l'interprete un particolare interesse.

Si tratta, in primo luogo, dell'applicazione congiunta, che di regola è tale anche dal punto di vista temporale, tra un'azione comune PESC e un regolamento adottato ai sensi dell'art. 133 TCE (ex art. 113), che rappresenta una sorta di estensione del principio enunciato proprio nell'art. 301 TCE all'ipotesi in cui a scelte di politica estera non segua l'interruzione in senso stretto delle relazioni economiche con un determinato paese ma si renda opportuno incidere più in generale sul mercato internazionale di certi particolari prodotti.

Si veda in proposito il già citato Regolamento CE n. 837/95 del Consiglio del 10 aprile 1995 che modifica il regolamento CE n. 3381/94 che istituisce un regime comunitario di controllo delle esportazioni a duplice uso adottato sulla base di una azione comune, la numero 95/127/PESC del 10 aprile 1995, con la quale vengono tradotti in un provvedimento normativo gli orientamenti generali definiti dal Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 1992; tale regolamento rappresenta inoltre un significativo esempio di come indicazioni di carattere politico in tema di politica estera possono trovare ingresso in un atto obbligatorio e direttamente applicabile.

Il secondo caso illustrato riveste un certo interesse dal punto di vista sostanziale piuttosto che formale in senso stretto, dal momento che si riferisce ai controlli effettuati dalla Corte dei conti rispetto a due interventi di livello internazionale effettuati dall'Unione europea, relativi alla

---

<sup>404</sup> Si veda, ad esempio, il regolamento CE n. 2472/94 del 10 ottobre 1994 che sospende alcuni elementi dell'embargo nei confronti della Repubblica federale di Jugoslavia (Serbia e Montenegro), cui fanno da corollario la posizione comune del Consiglio 94/673/PESC del 10 ottobre 1994, entrambe pubblicate in *GUCE* L 266 del 15.10.1994), e la Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni unite 943/1994 del 23 settembre 1994 (in <http://www.u.org>) e molto di recente, del Regolamento CE n. 1149/2001 dell'11 giugno 2001 che istituisce misure restrittive nei confronti della Liberia, adottato quasi congiuntamente con la posizione comune del Consiglio 2001/357/PESC del 7 maggio 2001, concernente misure restrittive nei confronti della Liberia e che fa seguito alla Risoluzione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite n. 1343/2001 concernente, in particolare, il ruolo svolto dalla autorità liberiane nel conflitto in Sierra Leone.

realizzazione di una amministrazione della città di Mostar da parte dell'Unione europea (c.d. AMUE)<sup>405</sup> e al sostegno del processo di pace in Medio Oriente<sup>406</sup>.

Il 16 maggio 1994 il Consiglio ha adottato, *rectius* ha deciso di adottare, secondo la formula, sopra ricordata, di una azione comune inglobata in una decisione, l'azione comune 94/308/PESC<sup>407</sup> per apportare un sostegno all'amministrazione della città di Mostar, in Bosnia-Erzegovina, una delle città più colpite dai bombardamenti; la realizzazione dell'amministrazione comunitaria ha comportato l'utilizzo di ingenti risorse economiche, sulle quali la Corte dei conti ha esercitato il proprio controllo ai sensi dell'art. 248 TCE (ex art. 188C).

Considerazioni sostanzialmente analoghe riguardano il controllo sui conti dell'Unità elettorale europea istituita nel quadro dell'azione di politica estera e di sicurezza comune concernente la sorveglianza delle elezioni palestinesi.

Le due relazioni, oltre a dar conto della verifica sulla correttezza delle operazioni finanziarie effettuate, illustrano in maniera approfondita lo svolgimento di tali interventi, rilevando a più riprese il diverso, e a volte ridotto, coinvolgimento delle istituzioni della Comunità, con particolare riguardo a Parlamento e Commissione, nell'ambito di azioni di politica estera<sup>408</sup>.

---

<sup>405</sup> Sulla base di quanto si evince dalla relazione della Corte dei Conti, l'amministrazione della città di Mostar da parte dell'Unione europea è stata oggetto di un *memorandum* di intesa, firmato il 5 luglio 1994 dagli Stati membri dell'Unione europea e dell'Unione europea occidentale (UEO), nonché dalle varie parti coinvolte nel conflitto; in esso si legge che il principale obiettivo di tale amministrazione è quello di creare le condizioni favorevoli per giungere all'unificazione di Mostar. Scopo fondamentale dell'AMUE, benché non dichiarato, era quello di pervenire ad una amministrazione unica della città, operando affinché si creasse il clima più opportuno per tenere elezioni democratiche e per favorire il ritorno a condizioni di vita normali per tutti i suoi abitanti e avendo sempre ben presente le problematiche connesse alla natura pluri-etnica dei luoghi in cui si stava intervenendo.

<sup>406</sup> Relazione speciale n. 4/96, sui conti dell'Unità elettorale europea istituita nel quadro dell'azione di politica estera e di sicurezza comune concernente la sorveglianza delle elezioni palestinesi, corredata delle risposte della Commissione, in *GUCE C 57* del 24.2.1997.

<sup>407</sup> In *GUCE L 134* del 30.5.1994.

<sup>408</sup> Quelle segnalate non sono evidentemente le uniche relazioni svolte dalla Corte dei conti in ordine alla gestione economica di interventi della Comunità in settori "di confine" tra competenze comunitarie e politica estera e di sicurezza comune: si veda, ad esempio, la relazione speciale n. 2/2001 sulla gestione dell'aiuto umanitario di emergenza a favore delle vittime della crisi del Kosovo, corredata delle risposte della Commissione, 2001/C 168/01, in *GUCE C 168* del 12.6.2001, rispetto alla quale l'intervento diretto dell'ECHO, L'Ufficio della Commissione europea istituito nel 1991 con il compito di gestire gli aiuti umanitari concessi dalla Comunità, ha formalmente reso autonoma un'azione che, dal punto di vista sostanziale, si inserisce in un più generale programma di intervento di politica estera. Si consideri, al riguardo, che l'insediamento della Missione delle Nazioni Unite nel Kosovo (UNMIK), così come prevista nella Risoluzione del Consiglio di sicurezza 1244 del 10 giugno 1999 in cui è stato affermato il principio dell'organizzazione dell'amministrazione civile del Kosovo, è stata oggetto di una specifica azione comune del 29 luglio 1999 (1999/522/PESC, in *GUCE L 201* del 31.7.1999) con la quale l'Unione europea si assume la responsabilità di una parte della missione delle Nazioni unite.

Ne emergono alcuni significativi spunti di riflessione relativi, in primo luogo, alla commistione di competenze originatasi dall'aver deciso, ai sensi dell'art. J.11 TUE (ora art. 21), cui corrisponde, nel pilastro comunitario l'art. 268, par. 2 TCE (ex art. 199)<sup>409</sup>, che le spese sostenute per le due operazioni avessero carattere amministrativo o che comunque dovessero essere poste a carico del bilancio comunitario, con la conseguente applicazione delle procedure di bilancio previste dal trattato CE.

Al pari di quanto accade infatti per un intervento di carattere comunitario in senso stretto, anche sull'amministrazione di Mostar, ad esempio, il Parlamento europeo ha finito per esercitare quel controllo, seppur indiretto, che gli viene riconosciuto dalla disciplina dell'approvazione del bilancio comunitario e la Commissione<sup>410</sup>, benché nei limiti previsti dall'aver dato attuazione, nei fatti, ad un'azione comune PESC, ha potuto svolgere i propri compiti di esecuzione del bilancio assegnato a questo intervento.

Quanto alla competenza Parlamento europeo, inoltre, bisogna segnalare che l'accordo interistituzionale del 6 maggio 1999<sup>411</sup> concluso tra Consiglio, Commissione e Parlamento, ha precisato, ai punti 39 e 40, il coinvolgimento di quest'ultimo nella procedura di adozione del capitolo PESC del bilancio comunitario.

In questo caso il dato formale, rappresentato da un atto che pone le proprie basi su disposizioni appartenenti a pilastri diversi, offre l'occasione per verificare in che modo il principio della struttura a pilastri funzionalmente separati tra loro, interagisca e si confronti con quello del quadro istituzionale unico<sup>412</sup>.

L'altra ipotesi di doppia base giuridica qui commentata ha ad oggetto tre recenti decisioni del Consiglio che, in attuazione dell'accordo raggiunto in seno al Consiglio europeo di Nizza del

---

<sup>409</sup> Il quadro normativo così delineato non sembra tuttavia aver determinato la "comunitarizzazione" della PESC: cfr. in tal senso R. Baratta, *Pesc ed atti comunitari: interferenze fra competenze della Comunità ed attività di politica estera dell'Unione*, cit.

<sup>410</sup> Il Parlamento ha in realtà manifestato un rilevante interesse per l'attuazione dell'azione comune AMUE e per le procedure decisionali, come risulta dalla Relazione della commissione per i bilanci sul finanziamento della Politica estera e di sicurezza comune del 18 marzo 1994 e dalla Relazione della missione *ad hoc* a Mostar, della commissione per i bilanci e della commissione per il controllo di bilancio del Parlamento europeo, 26-29 marzo 1995 (relatori: on. E. Müller e on. Joan Colom i Naval).

<sup>411</sup> In *GUCE C 172* del 18.6.1999; l'accordo citato ha preso il posto di uno precedente del 1997, in *GUCE C 286* del 22.9.1997.

<sup>412</sup> Su questo aspetto e, in particolare, sulla sovrapposizione tra competenze della Comunità e competenze dell'Unione in ambito Pesc si veda R. Baratta, *Pesc ed atti comunitari: interferenze fra competenze della Comunità ed attività di politica estera dell'Unione*, cit.

7-11 dicembre 2000, hanno provveduto a creare altrettanti organismi di carattere consultivo ed operativo nel settore della politica estera e di sicurezza comune.

Si tratta delle decisioni del Consiglio che istituiscono il comitato politico e di sicurezza<sup>413</sup>, il comitato militare dell'Unione<sup>414</sup> e lo Stato maggiore dell'Unione europea<sup>415</sup> basate, le prime due, sugli articoli 28, par. 1, TUE e sull'art. 207 TCE, la terza sull'art. 28, par. 1 TUE e sull'art. 207, par. 2 TCE.

Rinviando al secondo capitolo per l'analisi delle funzioni di queste nuove tre strutture sorte in seno al Consiglio, va qui sottolineato come, dal punto di vista istituzionale, esse ricalchino in ambito PESC il ruolo rivestito dal Coreper nel primo pilastro, secondo una ricostruzione che trova conferma proprio nella disciplina del trattato CE: in tutti e tre gli atti, infatti, vengono richiamati l'art. 207 TCE e l'art. 28 TUE, par. 1, norma questa che risulta priva di contenuto dispositivo autonomo in quanto si limita ad operare un rinvio espresso ad alcuni articoli del trattato di Roma applicabili al titolo V del Trattato sull'Unione europea, tra i quali appunto l'art. 207 sul funzionamento del Coreper.

Nel preambolo delle decisioni che istituiscono i due comitati c'è anche un riferimento, un "ricordando" poco convincente dal punto di vista giuridico, all'art. 25 TUE, il quale prevede appunto l'istituzione di un comitato politico *ad hoc* che assiste il Consiglio per ciò che attiene alla politica estera e di sicurezza comune, fatto salvo l'art. 207 TCE, vale a dire il ruolo e le competenze del Coreper.

D'altro canto, però, è proprio al ruolo e alle competenze di quest'ultimo che il Consiglio si è ispirato per disciplinare le funzioni del comitato politico e di sicurezza, come si evince dall'allegato alla decisione istitutiva nell'ambito del quale sono enunciate le prerogative di tale organismo nel rispetto di quelle che il trattato di Roma riserva, appunto, al Coreper, nei cui confronti si pone dunque in un rapporto di complementarità.

---

<sup>413</sup> Decisione del Consiglio 2001/78/PESC del 22 gennaio 2001 che istituisce il comitato politico e di sicurezza, in *GUCE* L 27 del 30.1.2001.

<sup>414</sup> Decisione del Consiglio 2001/79/PESC del 22 gennaio 2001 che istituisce il comitato militare dell'Unione europea, in *GUCE* L 27 del 30.1.2001; anche la decisione con cui è stato nominato il presidente del comitato militare è basata sull'art. 28 TUE e sull'art. 207 TCE: cfr. decisione del Consiglio 2001/309/PESC del 9 aprile 2001 recante nomina del presidente del comitato militare dell'Unione europea in *GUCE* L 109 del 19.4.2001.

<sup>415</sup> Decisione del Consiglio 2001/80/PESC del 22 gennaio 2001 che istituisce lo Stato maggiore dell'Unione europea, in *GUCE* L 27 del 30.1.2001.

L'analisi di questi atti consente così di evidenziare un chiaro collegamento tra trattati, reso ancora più evidente dal dato normativo che costituisce la base giuridica degli stessi, vale a dire l'art. 28 TUE.

Ancora prima dell'istituzione di questi tre organismi, basandosi sul medesimo meccanismo del ricorso all'art. 28 TUE e all'art. 207 TCE, il 22 maggio 2000 il Consiglio ha adottato una decisione concernente il comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi<sup>416</sup>.

Il comitato in discorso, creato anch'esso all'interno dell'organizzazione del Consiglio nella veste di gruppo di lavoro *ad hoc*, riferisce al Coreper e svolge una funzione di consulenza in merito agli aspetti civili della gestione delle crisi alle strutture che si occupano delle questioni prettamente militari.

L'ultimo esempio di cui si ritiene utile dare conto riguarda l'azione comune PESC 96/668<sup>417</sup>, relativa all'introduzione di misure di protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa, adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti, che utilizza quale base giuridica congiunta gli art. J.3 e K.3 (ora art. 13 e 31) TUE.

Il provvedimento ha l'obiettivo di consentire alla Comunità e agli Stati membri di porsi al riparo dagli effetti di atti normativi adottati da un paese terzo "con l'intento di disciplinare l'attività di persone fisiche o giuridiche poste sotto la giurisdizione degli Stati membri dell'Unione europea"<sup>418</sup>, e costituisce, secondo l'espressione sopra citata, un sistema integrato con il regolamento CE n. 2271/96<sup>419</sup>, così come si evince dal suo art. 1: in esso si precisa infatti che "ciascun Stato membro adotta le misure che ritiene necessarie per proteggere gli interessi di qualsiasi persona di cui all'art. 11 del regolamento (CE) n. 2271/96 colpita dall'applicazione extraterritoriale degli atti normativi, inclusi i regolamenti e gli altri strumenti legislativi di cui all'allegato del regolamento (CE) n. 2271/96, e delle azioni su di esso basate o da esso derivanti, nella misura in cui tali interessi *non* sono protetti a norma del presente regolamento" (corsivo aggiunto).

---

<sup>416</sup> Decisione del Consiglio 2000/354/PESC in *GUCE* L 127 del 27.5.2000.

<sup>417</sup> In *GUCE* L 309 del 29.11.1996.

<sup>418</sup> Primo considerando dell'azione comune.

<sup>419</sup> Si tratta del regolamento CE n. 2271/96 del 22 novembre 1996, relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dalla normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di esso basate o da essa derivanti, in *GUCE* L 309 del 29.11.1996.



In sostanza, l'azione comune estende in maniera generalizzata al settore della politica estera e di sicurezza comune e a quello della giustizia e degli affari interni, vale a dire alle materia del secondo e del terzo pilastro, il contenuto del regolamento CE n. 2271/96, con il quale la Comunità, basandosi sugli artt. 73 C, 113 e 235 TCE (ora artt. 57, 133 e 308) ha protetto gli interessi dei propri cittadini e delle proprie imprese evitando che alcuni atti adottati da un paese terzo, indicati in allegato<sup>420</sup>, potessero produrre effetti pregiudizievoli, nel senso di impedire o di ostacolare il conseguimento degli obiettivi propri della Comunità in relazione alla libera circolazione dei capitali.

Con un simultaneo riferimento ad una norma PESC e ad una GAI, l'azione comune rappresenta quanto più chiaramente possibile quel *cross pillar approach* che assume il valore di corollario al principio del quadro istituzionale unico più volte citato; inoltre, l'utilizzo particolare che di essa è stato fatto e che ha permesso l'applicazione della medesima normativa a tutti e tre i pilastri, testimonia, ancora una volta, quanto gli sforzi per separare le materie e le competenze della Comunità e dell'Unione siano poi grandemente ridimensionati da una prassi che, dovendo risolvere problemi concreti, molto spesso mal si presta ad una pedissequa applicazione di una regola astratta.

#### 4 Quanto agli effetti

Una delle problematiche di maggior rilievo sorte all'interno dell'indagine sugli atti dell'ordinamento comunitario inteso, come sempre, in senso lato, riguarda gli effetti da questi prodotti e le molteplici implicazioni che da tale aspetto derivano, concernenti, in particolare, l'entrata in vigore, la c.d. vincolatività e l'opponibilità nell'ambito dei rapporti "verticali" e "orizzontali".

A tali questioni se ne possono aggiungere (almeno) altre due riguardanti l'esistenza o meno di un obbligo di recepimento o comunque di adattamento all'atto considerato da parte degli

---

<sup>420</sup> Il Paese cui il regolamento si riferisce sono gli Stati Uniti d'America che ha adottato alcuni provvedimenti normativi, tra i quali il «*Nation Defense Act for Fiscal Year 1993*» nel quale sono prescritte alcune limitazioni nei confronti di quanti esportano negli Stati Uniti prodotti di origine cubana, in osservanza dell'embargo economico e finanziario disposto unilateralmente nei confronti di Cuba; il possibile pregiudizio riguarda il divieto di scaricare o caricare merci da un'imbarcazione sul territorio degli Stati Uniti o anche soltanto di entrare in un territorio statunitense da parte di un operatore economico che ha la cittadinanza di uno degli Stati membri. C'è poi "l'*Iran and Libya Sanctions Act*" del 1996, che vieta gli investimenti in Libia e in Iran, pena il diniego di accesso a prestiti erogati da enti finanziari statunitensi e restrizioni alle importazioni imposte dagli Stati Uniti.

ordinamenti degli Stati membri e la c.d. “giustiziabilità”, vale a dire la astratta possibilità che sia sottoposto al sindacato della Corte di giustizia o del Tribunale di prima istanza.

Riservandosi di approfondire nel paragrafo che segue la giurisprudenza comunitaria con la quale sono stati individuati i presupposti di un eventuale controllo sugli atti della cooperazione intergovernativa, va qui anticipata una riflessione di carattere generale, relativa alla c.d. “relazione privilegiata” riconosciuta dal sistema dei trattati tra la natura giuridica degli atti comunitari e l’attitudine ad essere assoggettati al ricorso per annullamento, al punto che sul presupposto di tale relazione la Corte di giustizia ha elaborato il principio secondo il quale la definizione di un atto comunitario è la medesima sia che si tratti dell’art. 230 che dell’art. 249 TCE<sup>421</sup>.

In realtà, il superamento di un simile rapporto, del quale non si mettono in discussione le premesse quanto l’esclusività delle conclusioni che su di esso potrebbero essere fondate, consente di attribuire una portata normativa vincolante anche ad atti in principio sottratti a forme di controllo giurisdizionale<sup>422</sup>, come gli atti GAI prima dell’entrata in vigore del trattato di Amsterdam e ancora oggi gli atti PESC.

L’identificazione della portata normativa di un atto dipende così piuttosto dalle disposizioni del trattato che ne disciplinano l’utilizzo, dall’uso *in concreto* che di esso è stato fatto nonché, conseguentemente, dal contenuto che gli è stato attribuito.

Si tratta di elementi che agevolano solo in parte il lavoro dell’interprete in quanto, è il caso delle azioni e delle posizioni comuni GAI, non sempre la disciplina contenuta nel trattato è di per sé sufficiente a stabilire il tipo di effetti posti in essere da un determinato provvedimento<sup>423</sup>.

<sup>421</sup> Cfr. la sentenza della Corte di giustizia del 14 dicembre 1962, cause 16 e 17/62, *Confédération nationale des producteurs de fruits et légumes c. Commission*, in *Racc.* p. 901 ss.

<sup>422</sup> Si veda al riguardo A. Lo Monaco, *Les instruments juridiques de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures*, in *Rev. sc. crim. dr. pénal comp.*, 1995, p. 11 ss. e R. Kovar, *L’identification des actes normatifs en droit communautaire*, in *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruxelles, 1999, p. 387 ss., secondo il quale (p. 388) “... il n’est donc pas interdit de souhaiter que la réflexion relative à l’identification du caractère normatif d’un acte puisse s’affranchir, autant que faire se peut, de l’omniprésence de l’aspect contentieux qui domine cette problématique”.

<sup>423</sup> L’incertezza normativa in ordine all’efficacia delle azioni e delle posizioni comuni GAI ha indotto gli Stati membri, almeno all’inizio, ad essere riluttanti circa il loro utilizzo : cfr. in proposito J. Monar, *Cooperation under title VI of the Union treaty : its functioning and reform*, in *Justice et affaires intérieures – l’Union européenne et la Suisse*, Berne, 1997, p. 21 ss. (p. 28) e D.M. Curtin, J.F.M. Pouw, *La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures au sein de l’Union européenne: un nostalgie d’avant Maastricht*, cit. p. 29, i quali rilevano come nei primi due anni dopo l’entrata in vigore del trattato di Maastricht il Consiglio ha preferito far ricorso a raccomandazioni, risoluzioni e conclusioni piuttosto che utilizzare gli atti della cooperazione GAI che “*pourraient avoir des effets juridiquement contraignants*”.

Si veda al riguardo, l'art. K. 3 TUE nel quale era prevista l'adozione da parte del Consiglio delle posizioni e delle azioni comuni, senza che vi fosse una distinzione tra i due atti né, tanto meno, alcun riferimento ai rispettivi effetti: il trattato si limitava infatti ad enunciare pochi, essenziali principi senza entrare nel merito delle funzioni assegnate ai due atti, se si esclude un generico riferimento al perseguimento degli obiettivi dell'Unione, al punto che era stata ipotizzata una loro eventuale fungibilità<sup>424</sup>.

Una maggiore specificazione era forse riservata alle azioni comuni, alle quali il termine azione attribuiva, come si già detto, portata "operativa" e dava anche l'idea di un intervento "effettivo" dell'Unione, e non solo quindi di tipo programmatico, rispetto agli argomenti oggetto dell'atto stesso.

Entrambi gli atti erano poi strumentali alla realizzazione della libera circolazione delle persone e quindi erano per ciò stesso destinati a produrre effetti nei confronti degli ordinamenti degli Stati membri, sia attraverso l'eliminazione di eventuali ostacoli che, soprattutto e nei limiti di quanto previsto dal trattato di Maastricht, mediante una prima opera di armonizzazione.

E' alla luce delle osservazioni che precedono che va dunque analizzata la prassi dell'attuazione, in generale, dell'art. K. 3, per verificare la portata degli atti che su di esso sono stati basati.

Si veda in proposito, ad esempio, l'azione comune GAI del 30 novembre 1994 relativa ai viaggi compiuti da studenti di paesi terzi residenti in uno Stato membro<sup>425</sup> con la quale vengono posti a carico di ciascuno Stato precisi adempimenti al fine di rendere più agevole la circolazione degli scolari residenti legalmente nell'Unione, in un'ottica di miglioramento dell'integrazione dei cittadini provenienti da paesi terzi, ed è inoltre stabilito un preciso termine, il 30 giugno 1995, per adeguare le rispettive legislazioni nazionali "nella misura del necessario".

Ugualmente significative sono l'azione comune GAI del 16 dicembre 1996 relativa ad un modello uniforme per i permessi di soggiorno<sup>426</sup>, che traccia gli elementi del modello per i

---

<sup>424</sup> E' stato sostenuto, in proposito, che la vocazione essenzialmente "normativa" della cooperazione GAI non ha trovato inizialmente risposte negli strumenti ad essa assegnati, di modo che la natura dell'atto posto in essere deriva non già dalle norme del trattato ma dal contenuto dell'atto stesso, che può prevedere un'obbligazione di mezzi o un'obbligazione di risultato: J.-P. Jacqué, *Affaires intérieures et justice. Quelques réflexions*, cit., p. 285.

<sup>425</sup> Decisione del Consiglio 94/795/GAI del 30 novembre 1994 relativa a un'azione comune adottata dal Consiglio sulla base dell'art. K. 3 par. 2 lett. b) del trattato sull'Unione europea in materia di agevolazioni per i viaggi compiuti da scolari di paesi terzi residenti in uno Stato membro, in *GUCE L 327* del 19.12.1994.

<sup>426</sup> Azione comune 97/11/GAI del 16 dicembre 1996, in *GUCE L 7* del 10.1.1997.

permessi di soggiorno comune in tutti gli Stati membri e in cui si parla testualmente di “applicazione” delle norme contenute nell’art. 1, e l’azione comune GAI del 22 dicembre 1998 sulla corruzione nel settore privato<sup>427</sup> che, inserendosi nell’ambito della politica globale dell’Unione di lotta contro la corruzione, determina gli elementi distintivi dei reati di corruzione passiva e di corruzione attiva nel settore privato, che gli Stati devono osservare nella definizione della corrispondente fattispecie astratta.

Finalità analoga va riconosciuta all’azione comune GAI del 29 dicembre 1998 relativa alla punibilità della partecipazione a un’organizzazione criminale negli Stati membri dell’Unione europea<sup>428</sup>, con la quale sono stati individuate le condotte integranti gli estremi di reato concernenti la partecipazione ad una organizzazione criminale all’interno del territorio di uno Stato membro la cui punibilità va assicurata da parte di tutti gli Stati, a prescindere dal luogo in cui l’organizzazione ha posto la propria sede o svolge le sue attività delittuose; anche in questa ipotesi è stata prevista una scadenza entro la quale ogni Stato doveva presentare “proposte adeguate” per l’attuazione dell’azione comune.

Per tutte le azioni comuni citate la pubblicazione sulla serie L della gazzetta ufficiale della Comunità è condizione di efficacia, nel senso che per ciascuna si prevede che l’entrata in vigore avvenga il giorno stesso o quello successivo della pubblicazione, secondo un principio generale dell’ordinamento comunitario<sup>429</sup>.

A questo aspetto, che depone nel senso della obbligatorietà di azioni e posizioni comuni GAI attraverso una ricostruzione di tipo sistematico, bisogna aggiungere un altro che si basa, invece, su di una argomentazione *a contrario* e che trova, ancora una volta, conforto nella prassi.

Anche nell’ambito della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, infatti, sono state adottate delle risoluzioni alle quali, in conformità quanto previsto dal trattato CE, viene espressamente attribuita efficacia non vincolante.

Si consideri, ad esempio, la risoluzione del Consiglio del 20 giugno 1994 in materia di immigrazione<sup>430</sup> con la quale il Consiglio ha individuato alcuni principi comuni sulla politica da seguire in sede di determinazione dei provvedimenti nazionali concernenti l’ingresso e la

---

<sup>427</sup> Azione comune 98/742/GAI del 22 dicembre 1998, in *GUCE* L 358 del 31.12.1998.

<sup>428</sup> Azione comune 98/733/GAI del 21 dicembre 1998, in *GUCE* L 351 del 29.12.1998.

<sup>429</sup> L’art. 254 TCE prevede, in generale, che gli atti comunitari rivolti a tutti gli Stati membri entrano in vigore “alla data stabilita ovvero, in mancanza di data, nel ventesimo giorno successivo alla loro pubblicazione”.

permanenza di cittadini extracomunitari per fini di occupazione: in essa si legge testualmente che tali principi, dei quali si raccomanda peraltro il recepimento nelle legislazioni nazionali, “non sono giuridicamente vincolanti per gli Stati membri e non forniscono un terreno d’azione a singoli lavoratori e datori di lavoro”.

Ciò porta a ritenere, al contrario, che laddove l’atto non escluda esplicitamente la propria vincolatività questa, in generale, debba poter essere riconosciuta ogni qual volta lo stesso abbia un contenuto precettivo.

L’analisi proposta è supportata dal contenuto di una nota del Servizio giuridico del Consiglio del 13 giugno 1995<sup>431</sup>, che rappresenta un *mode d’emploi* avente ad oggetto l’utilizzo degli strumenti giuridici del titolo VI del trattato sull’Unione europea.

Nel documento viene in primo luogo confermata la diffidenza degli Stati rispetto agli atti GAI, in mancanza di una valutazione univoca da parte dei membri del Consiglio circa la portata, normativa o meno, degli stessi, diffidenza che ha alimentato, nei primi diciotto mesi dall’entrata in vigore del trattato di Maastricht, un utilizzo eccessivo di strumenti classici della cooperazione intergovernativa, quali le risoluzioni e le raccomandazioni.

D’altro canto, viene rilevata che è la natura delle materie GAI a rendere il ricorso ad “*une activité normative importante, ne serait-ce que pour rapprocher, autour de principes définis en commun et en fonction des priorités, les dispositifs législatifs et réglementaires des Etats membres*”.

L’affermazione sopra richiamata contiene due elementi di grande rilievo perché non solo conferma la caratteristica di atto normativo in senso stretto degli atti GAI ma ne esplicita anche la funzione più rilevante, vale a dire il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri.

Accanto a tale considerazione di carattere generale, il documento contiene un riferimento esplicito all’importanza della prassi, in quanto rileva che sulla base dell’esperienza avuta sino a quel momento, potevano essere delineati, in particolare, quattro tipi di azioni comuni, molto diversi tra loro.

---

<sup>430</sup> Risoluzione del Consiglio del 20 giugno 1994 sulle limitazioni all’ammissione di cittadini extracomunitari nel territorio degli Stati membri per fini di occupazione, in *GUCE C 274* del 19.9.1996.

<sup>431</sup> Documento 7751/1/95 REV 1, fornito, su richiesta, dalla Direzione Generale trasparenza e accesso ai documenti del Consiglio.

Se da un lato, infatti, si pongono quelle azioni comuni il cui impatto sugli ordinamenti nazionali è assolutamente marginale, in quanto la loro attuazione da parte degli Stati membri può richiedere, al più, una modifica di alcune pratiche amministrative, dall'altro vi sono azioni comuni i cui effetti sono condizionati a vere e proprie modifiche regolamentari o legislative degli ordinamenti particolari, al punto che diviene difficile trovare l'accordo sulla loro stessa adozione<sup>432</sup>.

Sempre con riguardo alle azioni comuni, la nota precisa che l'elencazione in essa proposta non è, evidentemente, tassativa ma che, in ogni caso, "*il est nécessaire que ... la formule finale fasse clairement apparaître la portée de l'obligation résultant de l'action commune*", con un'indicazione che lascia ancora qualche incertezza.

Le modifiche introdotte con il trattato di Amsterdam hanno poi risolto in senso positivo la questione dell'efficacia normativa degli atti GAI ed hanno permesso di superare quei dubbi che la prassi stessa, nonostante gli esempi citati, aveva contribuito ad alimentare.

Relativamente più agevole è l'analisi degli effetti prodotti dagli atti PESC, dal momento che la lettera del trattato è al riguardo sostanzialmente più chiara.

L'art. J.2 TUE prevedeva infatti che "gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni comuni", impegno mantenuto nell'attuale art. 15, aggiungendo che la posizione dell'Unione doveva essere difesa in sede internazionale.

Sembra evidente, al riguardo, che un simile precetto dovesse comportare di per sé l'obbligatorietà del contenuto delle posizioni comuni, pena l'inutilità stessa della norma.

Altrettanto esplicite sono le disposizioni relative alle azioni comuni PESC, rispetto alle quali è stabilito una vera e propria vincolatività per degli Stati membri, "nelle loro prese di posizione e nella condotta", conduzione, con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, "della loro azione"<sup>433</sup>.

Non rileva in senso contrario, per negare cioè la vincolatività di tali atti, il fatto che una eventuale inosservanza degli stessi non possa essere sanzionato a livello giurisdizionale, dal momento che qualora si verificasse che uno Stato membro ometta di dar seguito nel proprio

---

<sup>432</sup> Nel documento si legge, infatti, al riguardo, che "*ce type d'action commune est difficile à utiliser, car certaines Etats membres estime qu'une action commune ne saurait, à la différence de la directive communautaire, imposer une obligation aux parlements nationaux*".

<sup>433</sup> Cfr. l'ex art. J.3 e l'art 14 TUE.

ordinamento ad un impegno assunto in sede GAI e soprattutto in quella PESC, le conseguenze che si avrebbero sul piano politico sarebbero senz'altro ben più gravi di quelle che si originano, ad esempio, dal procedimento per infrazione a seguito del mancato rispetto di un'obbligazione comunitaria in senso proprio.

## 5 La "giustiziabilità"

Come si è detto, il termine "giustiziabilità" di un atto sta ad indicare la possibilità che esso sia oggetto di una pronuncia giurisdizionale.

Non vi sono problemi laddove tale caratteristica è intrinseca all'atto stesso, in virtù di una espressa previsione normativa che ne regola gli elementi più significativi, ivi compresa tale specifica attitudine, oppure qualora l'ordinamento giuridico di cui il provvedimento considerato fa parte contenga una serie di disposizioni sul controllo giurisdizionale degli atti prodotti al suo interno: è il caso dell'ordinamento giuridico italiano, con l'art. 134 della Costituzione e, com'è noto, di quello comunitario.

L'art. 230 TCE attribuisce infatti alla Corte di giustizia l'esercizio di un controllo di legittimità sugli atti delle istituzioni in grado di produrre effetti vincolanti, sono infatti esclusi le raccomandazioni e i pareri e, limitatamente agli atti adottati dal Parlamento europeo, destinati a produrre effetti giuridici nei confronti dei terzi.

Il trattato CE non enuncia dunque il principio della competenza giurisdizionale della Corte elencando gli atti sui quali tale competenza viene esercitata ma, più in generale, fa riferimento alle istituzioni da cui gli stessi possono essere adottati e, attraverso un richiamo indiretto, alla necessità che producano effetti vincolanti.

Sulla base di questa generica disciplina la giurisprudenza della Corte di giustizia ha potuto ampliare sensibilmente la gamma degli atti sui quali esercitare un controllo di legittimità, sino ad estenderlo ad atti *atipici*<sup>434</sup>.

---

<sup>434</sup> La Corte ha così riconosciuto la giustiziabilità di una comunicazione della Commissione (91/C 273/02) relativa agli aiuti di Stato alle imprese pubbliche del settore manifatturiero, sentenza del 16 giugno 1993, *Repubblica francese c. Commissione*, C-325/91, in *Racc.* p. I-3283 ss., di un codice di condotta rivolto agli Stati membri sotto forma di lettera notificata, sentenza del 13 novembre 1991, *Repubblica francese c. Commissione*, C-303/90, in *Racc.*, p. I – 5351 ss., di un codice aiuti in materia di fibre e fili sintetici che la Commissione ha notificato agli Stati membri con lettera del 19 luglio 1977, sentenza 24 febbraio 1987, *Deufil GMBH & Co. KG c. Commissione*, causa 310/85, cit. In dottrina si veda, al riguardo, C. Curti Gialdino, *La competenza della Corte di giustizia comunitaria circa gli atti dei rappresentanti dei governi in sede di Consiglio*, in *Studi di diritto europeo in onore di Riccardo Monaco*, Milano, 1977, p. 175 ss., F. P. Mansi, *La Corte di giustizia e gli atti comunitari di «confine»*, in *DUE*,

Ciò premesso, i limiti alla possibilità che gli atti PESC e GAI siano assoggettati al sindacato della Corte di giustizia (e del Tribunale) non derivano dalla disciplina che, in generale, regola questo istituto, quanto piuttosto, come si è avuto modo di vedere nel secondo capitolo, da norme che con quest'ultima si collocano in rapporto di specie a genere: ci si riferisce, in particolare, all'art. 46 TUE (ex art. L), che limita in maniera sensibile le competenze della Corte, sulla cui portata, tuttavia, la Corte stessa ha avuto modo di pronunciarsi.

Nella sentenza del 12 maggio 1998<sup>435</sup>, la Corte ha così precisato l'ambito di applicazione dell'art. 46, oltre a stabilirne i rapporti con il successivo art. 47 (ex art. M), norma con la quale il trattato di Maastricht ha introdotto il principio dell'autonomia di ciascun pilastro all'interno del sistema comunitario dei trattati<sup>436</sup>.

La causa è stata promossa dalla Commissione affinché venisse annullata, ai sensi dell'art. 230 TCE, per difetto di base giuridica, l'azione comune del Consiglio del 4 marzo 1996<sup>437</sup>, relativa al regime di transito aeroportuale. L'atto, basato sull'art. K.3, par. 2, lett. b) TUE, avrebbe dovuto in realtà trovare fondamento nell'art. 100C TCE, dal momento che con esso era disciplinato, nella sostanza, l'ingresso dei cittadini di Stati terzi nel territorio degli Stati membri.

L'azione comune aveva ad oggetto il c.d. visto di transito aeroportuale, rilasciato ai cittadini di taluni Stati terzi per transitare attraverso la zona internazionale degli aeroporti degli Stati membri, in deroga al principio di libero transito stabilito dall'allegato 9 della convenzione di Chicago sul trasporto aereo internazionale del 7 dicembre 1944<sup>438</sup>.

La Corte, non condividendo le ragioni della Commissione, ha respinto il ricorso ed ha in tal modo riconosciuto la bontà della scelta effettuata dal Consiglio: l'art. 100C, infatti, si riferisce all'ipotesi in cui un cittadino di uno Stato terzo non solo attraversa le frontiere esterne ma, in virtù di un apposito visto di ingresso, è legittimato a circolare all'interno del territorio di uno Stato membro. L'azione comune impugnata, al contrario, riguarda *esclusivamente* il rilascio di

---

1996, p. 1077 ss., C. Schepisi, *La nozione di atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del trattato CE*, in *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, a cura di B. Nascimbene e L. Daniele, 1998, p. 109 ss.

<sup>435</sup> Causa C-170/96, cit.; per un commento alla sentenza cfr. C. Novi, *La competenza della Corte di giustizia in materia di atti contemplati dal titolo VI del Trattato UE*, cit.

<sup>436</sup> Art. 47 TUE: "Fatte salve le disposizioni che modificano il trattato che istituisce la Comunità economica europea per creare la Comunità europea, il trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio e il trattato che istituisce la Comunità europea dell'energia atomica, nonché le presenti disposizioni finali, nessuna disposizione del presente trattato pregiudica i trattati che istituiscono le Comunità europee né i trattati e atti successivi che li hanno modificati o completati".

<sup>437</sup> In *GUCE* 63 del 13.3.1996.

<sup>438</sup> In *Recueil des Traités des Nations unies*, vol. 15, n. 102.



un visto di transito nelle zone internazionali degli aeroporti degli Stati membri, con l'esclusione della possibilità che il titolare del visto attraversi le frontiere esterne degli stessi.

Oltre per gli aspetti di merito, che hanno comunque consentito alla Corte di pronunciarsi anche sulla portata dell'art. 100C, la sentenza va segnalata in quanto significativa dal punto di vista della competenza della Corte sotto il profilo dei rapporti tra i vari pilastri dell'Unione, dal momento che l'analisi proposta può ben essere riferita a tutte quelle situazioni di incertezza relativamente all'esistenza o meno di una competenza della Comunità.

Basandosi sul combinato disposto degli artt. 46 e 47 TUE, la Corte ha applicato il principio sancito all'art. 220 TCE, che le attribuisce il compito di assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione del trattato di Roma e ha potuto così affermare che spetta a lei il compito di vigilare affinché “gli atti che il Consiglio considera rientrare nell'ambito dell'art. K.3, n. 2 TUE” (e quindi, in generale, nel terzo pilastro) “non invadano le competenze che le disposizioni del trattato CE attribuiscono alla Comunità”<sup>439</sup>.

La Corte si è, pertanto, dichiarata competente ad esaminare il contenuto dell'azione comune alla luce dell'art. 100C, per stabilire che non si sia prodotta una violazione delle competenze attribuite alla Comunità europea ed annullare, in caso contrario, l'atto impugnato<sup>440</sup>.

Con un altro ricorso promosso dalla Svenska Journalistförbundet, l'Unione dei giornalisti svedesi, il 22 settembre 1995, è stato chiesto al Tribunale di prima istanza l'annullamento della decisione del Consiglio del 6 luglio 1995 con cui veniva negato alla ricorrente l'accesso ad alcuni documenti relativi all'Ufficio europeo di polizia (EUROPOL).

Il rifiuto era stato motivato sulla base della circostanza che tali documenti dovevano ritenersi segreti, in applicazione dell'art. 4 n. 1 della decisione 93/731/CE relativa all'accesso del pubblico ai documenti del Consiglio<sup>441</sup>.

---

<sup>439</sup> Punto 16 della sentenza.

<sup>440</sup> Anche in pronunce precedenti a quella citata la Corte ha manifestato la propria volontà a tutelare l'integrità del sistema comunitario: si veda, ad esempio, la sentenza del 14 gennaio 1997, C-124/95, *Centro-Com Srl*, in *Racc.* p. I-81 ss., in cui è stato affermato il principio che i provvedimenti adottati nell'esercizio della competenza nazionale in materia di politica estera e di sicurezza comune “devono rispettare le norme comunitarie che rientrano nella politica commerciale comune” (punto 30 della motivazione).

<sup>441</sup> In *GUCE* L 340 del 31.12.1993; tale decisione è stata modificata dalla decisione 96/705/CE, *CECA, Euratom*, in *GUCE* L 325 del 14.12.1996; sull'argomento si veda inoltre la decisione del Consiglio del 6 dicembre 1999, 2000/23/CE, sul miglioramento dell'informazione relativa alle attività legislative e al registro pubblico dei documenti del Consiglio, in *GUCE* L 9 del 13.1.2000.

Il governo del Regno unito e il governo francese, entrambi intervenuti a sostegno delle ragioni del Consiglio, hanno osservato che la decisione controversa, in quanto relativa a documenti adottati in base al titolo VI del trattato, non poteva essere soggetta al regime di pubblicità proprio degli atti comunitari, cui la decisione 93/731/CE si riferirebbe in via esclusiva; il settore della giustizia e degli affari interni rientra inoltre nella sfera di applicazione delle norme sulla cooperazione intergovernativa e quindi è sottratto alla competenza degli organi giurisdizionali della Comunità, per cui il ricorso sarebbe dovuto essere dichiarato irricevibile per difetto di competenza.

Il Tribunale non si è però mostrato del medesimo avviso: partendo, infatti, dalla considerazione che la decisione 93/731/CE si applica a tutti i documenti del Consiglio<sup>442</sup>, dal momento che non esiste una espressa riserva di inapplicabilità agli atti adottati nell'ambito del terzo pilastro, esso ha posto a fondamento delle proprie valutazioni la possibilità o meno che gli atti secretati rientrassero tra le eccezioni al diritto di accesso che la stessa decisione del 1993 contempla.

Sotto tale profilo, il Consiglio ha dunque la facoltà di negare l'accesso ai documenti se la divulgazione degli stessi può nuocere alla tutela dell'interesse pubblico, inteso in termini di sicurezza pubblica, delle relazioni internazionali, della stabilità monetaria, di procedimenti giudiziari, di controlli e indagini<sup>443</sup>; nella motivazione della decisione impugnata, il Consiglio si era limitato a sostenere che la divulgazione dei documenti richiesti avrebbe potuto nuocere all'interesse pubblico, inteso in termini di sicurezza pubblica, senza però entrare nel merito delle singole ragioni che lo avevano indotto ad impedire l'accesso ai documenti richiesti. La ricorrente, secondo il Tribunale, si era pertanto trovata nella impossibilità di conoscere "le giustificazioni del provvedimento adottato al fine di difendere i suoi diritti"<sup>444</sup>.

---

<sup>442</sup> Anche il regolamento interno del Consiglio viene applicato alle riunioni concernenti il titolo VI del Trattato UE. Il medesimo principio è stato confermato pure in relazione agli atti che rientrano nel titolo V del Trattato UE: cfr. la sentenza del Tribunale di prima istanza del 19 luglio 1999, *Heidi Hautala c. Consiglio dell'Unione europea*, T-14/98, in *Racc.* pag. II-2489 ss., in corso di impugnazione di fronte alla Corte, causa C-353/99 P, rispetto alla quale l'avvocato generale Léger, nell'udienza del 10 luglio 2001, ha chiesto la conferma della decisione del Tribunale e, conseguentemente, il rigetto del ricorso presentato dal Consiglio, e la recente sentenza del Tribunale del 12 luglio 2001, *Olli Mattila c. Consiglio dell'Unione europea e Commissione delle Comunità europee*, T-204/99, non ancora pubblicata.

<sup>443</sup> Art. 4, n. 1 della Decisione 73/731. Le eccezioni al principio generale del diritto di accesso dei cittadini ai documenti del Consiglio devono essere interpretate ed applicate in maniera restrittiva: cfr. sul punto la sentenza del Tribunale di prima istanza del 5 marzo 1997, causa T-105/95, *WWF UK/Commissione*, in *Racc.*, pag. II-313 ss.

<sup>444</sup> Punto 122 della sentenza.

Il Tribunale, con la sentenza pronunciata il 17 giugno 1998<sup>445</sup>, ha così accolto la richiesta di annullamento della decisione in quanto non conforme all'art. 253 del trattato CE circa l'obbligo di motivazione degli atti comunitari<sup>446</sup>.

Questa seconda pronuncia ha così ridimensionato in maniera significativa la portata dell'art. L<sup>447</sup> ed ha posto in luce la possibilità che, in mancanza di una diversa indicazione normativa, alcuni atti tipicamente comunitari<sup>448</sup> dovevano trovare necessaria applicazione anche con riguardo alla cooperazione posta in essere nel terzo pilastro.

## Parte seconda: analisi degli atti

### 6 Le azioni comuni

Le azioni comuni, cui il trattato di Maastricht aveva assegnato il ruolo di atto con il quale porre in essere un intervento congiunto finalizzato a realizzare uno degli obiettivi dell'Unione, sono state abbondantemente utilizzate ed hanno contribuito a delineare vere e proprie nuove competenze nell'ambito delle materie del secondo e del terzo pilastro.

La prassi dimostra che non è possibile procedere ad un'analisi di questo tipo di atto che riguardi tanto il settore PESC che quello GAI, dal momento che l'uso che ne è stato fatto è sostanzialmente differente a seconda dell'ambito considerato, in conformità, del resto, con il disposto degli articoli J.3 e K.3.

Va ricordato, al riguardo, che mentre il trattato di Amsterdam ha mantenuto le azioni comuni PESC, le azioni comuni GAI non sono state riproposte e sono state, per così dire, sostituite dalle decisioni-quadro.

Formalmente, inoltre, tali atti si distinguono anche quanto agli effetti poiché, come si è visto, solo nel caso delle azioni comuni PESC il trattato UE parla espressamente di vincolatività.

---

<sup>445</sup> In *Racc.*, p. II – 2489 ss.

<sup>446</sup> Punto 127 della sentenza.

<sup>447</sup> L'art. L sulla carta sembrava infatti precludere in radice la possibilità che la Corte di Giustizia (o il Tribunale) intervenisse nell'ambito del terzo pilastro: cfr. L. Salazar, *Il controverso ruolo della Corte di giustizia nel «terzo pilastro»: prime applicazioni dell'art. K 3 del Trattato sull'Unione europea*, cit., p. 907.

<sup>448</sup> Quali il regolamento di procedura e la decisione sul diritto di accesso agli atti del Consiglio. Si veda, in proposito, il recente regolamento CE n. 1049/2001 del Parlamento europeo e del Consiglio del 30 maggio 2001 relativo all'accesso del pubblico ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione, in *GUCE* L 145 del 31.5.2001, nel quale si stabilisce espressamente che, a norma degli articoli 28, par. 1 e 42 del trattato UE, il diritto di accesso si applica ai documenti relativi alla politica estera e di sicurezza comune nonché alla cooperazione di polizia e giudiziaria in campo penale.

La dottrina ha manifestato opinioni contrastanti circa l'estensione di tale caratteristica alle azioni comuni GAI.

Si è già visto che non è possibile ricorrere ad un argomento letterale, dal momento che i medesimi effetti vincolanti riconosciuti *ex lege* ad un'azione comune PESC non erano invece riproposti per quelle GAI<sup>449</sup>.

L'unica eccezione riguardava, e riguarda ancora, gli effetti "esterni" delle posizioni comuni GAI, le quali, secondo l'art. K.5 TUE, vincolano gli Stati membri ad esprimersi in sede internazionale nel rispetto delle posizioni espresse all'interno dell'Unione.

Sulla base di questa prima ricostruzione, le azioni comuni GAI, e quindi, come si è detto anche le posizioni comuni, *non* sarebbero atti autonomi decisi dal Consiglio nei confronti degli Stati membri ma si configurerebbero piuttosto come degli accordi multilaterali che questi ultimi avrebbero di volta in volta posto in essere<sup>450</sup>.

Anche in tale ipotesi, però, la obbligatorietà degli effetti prodotti da un atto GAI sarebbe stata comunque assicurata dal ricorso ai principi generali che disciplinano i rapporti tra Stati e, in particolare, l'efficacia di un accordo di diritto internazionale, i quali avrebbero potuto in ogni caso preservare l'atto dall'eventuale inadempimento di uno Stato che ha concorso alla sua formazione.

La natura obbligatoria degli atti GAI, ed in particolare delle azioni comuni, può essere ricostruita attraverso due differenti argomentazioni, una di carattere sistematico ed un'altra di natura teleologica.

Da un punto di vista sistematico, è corretto ritenere che tanto le azioni quanto le posizioni comuni GAI siano vincolanti al pari di quelle PESC, dal momento che apparirebbe illogico attribuire, all'interno di un sistema istituzionale unitario, la stessa nomenclatura ad atti dotati però di prerogative così diverse; inoltre, anche all'interno del pilastro GAI c'è la possibilità di

---

<sup>449</sup> Cfr. in proposito A. Lo Monaco, *Les instruments juridiques de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures*, cit., p. 15.

<sup>450</sup> In tal senso, A. Lo Monaco, *Les instruments juridiques de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures*, cit., p. 16.

adottare atti “tradizionalmente” non obbligatori, quali risoluzioni, raccomandazioni e conclusioni, senza la necessità di introdurre a tal fine un nuovo tipo di provvedimento<sup>451</sup>.

Ma ciò che conferma la natura di atto vincolante di una azione comune, e quindi di una posizione comune GAI è la finalità ad essa assegnata dal TUE, che corrisponde al conseguimento degli obiettivi dell’Unione nel settore della giustizia e degli affari interni.

Non sembra, infatti, ragionevole sostenere che un argomento rilevante come quello, ad esempio, della circolazione dei cittadini di Stati terzi potesse essere disciplinato con strumenti privi di effetti obbligatori<sup>452</sup>.

Ciò detto, è il contenuto del tutto diverso degli atti PESC e GAI che rende necessario separare la riflessione svolta su di essi.

## 6.1 Le azioni comuni PESC

L’analisi condotta su di una serie di azioni comuni PESC tende, per l’essenziale, ha confermare la vocazione operativa di questi atti, anche se non mancano esempi in cui accanto alla definizione di obiettivi concreti è stata delineata con chiarezza la posizione generale che l’Unione ha condiviso in ordine ad una specifica tematica di politica estera e di sicurezza comune<sup>453</sup>.

In tali ipotesi, si crea una certa confusione tra questo tipo di atti e le posizioni comuni, alle quali spettano più in generale finalità di ampio respiro.

---

<sup>451</sup> Cfr., a titolo di esempio, la risoluzione del Consiglio del 21 dicembre 1998 relativa alla prevenzione della criminalità organizzata in vista dell’elaborazione di una strategia globale di lotta contro la criminalità organizzata, in *GUCE C 408* del 29.12.1998.

<sup>452</sup> Cfr. A. Lo Monaco, *Les instruments juridiques de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures*, cit., p. 17, la quale cita l’esempio della già ricordata azione comune 94/795/GAI in materia di agevolazioni per i viaggi compiuti da scolari di paesi terzi residenti in uno Stato membro, in cui sono prescritti obblighi ben precisi per gli Stati membri, in primo luogo quello di non richiedere il visto di ingresso ad un soggetto che possiede le condizioni indicate nell’azione comune stessa. Viceversa, sarebbe del tutto irragionevole la disciplina sull’entrata in vigore contenuta, con rare eccezioni, nelle azioni comuni e propria, nel sistema comunitario, soltanto degli atti obbligatori, secondo la quale l’azione comune entra in vigore il giorno della pubblicazione.

<sup>453</sup> Va sottolineato, al riguardo, che la già accennata prassi di attuare un’azione comune attraverso una decisione, almeno nei primi anni dopo l’entrata in vigore del TUE, conferma questa vocazione operativa perchè attraverso di essa è enfatizzato l’aspetto pratico insito nell’atto, che in tal modo diviene la conseguenza materiale di una decisione autonoma da esso: l’intestazione completa di tali atti è infatti “decisione del Consiglio ... relativa all’azione comune”.

Si veda, al riguardo, l'azione comune 96/588/PESC del 1° ottobre 1996<sup>454</sup>, con la quale il Consiglio, in virtù di quanto stabilito negli orientamenti del Consiglio europeo del 26 e 27 giugno 1992, ha definito alcuni elementi fondamentali circa la posizione dell'Unione relativamente alle mine antiuomo: l'art. 1 dell'azione comune stabilisce in proposito che l'Unione europea ha deciso di “combattere e porre fine all'uso indiscriminato delle mine antiuomo ... e di contribuire a risolvere i problemi già causati da questi ordigni”.

A tale scopo, vengono individuati tre aspetti sui quali l'Unione concentrerà i propri sforzi, vale a dire l'impegno ad assicurare la piena attuazione della prima conferenza per la revisione della Convenzione del 1980 sulle mine antiuomo<sup>455</sup>, a porre in essere una moratoria comune sull'esportazione delle mine terrestri antiuomo e a contribuire a campagne internazionali di sminamento.

Si tratta, a ben vedere, di obiettivi di natura differente che riguardano sia interventi di carattere essenzialmente politico volto a promuovere l'adesione universale, e non solo quella degli Stati membri, alla Convenzione del 1980, anche attraverso iniziative diplomatiche da parte della presidenza di turno, che di natura commerciale, dal momento che in virtù dell'azione comune gli Stati membri procedono ad un blocco unilaterale delle esportazioni di tutte le mine terrestri antiuomo verso tutte le destinazioni<sup>456</sup>.

C'è infine il titolo terzo che riguarda direttamente le prerogative della Comunità europea: l'art. 6 stabilisce infatti che la Commissione intende continuare il sostegno della Comunità alle attività da essa poste in essere nel settore dello sminamento internazionale, nel quadro dell'aiuto umanitario, della ricostruzione e della cooperazione allo sviluppo; quest'ultima disposizione richiama così una competenza propria della Comunità, connessa agli interventi di cooperazione allo sviluppo attraverso il ricorso ad un'interpretazione estremamente estensiva delle norme del trattato CE, in particolare l'art. 177, e costituisce la base giuridica degli interventi realizzati dalla Comunità stessa nel settore dello sminamento<sup>457</sup>.

---

<sup>454</sup> in *GUCE* L 260 del 12.10.1996.

<sup>455</sup> Convenzione sulla proibizione o la limitazione dell'uso di alcune armi convenzionali che possono essere considerate dannose o aventi effetti indiscriminati.

<sup>456</sup> Astenendosi, nel contempo, dal rilascio di nuove licenze per il trasferimento di tecnologie che permettono di fabbricare mine terrestri antiuomo in paesi terzi (cfr. art. 5 dell'azione comune).

<sup>457</sup> Come si è visto, infatti, il contrasto dell'uso delle mine antiuomo, anche se ha coinvolto sia la Comunità che l'Unione, è stato oggetto pressoché esclusivo del secondo pilastro, sino all'entrata in vigore dei regolamenti n. 1724/2001 e n. 1725/2001.

E' evidente che in questo caso il contenuto programmatico prevalga su quello operativo, dal momento che l'azione comune si spinge sino a configurare l'ipotesi che la sua attuazione produca delle conseguenze anche nei confronti dell'ordinamento comunitario propriamente detto.

Rientrano invece nella tipologia generale delle azioni comuni una serie di atti che definiscono la dimensione pratica della politica estera dell'Unione e che si configurano come il risultato di scelte politiche di carattere generale, maturate di norma nel corso di uno o più Consigli europei le cui conclusioni sono richiamate nel preambolo degli stessi: si tratta, in primo luogo, di alcuni atti con i quali l'Unione ha nominato i propri rappresentanti speciali in situazioni di conflitto, come nel caso del Kosovo<sup>458</sup>, della regione dei Grandi Laghi in Africa<sup>459</sup>, del processo di pace in Medio Oriente<sup>460</sup>, della città di Mostar<sup>461</sup>.

Si è così di fronte ad azioni comuni che individuano la persona che, in rappresentanza dell'Unione europea, ha il compito di adoperarsi per contribuire a risolvere crisi politiche e militari, oltre a mettere a disposizione le risorse umane, logistiche e finanziarie necessarie per lo svolgimento di tale incarico<sup>462</sup>.

Appartiene a tale categoria anche l'azione comune relativa alla nomina del rappresentante speciale per il patto di stabilità per l'Europa sudorientale<sup>463</sup>, nella quale sono inoltre definite le specifiche funzioni, previste dal patto di stabilità, che fanno parte del suo mandato e che riguardano in primo luogo la realizzazione degli obiettivi del patto stesso, oltre che la cooperazione con tutte le istituzioni dell'UE al fine di promuoverne i rispettivi ruoli.

Vi sono numerosi altri casi che attestano l'uso sostanzialmente omogeneo che il Consiglio ha fatto delle azioni comuni: si veda, ad esempio, l'azione comune relativa all'insediamento delle strutture della Missione delle Nazioni Unite nel Kosovo, (UNMIK)<sup>464</sup> con la quale l'Unione

---

<sup>458</sup> Azione comune 99/239/PESC del 30 marzo 1999, in *GUCE* L 89 dell'1.4.1999.

<sup>459</sup> Azione comune 96/250/PESC del 25 marzo 1996, in *GUCE* L 87 del 4.4.1996.

<sup>460</sup> Azione comune 96/676/PESC del 22 luglio 1997, in *GUCE* L 205 del 31.7.1997.

<sup>461</sup> Azione comune 96/442/PESC del 15 luglio 1996, in *GUCE* L 185 del 24.7.1996, sulla quale si tornerà anche in seguito.

<sup>462</sup> Si veda, in proposito, anche l'azione comune 98/375/PESC dell'8 giugno 1998, in *GUCE* L 165 del 10.6.1998, che ha disposto la nomina del rappresentante speciale dell'UE per la Repubblica federale di Jugoslavia con l'incarico di "accrescere l'efficacia del contributo dell'UE alla soluzione dei problemi nella RFI".

<sup>463</sup> Azione comune 1999/523/PESC del 29 luglio 1999, che conferma la nomina del rappresentante speciale dell'Unione europea per esercitare le funzioni di coordinatore speciale per il patto di stabilità per l'Europa sudorientale, in *GUCE* L 201 del 31.7.1999.

<sup>464</sup> Azione comune 1999/522/PESC del 29 luglio 1999, in *GUCE* L 201 del 31.7.1999,

“assicura l’insediamento del pilastro della UNMIK ad essa affidato”, disponendo la relativa copertura finanziaria e i vari interventi dell’Unione l’inoltro di aiuto umanitario in Bosnia-Eregovina<sup>465</sup>.

## 6.2 Le azioni comuni GAI

Come già accennato, sino all’entrata in vigore del trattato di Amsterdam, che ne ha determinato l’esclusione dal sistema delle fonti proprie del TUE, le azioni comuni GAI hanno svolto una funzione di ravvicinamento delle normative nazionali concernenti i settori del terzo pilastro, anticipando in tal modo il ruolo ora espressamente assegnato alle decisioni-quadro.

Questa attitudine si evince con chiarezza dal testo delle numerose azioni comuni adottate dal Consiglio, alle quali va dunque il merito di aver aperto la strada dell’integrazione anche a materie particolarmente sensibili, come si vedrà qui di seguito; la prassi dimostra, inoltre, la bontà della tesi sulla natura di tali atti, attraverso il ricorso ad una terminologia che ne sottolinea l’obbligatorietà<sup>466</sup> ed avvalorata l’ipotesi che il carattere vincolante degli stessi debba essere verificato sulla base dell’utilizzo che di essi è stato fatto<sup>467</sup>.

Gran parte delle azioni comuni GAI, oltre a dare attuazione alle norme del TUE, hanno recepito le scelte effettuate dagli Stati attraverso documenti di portata programmatica, in particolare i piani di azione contro la criminalità organizzata approvati dal Consiglio europeo, in cui sono elaborate le priorità da realizzare in un determinato periodo. Il contenuto delle azioni comuni è estremamente eterogeneo e riguarda tutti i settori che l’art. K.1 considerava di interesse comune, ivi compresi quelli entrati a far parte del primo pilastro: in tal senso, attraverso questi atti l’Unione ha dettato regole uniformi in materia di cooperazione tra le forze di polizia<sup>468</sup> e tra i

---

<sup>465</sup> Si veda la decisione del Consiglio dell’8 novembre 1993 relativa all’azione comune decisa dal Consiglio per sostenere l’inoltro dell’aiuto umanitario in Bosnia Erzegovina, in *GUCE* L 286 del 20.11.1993, più volte modificata e prorogata.

<sup>466</sup> Cfr. la dichiarazione del Consiglio relativa alla già citata azione comune 98/733/GAI sulla punibilità della partecipazione ad un’organizzazione criminale negli Stati membri dell’Unione europea, con la quale viene istituito un meccanismo di valutazione dell’osservanza, da parte degli Stati membri, degli *obblighi* (corsivo aggiunto) che incombono loro in virtù dell’azione comune.

<sup>467</sup> Cfr. al riguardo C. Elsen, *Schengen, Maastricht, Amsterdam: Etaps de la coopération policière et judiciaire européenne*, in *Mélanges en hommage à Fernand Schockweiler*, Baden-Baden, 1999, p. 109 ss.

<sup>468</sup> Azione comune 96/602/GAI del 14 ottobre 1996 recante un quadro di orientamento comune per le iniziative degli Stati membri in tema di ufficiali di collegamento, in *GUCE* L 268 del 19.10.1996 e azione comune 97/339/GAI del 26 maggio 1997 in materia di cooperazione nel settore dell’ordine pubblico e della pubblica sicurezza, in *GUCE* L 147 del 5.6.1997. Si veda anche l’azione comune 97/11/GAI del 20 dicembre 1996, istitutiva del programma OISIN sullo scambio, la formazione e la cooperazione tra le autorità incaricate dell’applicazione della legge, in *GUCE* L 7 del 10.1.1997.



magistrati degli Stati membri<sup>469</sup>, di lotta al terrorismo<sup>470</sup>, al traffico di stupefacenti<sup>471</sup>, di libera circolazione delle persone, in particolare dei cittadini di Stati terzi<sup>472</sup>, sino ad individuare norme minime per la definizione comune di alcune fattispecie di reato<sup>473</sup>.

Vi sono poi atti con i quali l'Unione ha affrontato temi di più ampio respiro, facendo appello, nel solco di una tradizione umanitaria comune, alla necessità che tra i propri obiettivi ci sia anche quello della tutela e della promozione dei diritti umani: si veda, al riguardo, l'azione comune 96/443/GAI contro il razzismo e la xenofobia<sup>474</sup> e l'azione comune 97/154/GAI per la lotta contro la tratta degli essere umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini<sup>475</sup>.

Si tratta di due provvedimenti nei quali l'Unione, oltre a conseguire finalità di natura "pratica", quali la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri e la definizione di fattispecie criminose analoghe ugualmente sanzionabili in tutti gli ordinamenti, eventualmente anche attraverso una deroga del principio della doppia imputazione, richiama alcuni principi fondamentali di diritto internazionale, sottolineando così la presenza di una "dimensione etica" della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni cui attribuire un rilievo almeno pari all'impegno comune contro la criminalità internazionale, più vicino forse alla realizzazione degli scopi del terzo pilastro.

---

<sup>469</sup> Azione comune 96/277/GAI del 22 aprile 1996 relativa ad un quadro di scambio di magistrati di collegamento, in *GUCE* L 105 del 27.4.1996 e azione comune 98/428/GAI del 29 giugno 1998 sull'istituzione di una Rete giudiziaria europea, in *GUCE* L 191 del 7.7.1998.

<sup>470</sup> Azione comune 96/610/GAI del 15 ottobre 1996 sull'istituzione e l'aggiornamento costante di un repertorio di competenze, capacità e conoscenze specialistiche nel settore dell'antiterrorismo, per facilitare la cooperazione fra gli Stati membri dell'Unione europea nella lotta al terrorismo.

<sup>471</sup> Azione comune 95/73/GAI del 10 marzo 1995 concernente l'unità Droghe di Europol, in *GUCE* L 62 del 20.3.1995, azione comune 96/698/GAI del 29 novembre 1996 sulla cooperazione fra amministrazioni doganali ed imprese nella lotta contro il traffico di droga e azione comune 96/699/GAI del 29 novembre 1996 concernente lo scambio di informazioni sull'analisi delle caratteristiche chimiche delle droghe per agevolare una maggiore cooperazione fra gli Stati membri nella lotta al traffico di droghe illecite, entrambe in *GUCE* L 322 del 12.12.1996 e l'azione comune 97/396/GAI riguardante lo scambio di informazioni, la valutazione dei rischi ed il controllo delle nuove droghe sintetiche, in *GUCE* L 167 del 25.6.1997.

<sup>472</sup> Azione comune 97/11/GAI del 16 dicembre 1996 relativa ad un modello uniforme di permessi di soggiorno, in *GUCE* L 7 del 10.1.1997, azione comune 96/197/GAI del 4 marzo 1996 sul regime di transito aeroportuale, oggetto della medesima ed ormai celebre sentenza, e azione comune 98/700/GAI del 3 dicembre 1998 che istituisce il c.d. FADO, il sistema europeo di archiviazione delle immagini nel quale inserire tutte le immagini di documenti contraffatti e falsi, di documenti autentici, informazioni sintetiche sulle tecniche di contraffazione e di sicurezza, al fine di contrastare più efficacemente l'immigrazione clandestina.

<sup>473</sup> E' il caso della già ricordata azione comune 98/742/GAI sulla corruzione nel settore privato.

<sup>474</sup> In *GUCE* L 185 del 24.7.1996.

<sup>475</sup> In *GUCE* L 63 del 4.3.1997.

## 7 Le posizioni comuni

Introdotte nel sistema degli atti del secondo e del terzo pilastro dal trattato di Maastricht, le posizioni comuni, tanto in sede GAI che PESC, hanno permesso all'Unione di esprimere i propri intendimenti rispetto ad un particolare aspetto riconducibile a tali settori<sup>476</sup>; questa indicazione, che emerge abbastanza chiaramente dall'analisi della prassi, trova conferma nella disciplina delle posizioni comuni modificata con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam; l'art. 15 TUE stabilisce infatti che le posizioni comuni "definiscono l'approccio dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica" e l'art. 34 precisa con termini sostanzialmente analoghi che queste "definiscono l'orientamento dell'Unione in merito ad un questione specifica".

Si tratta dunque di atti a spiccata vocazione politica, con i quali l'Unione ha gradualmente costruito il proprio *acquis* relativo alle materie della cooperazione GAI e PESC, dando così un contenuto alle relative norme del trattato di Maastricht le quali enunciano in maniera generale i rispettivi ambiti di competenza<sup>477</sup>.

### 7.1 Le posizioni comuni PESC

Quello delle posizioni comuni PESC è l'insieme più corposo degli atti posti in essere nel secondo e nel terzo pilastro, segno che, evidentemente, gli Stati membri e quindi il Consiglio ne hanno condiviso l'utilizzo per conseguire obiettivi di politica estera comune.

Ciò comporta, inoltre, che non ne è mai stata messa in discussione la vincolatività, riconosciuta dalle norme del trattato attraverso l'espressione secondo la quale gli Stati membri "provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni comuni"<sup>478</sup>, anche in assenza di un meccanismo giurisdizionale previsto a tal scopo<sup>479</sup>.

---

<sup>476</sup> Cfr. M. Lepoivre, *Le domaine de la justice et des affaires intérieures dans la perspective de la Conférence intergouvernementale de 1996*, cit., p. 332, secondo il quale la posizione comune "serait ainsi une décision par la quelle le Conseil définit de principes ou des interprétations partagées par tous ses Etats membres et à la quelle ils se réfèrent dans leur comportement", dando in tal modo una definizione alle posizioni comuni GAI che può essere estesa a quelle PESC.

<sup>477</sup> Cfr. l'art. 11, ex art. J.1 e gli artt. 29, ex art. K.1, 30 e 31.

<sup>478</sup> Cfr. l'ex art. J.2 e l'art. 15 TUE.

<sup>479</sup> Al punto che l'eventuale inosservanza di una posizione comune PESC, e più in generale di ogni atto PESC, non può che essere risolta in sede diplomatica: cfr., sul punto A. Lang, *Risoluzioni del Consiglio di sicurezza, obblighi comunitari e politica estera dell'Unione europea*, cit., p. 576, la quale ipotizza l'applicazione dell'art. 239 (ex art. 182) TCE, che disciplina la competenza della Corte di giustizia in ordine alle controversie sorte tra gli Stati in "connessione con l'oggetto del presente trattato" e la possibilità di ricorrere alla Corte internazionale di giustizia. Entrambe le ipotesi destano perplessità: il ricorso all'art. 239 TCE è infatti testualmente circoscritto all'applicazione

Dato quindi l'elevato numero di esempi che potevano essere riferiti, si è scelto di trattare le posizioni comuni PESC sulla base del loro contenuto.

Come si vedrà, c'è un dato che accomuna gran parte delle posizioni comuni PESC adottate dall'Unione, o almeno quelle poste in essere in via autonoma, senza che vi fosse una precedente risoluzione del Consiglio di sicurezza dell' ONU cui dare attuazione, rappresentato dalla volontà degli Stati membri di contribuire alla definizione di relazioni internazionali attraverso gli strumenti del dialogo, del sostegno diplomatico e all'occorenza anche economico, del rispetto delle singole realtà locali e delle diversità, coniugato con l'affermazione incondizionata dello stato di diritto e della democrazia.

Si tratta di principi condivisi a quindici, ai quali anche la Danimarca, nonostante la sua posizione "defilata" quanto alla politica di sicurezza e di difesa, ha sempre manifestato il proprio appoggio, di cui si potrebbe auspicare una più ampia condivisione a livello mondiale, soprattutto tra i paesi occidentali.

Vengono, pertanto, analizzate per prime quelle posizioni comuni PESC che rispecchiamo più da vicino l'analisi proposta, le quali sono caratterizzate da una diversa portata territoriale, essendo riferite, a seconda delle ipotesi, o ad uno Stato singolo o ad una regione o addirittura ad un intero continente.

Si veda, così, la posizione comune 98/633/PESC del 9 ottobre 1998<sup>480</sup>, relativa al processo di stabilità e di buon vicinato nell'Eurora sudorientale, con la quale l'Unione europea intende consolidare l'appoggio al c.d. processo di Royaumont sulla stabilità e sul buon vicinato nella regione<sup>481</sup>, attraverso l'incoraggiamento della normalizzazione delle relazioni, del ripristino del dialogo e della fiducia tra i paesi interessati, la promozione delle relazioni tra i popoli, al fine di garantire una loro maggiore conoscenza, e la realizzazione, a tal scopo, di progetti mirati.

---

del diritto comunitario in senso stretto, di modo che appare forzata un'estensione analogica che non sia altrettanto supportata dal diritto positivo, posto che il principio stesso del quadro istituzionale unico va applicato unitamente a quello di legalità; quanto poi al ricorso alla Corte internazionale di giustizia, sembra francamente una soluzione difficile da praticare concretamente.

<sup>480</sup> In *GUCE* L 302 del 12.11.1998. La posizione comune sopra citata è stata attuata con la decisione 1999/361/PESC del 31 maggio 1999, in *GUCE* L 141 del 4.6.1999, con la quale è stata delineata la dimensione operativa del sostegno al processo di stabilità nell'Europa sudorientale, definendo la necessaria dotazione finanziaria.

<sup>481</sup> Il processo di Royaumont ha avuto inizio con una dichiarazione del 13 dicembre 1995 resa, su iniziativa dell'Unione europea, dai ministri di ventisette paesi a margine della conferenza di Parigi sulla pace in Bosnia-Erzegovina.

La posizione comune chiama in causa anche la Commissione, la quale continua ad orientare la propria azione verso il raggiungimento degli obiettivi e delle priorità in essa previste, secondo quel modello improntato alla concreta applicazione del principio di coerenza trasversale ai tre pilastri di cui si è già discusso.

Per rafforzare ulteriormente il proprio impegno rispetto alla normalizzazione dell'area, il 17 maggio 1999 è stata adottata la posizione comune 1999/345/PESC che incarica l'Unione della responsabilità di predisporre un patto di stabilità per l'Europa sudorientale, mediante il quale porre in essere la necessaria forma di cooperazione finalizzata al ripristino della democrazia, alla ricostruzione, al sostegno economico dell'Europa sudorientale.

Obiettivi sostanzialmente analoghi vanno riconosciuti alla posizione comune 98/606/PESC del 26 ottobre 1998<sup>482</sup>, adottata dall'Unione per promuovere gli sforzi assunti a livello internazionale al fine contribuire alla non proliferazione delle armi nucleari e, più in generale, per sostenere il processo di pacificazione dell'Asia meridionale, in particolare tra India e Pakistan; il contributo è di varia natura e va da un impegno diplomatico in senso stretto, teso a promuovere incontri bilaterali tra questi due paesi, sino ad interventi di carattere finanziario per la promozione di un clima di maggior fiducia tra gli stessi<sup>483</sup>.

Con un'altra serie di posizioni comuni l'Unione ha promosso alcune iniziative di ampio respiro in favore del continente africano allo scopo, da un lato, di prevenire e risolvere i conflitti e, dall'altro, di incoraggiare il rispetto dei diritti umani e dei principi democratici: si veda la posizione comune 97/356/PESC<sup>484</sup>, nel cui preambolo è richiamata anche la Carta delle Nazioni Unite, con la quale proprio per conseguire l'impegno, indicato come prioritario, della stabilizzazione dell'Africa, gli Stati membri potenziano gli sforzi per "continuare ad esercitare la loro responsabilità in materia di esportazioni di armi", "riconoscendo che la disponibilità di armi in quantità superiori alle esigenze di autodifesa può essere un fattore che contribuisce a creare situazioni di instabilità". Anche se attraverso una terminologia che denuncia le difficoltà

---

<sup>482</sup> Posizione comune 98/606/PESC del 26 ottobre 1998 relativa al contributo dell'Unione europea alla promozione del regime di non proliferazione e alla creazione di un clima di fiducia in Asia meridionale, in *GUCE* L 290 del 29.10.1998.

<sup>483</sup> Si inserisce in questa prospettiva anche la posizione comune 1999/533/PESC del 29 luglio 1999, in *GUCE* L 204 del 4.8.1999, con la quale l'Unione europea ha inteso incoraggiare l'entrata in vigore del trattato sul divieto totale di sperimentazione nucleare (CTBT): con tale atto, infatti, l'Unione europea promuove il processo di ratifica del CTBT, in particolare attraverso l'appoggio alla convocazione di una apposita conferenza intergovernativa.

<sup>484</sup> Posizione comune 97/356/PESC del 2 giugno 1997 sulla prevenzione dei conflitti in Africa, in *GUCE* L 153 dell'11.6.1997.

sicuramente incontrate per giungere alla condivisione di un principio simile, è indubbio che gli Stati membri hanno assunto un impegno di grande importanza, che conferma le osservazioni circa la volontà di tracciare delle linee comuni di politica estera con le quali (tentare di) impostare un modello “originale” di gestione delle relazioni internazionali<sup>485</sup>.

Va rilevato, tuttavia, che i risultati conseguiti dalla PESC in tema di tutela dei diritti umani sono stati di portata complessivamente modesta e solo raramente la risposta data dall’Unione si è rivelata efficace<sup>486</sup>.

La posizione comune 98/350/PESC<sup>487</sup> suscita un duplice motivo di interesse: con essa, infatti, l’Unione si è prefissata di operare in partenariato con i paesi africani al fine di promuovere il rispetto di diritti fondamentali, definendo, al contempo, il quadro di riferimento per le azioni degli Stati membri; ciò significa che la posizione sarà attuata sia dall’Unione in quanto tale che dai suoi membri, contribuendo così a riconoscere all’atto di politica estera una portata vincolante.

Non solo, l’approccio in essa delineato costituisce lo schema all’interno del quale porre in essere gli interventi di cooperazione con l’Africa, tanto dal punto di vista politico-diplomatico, quanto da quello economico, in modo tale da coinvolgere le competenze dell’Unione in senso lato.

In altre ipotesi l’intervento dell’Unione è stato circoscritto a realtà territoriali più limitate, come nel caso del sostegno al processo di pace dell’OAU, l’Organizzazione dell’Unità africana, tra l’Etiopia ed Eritrea<sup>488</sup> e in Afghanistan<sup>489</sup>, dell’intervento nei confronti del Burundi<sup>490</sup>,

<sup>485</sup> Cfr. al riguardo K. E. Smith, *The Instruments of European Union Foreign Policy*, in *Paradoxes of European Foreign Policy*, Kluwer Law International, 1998, p. 67 ss. (in particolare p. 76).

<sup>486</sup> Cfr. T. King, *Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-modern Diplomacy*, in *EJIL*, 1999, p. 313 ss.; è il caso, ad esempio, delle posizioni comuni adottate nei confronti del Ruanda, che l’autore giudica poco efficaci e, soprattutto, tardive; altrettanto inadeguata è stata considerata la reazione dell’Unione nei confronti della crisi politica e militare scoppiata in Zaire nel 1996, rispetto alla quale il Consiglio è intervenuto soltanto dopo che erano stati compiuti numerosi crimini.

<sup>487</sup> Posizione comune 98/350/PESC del 25 maggio 1998, sui diritti umani, i principi democratici, lo Stato di diritto e il buon governo in Africa, in *GUCE L* 158 del 2.6.1998.

<sup>488</sup> Posizione comune 2000/420/PESC del 29 giugno 2000 relativa al sostegno dell’UE al processo di pace dell’OAU tra l’Etiopia e l’Eritrea, in *GUCE L* 161 dell’1.7.2000.

<sup>489</sup> Posizione comune 2001/56/PESC del 22 gennaio 2001 relativa all’Afghanistan, in *GUCE L* 21 del 23.1.2001

<sup>490</sup> Posizione comune 95/91/PESC del 24 marzo 1995, in *GUCE L* 72 dell’1.4.1995, cui si affianca la Risoluzione del Parlamento europeo sul Ruanda del 18 maggio 1995, in *GUCE C* 151 del 19.6.1995, con la quale viene chiesto l’intervento della comunità internazionale affinché cessi il genocidio della popolazione di etnia hutu. Il 30 marzo 1998 è stata adottata la posizione comune 98/252/PESC, in *GUCE L* 108 del 7.4.1998, con la quale l’Unione ha manifestato il proprio intento di sostenere il processo avviato dal governo ruandese per superare il dramma del

dell'Ucraina<sup>491</sup>, dell'Angola<sup>492</sup>, del Ruanda<sup>493</sup> e di Timor Est<sup>494</sup>, con il quale l'Unione ha invitato il governo indonesiano ad “adottare misure effettive che determinino un significativo miglioramento” della situazione dei diritti dell'uomo.

Quest'ultima posizione comune, in particolare, ha acquisito un significato politico di grandissimo rilievo, in quanto è il frutto del superamento del veto del Portogallo che sino a quel momento aveva impedito l'adozione di un atto, nei confronti della propria ex-colonia, che il ministro degli esteri indonesiano non ha esitato a paragonare ad una dichiarazione di guerra<sup>495</sup>.

Vi è poi un ulteriore tipo di posizioni comuni PESC di portata sanzionatoria, con le quali l'Unione ha limitato le relazioni economiche e diplomatiche con alcuni Stati, a fronte di gravi violazioni dei diritti umani e, più in generale, dei principi della Carta delle Nazioni Unite; in genere si è trattato del recepimento di risoluzioni del Consiglio di sicurezza anche se non mancano rilevanti esempi in cui l'Unione ha portato avanti autonomamente le proprie iniziative di politica estera.

Questi atti hanno riguardato la Libia, con l'embargo sull'esportazione di armi e la riduzione dei rapporti diplomatici<sup>496</sup>, la Birmania/Myanmar<sup>497</sup>, con l'adozione di misure diplomatiche, tra cui l'espulsione del personale militare addetto alle rappresentanze consolari negli Stati membri, l'embargo di armi e la sospensione di visite governative bilaterali, l'Etiopia e l'Eritrea<sup>498</sup>, con un embargo di armi disposto a seguito della risoluzione 1227(1999) del

genocidio, per promuovere la riconciliazione nazionale e la transizione verso la democrazia nonché la protezione e la promozione dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali.

<sup>491</sup> Posizione comune 94/779/PESC del 28 novembre 1994 relativa agli obiettivi e alle priorità dell'Unione europea nei confronti dell'Ucraina, in *GUCE L* del 6.12.1994.

<sup>492</sup> Posizione comune 2000/391/PESC del 19 giugno 2000 sull'Angola, in *GUCE L* 146 del 21.6.2000

<sup>493</sup> Posizione comune 2000/558/PESC del 18 settembre 2000, in *GUCE L* 236 del 20.9.2000, che delinea le priorità e gli obiettivi dell'Unione nelle sue relazioni con il Ruanda, fornendo una dettagliata descrizione dei principi su cui tale cooperazione è fondata.

<sup>494</sup> Posizione comune 96/407/PESC del 25 giugno 1996 relativa a Timor orientale, in *GUCE L* 168 del 6.7.1996.

<sup>495</sup> Cfr. T. King, *Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-modern Diplomacy*, cit., p. 333.

<sup>496</sup> Posizione comune 93/614/PESC relativa alla riduzione delle relazioni economiche con la Libia, in *GUCE L* 295 del 30.11.1993 e posizione comune 1999/261/PESC relativa alla Libia, in *GUCE L* 103 del 20.4.1999.

<sup>497</sup> Posizione comune 96/635/PESC del 28 ottobre 1996 relativa alla Birmania/Myanmar, in *GUCE L* 287 dell'8.11.1996, modificata dalla decisione 98/612/PESC del 26 ottobre 1998, in *GUCE L* 291 del 30.10.1998 prorogata con la decisione 1999/289/PESC del 26 aprile 1999, in *GUCE L* 114 dell'1.5.1999 e con la posizione comune 2000/346/PESC del 26 aprile 2000, in *GUCE L* 122 del 24.5.2000, con la quale l'Unione prende atto che nel paese la repressione dei diritti civili e politici continua con maggiore intensità, rendendo necessario addirittura un inasprimento delle sanzioni.

<sup>498</sup> Posizione comune 1999/206/PESC del 15 marzo 1999 relativa all'Etiopia ed Eritrea, in *GUCE L* 72 del 18.3.1999, prorogata una prima volta dalla posizione comune 2000/230/PESC del 20 marzo 2000, in *GUCE L* 73

Consiglio di sicurezza<sup>499</sup>, la Bielorussia<sup>500</sup> e la Nigeria, in virtù di una iniziativa autonoma dell'Unione<sup>501</sup> ed infine, con una drammatica attualità, il regime afgano dei Talibani, anticipando in questo caso le misure delle Nazioni unite<sup>502</sup>.

L'analisi degli atti fin qui citati porta a ritenere che le scelte di politica estera effettuate dall'Unione siano la prova della volontà di promuovere una forma di intervento internazionale basato sullo strumento del negoziato e di considerare, viceversa, l'adozione di misure restrittive solo come *estrema ratio* alla quale ricorrere solo dopo il fallimento degli sforzi diplomatici<sup>503</sup>.

Assolve a finalità di ordine politico generale la già menzionata posizione comune dell'11 giugno 2001 sulla Corte penale internazionale, con la quale è sostenuto il processo di ratifica dello Statuto di Roma, riconoscendo che i principi in esso contenuti sono perfettamente in linea con i principi e gli obiettivi dell'Unione e che, in particolare, l'istituzione della Corte penale internazionale per la prevenzione e la repressione dei crimini gravi che rientrano nel suo potere giurisdizionale è il mezzo essenziale per promuovere il rispetto del diritto internazionale umanitario e dei diritti umani, contribuendo così alla libertà, alla sicurezza, alla giustizia e al

del 22.3.2000 e successivamente dalla posizione comune 2000/584/PESC del 29 settembre 2000, in *GUCE* L 246 del 30.9.2000.

<sup>499</sup> Sempre in attuazione di una risoluzione del Consiglio di sicurezza è stata adottata la posizione comune 98/425/PESC del 3 luglio 1998 concernente misure restrittive nei confronti dell'União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), in *GUCE* L 190 del 4.7.1998.

<sup>500</sup> Posizione comune 98/448/PESC del 9 luglio 1998, relativa alla Bielorussia, in *GUCE* L 195 dell'11.7.1998 ; tale posizione comune è stata abrogata con decisione 1999/156/PESC del 22 febbraio 1999, in *GUCE* L 52 del 27.2.1999, nella quale il Consiglio prende atto che il governo bielorusso ha cessato i comportamenti che avevano giustificato l'adozione delle misure restrittive.

<sup>501</sup> La Nigeria è stata oggetto di una serie piuttosto articolata di atti, con i quali l'Unione ha disposto la sospensione della cooperazione militare, l'embargo di armi, l'espulsione di personale militare e la non ammissione di membri del governo: cfr. la posizione comune 95/515/PESC del 20 novembre 1995, in *GUCE* L 298 dell'11.12.1995, la posizione comune 95/544/PESC del 4 dicembre 1995, in *GUCE* L 309 del 21.12.1995 e della posizione comune 98/614/PESC del 30 ottobre 1998, in *GUCE* L 293 del 31.10.1998. Più di recente, al termine della crisi politica che ha interessato il paese, è stata adottata la posizione comune 2001/373/PESC del 14 maggio 2001, in *GUCE* L 132 del 15.5.2001, con la quale l'Unione ha inteso rafforzare le relazioni con la Nigeria, attuando un'azione di sostegno allo sviluppo di una cultura democratica, di lotta alla povertà, di crescita economica e sviluppo.

<sup>502</sup> Si veda la posizione comune 1999/727/PESC del 15 novembre 1999, in *GUCE* L 294 del 16.11.1999, adottata prima della risoluzione 1333 (2000) del Consiglio di sicurezza del 19 dicembre 2000 e la posizione comune 2001/154/PESC del 26 febbraio 2001, in *GUCE* L 57 del 27.2.2001, che attua la richiamata risoluzione ONU e che dispone, tra l'altro, il congelamento dei capitali di Usama Bin Laden, prescrivendo agli Stati membri l'adozione di misure atte a limitare l'ingresso o il transito nei loro territori dei membri del governo talibano.

<sup>503</sup> Questa considerazione trova conferma nella posizione comune 96/697/PESC del 2 dicembre 1996 relativa a Cuba, in *GUCE* L 322 del 12.12.1996, con la quale l'Unione europea ha avviato un piano di sostegno verso la democrazia pluralistica e, in particolare, per il rispetto della libertà di parola e di associazione. In essa viene detto in maniera esplicita che "la politica dell'Unione europea non cerca di provocare il cambiamento attraverso misure coercitive che comporterebbero un aumento delle privazioni economiche del popolo cubano", preferendo piuttosto individuare le occasioni "ancora più attivamente di quanto ha fatto finora, per ricordare alle autorità cubane, sia pubblicamente che informalmente, le responsabilità fondamentali" circa il rispetto dei diritti dell'uomo.

rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente alle finalità ed ai principi della Carta delle Nazioni Unite.

Va inoltre rilevato che le posizioni comuni sono gli atti PESC in cui compare più spesso l'applicazione del principio di coerenza, secondo l'accezione proposta, e dai quali emerge con maggiore chiarezza l'approccio *interpillar*, in quanto di norma la realizzazione degli obiettivi in essi previsti comporta sia l'intervento dell'Unione che quello della Comunità<sup>504</sup>.

## 7.2 Le posizioni comuni GAI

Il Consiglio è, invece, ricorso molto meno di frequente alla posizione comune per disciplinare le materie della cooperazione GAI, privilegiando l'uso dell'azione comune che, nei fatti, meglio si è adattata realizzare gli obiettivi propri di questo settore, caratterizzato da una maggiore vocazione operativa.

La prassi dimostra così che l'utilizzo delle posizioni comuni ha anticipato le norme del trattato di Amsterdam le quali, modificando in maniera determinante l'originaria formulazione del titolo VI TUE, precisano che la posizione comune è l'atto con cui l'Unione definisce il proprio orientamento in merito ad una questione specifica.

Tale impostazione si ritrova sostanzialmente in tutte le posizioni comuni GAI, nelle quali, al di là dell'argomento trattato, si rileva l'intento comune di uniformare le situazioni presenti nell'ordinamento di ciascun Stato o, comunque, di permettere la definizione di comportamenti analoghi.

Questa ricostruzione è valida, in primo luogo, per la posizione comune del 4 marzo 1996 relativa all'applicazione armonizzata della definizione dello *status* di rifugiato, con la quale, in assenza di una definizione comune disciplinata dal diritto internazionale, vengono approvati dal Consiglio gli orientamenti che gli Stati membri dovrebbero seguire per il riconoscimento e l'ammissione di un rifugiato all'interno dei propri territori<sup>505</sup>.

---

<sup>504</sup> Contengono gli elementi descritti nel testo la già citata posizione comune 98/350/PESC sul buon governo in Africa, la posizione comune 98/606/PESC sull'Asia meridionale, la posizione comune 2001/56/PESC sull'Afganistan, la posizione comune 2001/373/PESC sulla Nigeria, anche queste già citate, nelle quali è precisato, secondo una formula ormai consueta, che il Consiglio "prende atto dell'intenzione della Commissione di dirigere la sua azione verso la realizzazione degli obiettivi e delle priorità della presente posizione comune, ove opportuno mediante pertinenti provvedimenti della Comunità".

<sup>505</sup> Posizione comune 96/196/GAI del 4 marzo 1996 relativa all'applicazione armonizzata della definizione del termine "rifugiato" ai sensi dell'articolo 1 della convenzione di Ginevra del 28 luglio 1951 relativa allo status di rifugiato, in *GUCE* L 63 del 13.3.1996.



Va notato, infatti, che il diritto internazionale, e in particolare la Convenzione di Ginevra del 1951 relativa allo *status* di rifugiato, non dà una definizione comune di tale condizione ma individua una serie di criteri cui la stessa può essere ricondotta, fermo restando il diritto sovrano di ciascuno Stato di accordare ad un individuo la protezione prevista dalla Convenzione stessa anche in presenza di circostanze differenti<sup>506</sup>.

La posizione comune è stata adottata “nei limiti dei poteri costituzionali dei governi degli Stati membri; essa non vincola gli organi legislativi e non incide sulle decisioni delle autorità giudiziarie” degli stessi, nel senso che, ad una prima lettura, sembrerebbe che tale disposto limiti la vincolatività dell’atto in cui è inserito, escludendone così la capacità di produrre effetti obbligatori.

In proposito occorre osservare che, fermo restando quanto già precisato, in generale, in merito alle azioni comuni, l’espressione sopra citata rispetta i principi costituzionali degli Stati membri, i quali, proprio perché si tratta di un argomento così delicato, riguardante i diritti fondamentali dell’individuo riconosciuti a prescindere dalla sua nazionalità, restano liberi di accordare il diritto di asilo anche qualora non siano completamente soddisfatte le condizioni previste nella posizione comune.

La discrezionalità riconosciuta agli Stati membri va letta così alla luce della necessità di applicare criteri omogenei per la determinazione dello status di rifugiato, che è a sua volta indispensabile per armonizzare le politiche di asilo e, quindi, il riconoscimento del relativo diritto, secondo un’impostazione a tal punto condivisa da essere stata poi trasferita tra le competenze della Comunità<sup>507</sup>.

A tutt’altro genere appartiene un “gruppo” di quattro posizioni comuni definite dal Consiglio in base all’ex art. K.5 TUE, relativamente al ruolo dell’Unione in merito ad alcuni negoziati per l’adozione di convenzioni internazionali<sup>508</sup>.

---

<sup>506</sup> Si tratta, tra l’altro, di criteri che il Parlamento europeo ha riconosciuto come inadeguati: cfr la Risoluzione del 17 marzo 1987, in *GUCE* C 199 del 13.4.1987, nella quale il Parlamento ha proposto un proprio decalogo, in realtà di tratta di sedici punti, corrispondenti ad altrettanti principi di cui si auspica l’osservanza all’atto del riconoscimento della condizione di rifugiato e, conseguentemente, del diritto di asilo.

<sup>507</sup> Va inoltre precisato che la posizione comune, in linea con la convenzione di Ginevra del 1951, contiene una serie di situazioni estremamente ampia ed appare perciò sufficientemente garantista.

<sup>508</sup> Posizione comune 97/661/GAI del 6 ottobre 1997 sui negoziati in seno al Consiglio d’Europa e all’OCSE relativi alla lotta contro la corruzione, in *GUCE* L 279 del 13.10.1997, seconda posizione comune 97/783/GAI del 13 novembre 1997 sui negoziati in seno al Consiglio d’Europa e all’OCSE relativi alla lotta contro la corruzione, in *GUCE* L 320 del 21.11.1997, posizione comune 1999/235/GAI sulla proposta di convenzione delle Nazioni Unite

Con esse, infatti, è stata data attuazione al principio espresso dall'ex art. K.5 e ora dall'art. 37 del trattato di Maastricht sul dovere che gli Stati membri hanno, in sede internazionale, di esprimersi in maniera uniforme manifestando così la posizione univoca di tutta l'Unione, relativamente a due convenzioni concernenti la criminalità organizzata e la corruzione.

Presupposto della manifestazione di un comportamento esterno comune a tutti gli Stati è il riconoscimento, ai sensi dell'art. K.1, che le materie oggetto delle convenzioni sono questioni di interesse comune e che, pertanto, è opportuno sostenerne i negoziati promovendo, ad un tempo, la coerenza con il contenuto delle stesse e gli aspetti che "hanno una notevole incidenza sugli interessi dell'Unione europea".

Vi è, infine, un altro esempio di posizione comune di portata "più pratica", rimasto effettivamente isolato perché preferito nella prassi al ricorso alle più idonee azioni comuni: si tratta infatti di un provvedimento del 1996 con il quale è stata disciplinata l'organizzazione comune di missioni di assistenza negli aeroporti dei paesi terzi, al fine di armonizzare i controlli effettuati all'imbarco dei voli diretti nel territorio della Comunità<sup>509</sup>.

Per uniformare tali controlli è stata così realizzata un'azione di informazione del personale delle compagnie aeree, allo scopo di descrivere i documenti e i visti richiesti per l'ingresso negli Stati membri, compresi i meccanismi per verificarne la regolarità, in modo tale da attribuire alla posizione comune una finalità operativa, connessa con la lotta all'immigrazione clandestina.

## 8 Le dichiarazioni

Le dichiarazioni in quanto tali non costituiscono un atto limitato ai settori PESC e GAI ma rientrano piuttosto, al pari delle risoluzioni del Parlamento europeo<sup>510</sup> e, anche se meno frequenti, del Consiglio<sup>511</sup>, e delle raccomandazioni<sup>512</sup>, tra quegli atti ai quali viene fatto ricorso

contro la criminalità organizzata, in *GUCE* L 87 del 31.3.1999 e posizione comune 1999/364/GAI del 27 maggio 1999 relativa ai negoziati sul progetto di convenzione sulla criminalità nel ciberspazio, svolti in seno al Consiglio d'Europa, in *GUCE* L 142 del 5.6.1999.

<sup>509</sup> Posizione comune 96/622/GAI del 25 ottobre 1996, relativa alle missioni di assistenza e di informazione effettuate prima della frontiera, in *GUCE* L 281 del 31.10.1996

<sup>510</sup> Si pensi a tutte le risoluzioni adottate anche nelle materie PESC e GAI con le quali il Parlamento europeo continua a dare il proprio contributo allo sviluppo di questi settori: cfr. la Risoluzione n. A4-0171/98 sulla progressiva instaurazione di una politica di difesa comune dell'Unione europea, in *GUCE* C 167 dell'1.6.1998 e la risoluzione sulle priorità dell'UE in materia di relazioni esterne, in *GUCE* C 135 del 7.5.2001 o per quanto riguarda i settori GAI, la Risoluzione n. A4-0061/96 su Europol in *GUCE* C 288 dell'1.4.1996.

<sup>511</sup> Si veda, ad esempio, la Risoluzione del Consiglio del 17 gennaio 1995, adottata a norma del titolo VI del trattato UE, sull'intercettazione legale delle telecomunicazioni, in *GUCE* C 329 del 4.11.1996. Anche alle risoluzioni è stato attribuito un certo rilievo, soprattutto nell'ambito della cooperazione GAI, all'interno della quale rappresentano l'atto cui il Consiglio ha fatto ampiamente ricorso nei primissimi tempi dopo l'entrata in vigore del TUE; in un

in tutti e tre i pilastri per rendere nota la posizione di un'istituzione rispetto ad una determinata materia o, più in generale, ad una politica della Comunità; rivestono, tuttavia, un certo interesse ai fini del presente lavoro, in quanto, con particolare riguardo alla politica estera e di sicurezza comune, vengono adottate in applicazione delle clausole di *opting out* relative ad azioni che hanno implicazioni in materia di difesa.

A differenza delle dichiarazioni di carattere, per così dire, generale, che sono pubblicate sulla serie C della gazzetta ufficiale della Comunità europea, quelle qui prese in esame sono pubblicate sulla serie L, sia per sottolineare la continuità con gli atti ai quali sono riferite sia per puntualizzare il tipo di effetti che da esse discendono.

Tali dichiarazioni hanno infatti recepito la posizione astensionistica della Danimarca, espressa, come si è detto, nel corso del Consiglio europeo di Edimburgo del 1992, che le ha consentito di non prendere parte alle iniziative poste in essere dal Consiglio relativamente alla situazione della Regione dei Grandi Laghi in Africa in tema di mine terrestri antiuomo; tanto l'azione comune 96/669/PESC del 22 novembre 1996<sup>513</sup> che l'azione comune 96/588 del 1° ottobre 1996, già analizzata, sono infatti corredate da una dichiarazione della delegazione danese circa la non partecipazione alle decisioni riguardanti il settore della difesa, dal momento che prevedono la possibilità di ricorrere all'UEO per definire e realizzare azioni specifiche che richiedono determinate competenze di carattere militare.

Questo non significa, d'altro canto, che la Danimarca non resti pienamente responsabile degli effetti dei due atti sopra citati per ciò che attiene, ad esempio, l'inoltro di aiuto umanitario da parte dell'Unione, secondo quanto previsto da due risoluzioni del Consiglio di sicurezza delle

---

primo momento, infatti, è prevalsa la tendenza a continuare nell'utilizzo di un atto atipico in quanto non specificatamente riservato al terzo pilastro e non vincolante per definizione ma di fatto dotato di notevole rilievo politico, basato sull'adesione unanime di tutti gli Stati membri ai principi espressi nella risoluzione stessa. In alcune ipotesi, inoltre, è direttamente dal contenuto dell'atto in discorso che se ne coglie la vincolatività, per così dire, intrinseca: si veda, in proposito, la Risoluzione relativa alla limitazione delle ammissioni a fini di lavoro dei cittadini provenienti da Stati terzi negli Stati membri, adottata dal Consiglio GAI del 20 giugno 1994, nella quale erano posti dei precisi doveri nei confronti degli Stati membri.

<sup>512</sup> Tra le quali la Raccomandazione del Consiglio, del 28 maggio 1998, sulla fornitura delle attrezzature per l'individuazione dei documenti falsi nei punti di ingresso nell'Unione europea, in *GUCE* C 189 del 17.6.1998 e, sempre nell'ambito del terzo pilastro, la Raccomandazione del Consiglio del 9 dicembre 1999 sulla lotta contro il finanziamento dei gruppi terroristici, in *GUCE* C 373 del 23.12.1999.

<sup>513</sup> Azione comune del Consiglio del 22 novembre 1996 relativa alla Regione dei Grandi Laghi, in *GUCE* L 312 del 2.12.1996.

Nazioni Unite<sup>514</sup> relative alla situazione nello Zaire orientale o la moratoria all'esportazione di mine prevista dalla seconda azione comune.

Di tutt'altra natura è la terza dichiarazione qui analizzata, resa dal Consiglio in occasione dell'adozione del codice di condotta dell'Unione europea per l'esportazione di armi<sup>515</sup>.

Publicata sulla serie C della gazzetta ufficiale, questa dichiarazione si distingue per il contenuto "politico", in quanto attribuisce la natura di impegno politico assunto dagli Stati membri in ambito PESC al codice di condotta per l'esportazione delle armi e all'elenco comune delle attrezzature militari, stabilendo che il rispetto di un simile impegno implica l'adeguamento delle legislazioni nazionali in modo tale che sia consentito di controllare l'esportazione del materiale incluso nell'elenco.

Vi sono infine delle ulteriori ipotesi in cui, al pari delle citate dichiarazioni danesi, la dichiarazione assume la forma di atto unilaterale, in quanto viene utilizzata da uno Stato membro per comunicare e rendere pubblica la propria posizione rispetto al contenuto di un atto e agli effetti che da questo sono prodotti, realizzando quindi una finalità differente da quella delle dichiarazioni adottate da una istituzione: veda, ad esempio, la dichiarazione del Regno Unito relativa all'applicazione del regolamento CE n. 44/2001 concernente la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale<sup>516</sup>, con la quale viene precisato che nel caso in cui le decisioni di un giudice di Gibilterra debbano essere direttamente eseguite da un giudice o da un'altra autorità preposta all'esecuzione delle medesime in un altro Stato membro, in applicazione delle disposizioni del regolamento citato, i documenti che contengono tali decisioni saranno debitamente certificate dal governo britannico.

L'interesse manifestato da questi atti sta proprio nella loro complementarità, nell'essere cioè dipendenti da altri atti dei quali in qualche modo condizionano o integrano il contenuto in maniera unilaterale.

---

<sup>514</sup> Si tratta della Risoluzione n. 1070 del 9 novembre 1996 e della Risoluzione n. 1080 del 15 novembre 1996.

<sup>515</sup> Dichiarazione del Consiglio del 13 giugno 2000, in occasione dell'adozione dell'elenco comune delle attrezzature militari contemplato dal codice di condotta dell'Unione europea per l'esportazione di armi, in *GUCE C* 191 dell'8.7.2000.

<sup>516</sup> In *GUCE L* 12 del 16.1.2001; la dichiarazione è invece pubblica in *GUCE C* 13 del 16.1.2001.

## 9 Le convenzioni

La possibilità di concludere convenzioni aventi ad oggetto le materie previste nei settori PESC e GAI è contemplata da varie disposizioni all'interno del sistema dei trattati, appartenenti a tutti e tre i pilastri.

Per quanto riguarda, in particolare, il pilastro comunitario, non vi sono regole *ad hoc* relative alle convenzioni poste in essere nelle materie di competenza del nuovo titolo IV, di modo che verranno applicate i principi generali che regolano la conclusione di accordi da parte della Comunità europea; diversamente dispone, invece, il trattato sull'Unione europea, nel quale le convenzioni PESC e GAI sono oggetto di norme specifiche.

L'art. 24 TUE prescrive infatti la procedura da seguire qualora, per realizzare una delle finalità proprie del titolo V e del titolo VI<sup>517</sup>, sia necessario concludere un accordo con Stati terzi od organizzazioni internazionali, estendendo in tal modo ai settori PESC e GAI una prerogativa limitata, prima del trattato di Amsterdam, al solo pilastro comunitario.

Si tratta di una procedura che vede protagonista il Consiglio il quale, deliberando all'unanimità, può autorizzare la presidenza, assistita se del caso dalla Commissione, ad avviare i negoziati necessari; gli accordi così posti in essere sono conclusi dal Consiglio, che delibera sempre all'unanimità su raccomandazione della Presidenza.

Anche all'atto dell'adozione dell'accordo internazionale può aver luogo una temporanea cooperazione rafforzata: l'art 24 TUE prevede infatti che nessun accordo è vincolante per lo Stato membro il cui rappresentante, in sede di Consiglio, abbia dichiarato di doversi conformare alle prescrizioni della propria Carta costituzionale, aggiungendo che in tal caso gli altri Stati "possono convenire che l'accordo si applichi a titolo provvisorio nei loro confronti".

Di particolare interesse giuridico è la questione sulla titolarità degli accordi conclusi in virtù dell'art. 24 TUE, se cioè gli stessi siano imputabili direttamente all'Unione europea o se, piuttosto, agli Stati che ne fanno parte; si tratta di un aspetto essenziale dal punto di vista dell'individuazione, nei confronti dell'Unione stessa, di una soggettività giuridica autonoma da quelle della Comunità e degli Stati membri.

Benché l'art. 24 non lo indichi in maniera espressa, si ritiene che tali accordi siano conclusi direttamente dall'Unione europea e non dagli Stati che la compongono; a fondamento di tale

affermazione occorre, in primo luogo, far appello ad un argomento di tipo letterale, basato sul contenuto della norma, nella quale viene utilizzata l'espressione secondo la quale "tali accordi sono conclusi dal Consiglio, che delibera all'unanimità", riferendosi in tal senso al Consiglio in qualità di istituzione dell'Unione/Comunità e non quale organo comune degli Stati membri<sup>518</sup>.

D'altro canto, tutte le volte in cui i rappresentanti degli Stati membri hanno adottato un atto di natura intergovernativa in occasione della riunione di un Consiglio dei ministri lo hanno fatto senza ricorrere, appunto, alla veste giuridica del Consiglio<sup>519</sup>.

Se, viceversa, l'intenzione della Conferenza intergovernativa sul trattato di Maastricht fosse stata quella di attribuire questa competenza al Consiglio in quanto "rappresentante" degli Stati, l'art. 24 sarebbe stato formulato in maniera diversa, prevedendo cioè una norma con carattere derogatorio che avrebbe assegnato ai "rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio" il potere di concludere accordi, come del resto disposto per altre ipotesi<sup>520</sup>.

L'art. 24 si riferisce pertanto ad prerogativa autonoma del Consiglio, esercitata, secondo il principio di attribuzione delle competenze previsto all'art. 5 TUE, nei limiti di quanto necessario per dare completa attuazione alla "dimensione esterna" della politica estera e di sicurezza

---

<sup>517</sup> Al quale viene espressamente applicato in virtù dell'art. 38 TUE.

<sup>518</sup> Il Consiglio è infatti un'istituzione comunitaria e non una conferenza intergovernativa che riunisce i rappresentanti degli Stati; si veda al riguardo la giurisprudenza della Corte, sulla base della quale ogni Stato membro può impugnare, con un ricorso per annullamento, qualsiasi misura adottata dal Consiglio, anche qualora il suo rappresentante abbia, in sede di Consiglio, espresso il proprio voto favorevole per l'adozione dell'atto in questione: cfr. sentenza del 12 luglio 1979, *Repubblica italiana c. Consiglio*, c. 166/78, in *Racc.* p. 2575 ss.

<sup>519</sup> La prassi offre anche in tal caso, alcuni significativi esempi: si veda la Decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 25 giugno 1996 relativa all'istituzione di un documento di viaggio provvisorio, in *GUCE* L 168 del 6.7.1996, che, pur essendo individuata come atto PESC, e precisamente come Decisione 96/409/PESC, assume in realtà la veste di un vero e proprio accordo internazionale dal momento non è immediatamente applicabile ma condiziona i propri effetti, in virtù dell'articolo 2, alla comunicazione al Segretariato generale, da parte di tutti gli Stati membri, dell'avvenuto espletamento delle procedure richieste dal loro ordinamento giuridico per l'applicazione della decisione stessa. L'atto preso in esame merita delle ulteriori considerazioni: si tratta, in primo luogo, di un atto "atipico" all'interno del panorama degli atti PESC, dal momento che non trova alcuna norma del trattato di Maastricht che ne disciplini la forma, la portata e gli effetti; si ritiene inoltre che non possa essere assimilata ad un accordo in forma semplificata, alla quale la dottrina riconduce in generale le Decisioni dei rappresentanti dei Governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio (Cfr. B Conforti, *Diritto internazionale*, Napoli, 1997, p. 165). Gli accordi in forma semplificata, infatti, sono di per se stessi in grado di entrare in vigore, e di produrre effetti giuridici, per il solo fatto della sottoscrizione da parte dei competenti organi nazionali, mentre la decisione in discorso prescrive, lo si è appena visto, l'espletamento di una procedura formale di ratifica; si veda inoltre C. Curti Gialdino, *La competenza della Corte di giustizia comunitaria circa gli atti dei rappresentanti dei governi in sede di Consiglio*, cit., p. 178, secondo il quale il rinvio ad un accordo in forma semplificata in ordine ad una decisione siffatta non può essere generalizzato. Anche la pubblicazione sulla serie L della Gazzetta ufficiale desta alcune perplessità, dal momento che, visto il valore divulgativo di tale pubblicazione, sarebbe stato preferibile ricorrere alla serie C.

<sup>520</sup> Ad esempio, per la nomina dei membri della Commissione e della Corte di giustizia, disposta dai Governi degli Stati membri.

comune e della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni, al pari di quanto accade per un'azione e una posizione comune, della cui titolarità in capo all'Unione non si discute.

Proprio perché atto dell'Unione e non dei suoi Stati, l'eventuale dissenso manifestato alla conclusione di un accordo ex art. 24 TUE interrompe i negoziati oppure, più verosimilmente, fa sì che questi non abbiano luogo, in applicazione del principio espresso dall'art. 23 TUE in base al quale le decisioni previste dal titolo V sono assunte all'unanimità, intendendo con il termine "decisione" ogni deliberazione normativa adottata in sede PESC<sup>521</sup>.

L'estensione delle regole generali contenute nell'art. 23 porta a delineare un'ulteriore ipotesi, in virtù della quale lo Stato membro dissenziente potrà comunque accettare che l'accordo sia concluso ed impegni l'Unione, dichiarando nel contempo di non essere tenuto a darvi attuazione<sup>522</sup>.

L'interpretazione proposta viene rafforzata, inoltre, dal tenore letterale della dichiarazione n. 4 adottata dalla Conferenza intergovernativa e annessa all'atto finale del trattato di Amsterdam, nella quale si afferma che le disposizioni degli articoli 24 e 38 del TUE e gli accordi in essi previsti non implicano alcun trasferimento di competenze dagli Stati membri all'Unione europea, ammettendo così, implicitamente, che tali accordi saranno conclusi in nome dell'Unione in quanto tale; va notato che il contenuto della dichiarazione è giuridicamente esatto, in quanto precisa che l'art. 24 non potrà essere utilizzato per estendere gli ambiti di intervento previsti nella PESC ma dovrà essere concepito come uno strumento di carattere supplementare rispetto a quelli cui il titolo V assegna il compito di dare attuazione agli obiettivi previsti dall'art. 11<sup>523</sup>.

L'analisi sopra esposta è supportata dal primo esempio dell'applicazione dell'art. 24 TUE, rappresentato da un recentissimo accordo, concluso tra l'Unione europea e l'ex Repubblica iugoslava di Macedonia il 31 agosto 2001, sulle attività della missione di vigilanza dell'Unione europea (EUMM) nell'ex Repubblica iugoslava di Macedonia<sup>524</sup>, con il quale viene istituito a

---

<sup>521</sup> Fatte salve le deroghe contenute nel par. 2 dell'art. 23.

<sup>522</sup> E' il caso dell'accordo concluso con la repubblica di Islanda e il Regno di Norvegia per l'attuazione dell'*acquis* di *Schengen*.

<sup>523</sup> Si tratta di una interpretazione supportata a sua volta dalla lettera dell'art. 12 TUE.

<sup>524</sup> In *GUCE* L 241 dell'11.9.2001.

Skopje un ufficio della missione di vigilanza “al fine di contribuire alla definizione efficace della politica dell’Unione europea nei confronti dei Balcani occidentali”.

La firma dell’accordo è stata disposta con una apposita decisione<sup>525</sup>, adottata dal Consiglio il giorno precedente, con la quale, si legge testualmente all’art. 1, è approvato “a nome dell’Unione europea” l’accordo medesimo; nella decisione vengono inoltre indicati gli atti sui quali l’accordo è basato, tutti interni alla cooperazione PESC<sup>526</sup>.

Il testo dell’accordo ne conferma la titolarità esclusiva in capo all’Unione europea, che insieme alla Macedonia è definita “Parte partecipante” in via autonoma, senza cioè essere affiancata dagli Stati membri; questi ultimi non sono coinvolti neanche successivamente, non essendo previsto alcun obbligo di ratifica secondo le rispettive norme nazionali: al riguardo, l’art. X precisa che l’accordo entra in vigore al momento della firma e prescrive una provvisoria applicazione dalla data della sigla.

Tale accordo, stipulato dall’Unione europea nell’ambito della cooperazione politica, si affianca ad un altro atto, concluso, questa volta, dalla Comunità europea e dai suoi membri, il 9 aprile 2001, rientrante nella categoria degli accordi di associazione, con il quale sono state affrontate le questioni di carattere economico connesse con l’intento di contribuire al ripristino della stabilità nella regione, e di contribuire all’apporto dato dall’Unione europea per un “ulteriore rafforzamento della pace”.

L’Unione è così titolare di una personalità giuridica originale che le consente di intrattenere rapporti internazionali, da cui discendono precise obbligazioni, e di riconoscere l’indipendenza, la sovranità e l’integrità territoriale dell’ex Repubblica iugoslava di Macedonia”, che diventano i presupposti necessari alla conclusione dell’accordo.

L’applicazione dell’art. 24 TUE rende non più rinviabile (tentare di) dare una risposta all’interrogativo circa riconoscimento in capo all’Unione europea di una “personalità giuridica particolare”, distinta da quella della Comunità e, soprattutto, da quella degli Stati riuniti in sede di Consiglio: se fino a oggi, infatti, la questione era posta in termini quasi esclusivamente ipotetici, l’adozione dell’accordo sulla Missione di vigilanza dell’Unione in Macedonia le

---

<sup>525</sup> Decisione del Consiglio 2001/682/PESC del 30 agosto 2001, in *GUCE* L 241 dell’11.9.2001.

<sup>526</sup> Si tratta dell’azione comune del Consiglio 2000/811/PESC del 22 dicembre 2000, in *GUCE* L 328 del 31.12.2000, relativa alla missione di vigilanza dell’Unione europea e della decisione del Consiglio del 28 giugno 2001, non pubblicata, con la quale la presidenza è stata autorizzata ad avviare i negoziati sulla conclusione dell’accordo.



attribuisce precisi risvolti di carattere giuridico e sostanziale, dal momento che pone l'accento su chi sarà tenuto ad osservare il contenuto dell'accordo medesimo.

Al riguardo, non sembra esserci spazio per molti dubbi: l'accordo, infatti, disciplina i compiti della Missione dell'Unione europea<sup>527</sup>, la quale sostituisce *in maniera espressa* la Missione di vigilanza della Comunità, in virtù di una azione comune del dicembre 2000<sup>528</sup>, e diviene "strumento di politica estera e di sicurezza comune"<sup>529</sup>, nel senso che attraverso di essa vengono realizzati finalità ed obiettivi specifici di tale settore; inoltre, il Capo della Missione di vigilanza è nominato dal Consiglio dell'Unione, opera sulla base di compiti definiti dall'Alto rappresentante per la PESC al quale riferisce costantemente circa i risultati del proprio mandato; gli Stati membri, dal canto loro, continuano a fornire un apporto di tipo logistico e provvedono a trasferire alla EUMM il personale necessario al suo funzionamento, nominando altresì degli osservatori che non interferiscono con le attività specifiche rientranti nei compiti assegnati alla Missione.

L'accordo disciplina così una serie di comportamenti riferiti direttamente all'Unione europea, dei quali si ritiene che essa sarà chiamata a rispondere in caso di un eventuale inadempimento, oltre al fatto, in realtà di importanza sostanziale, che la stessa EUMM è il frutto delle attività di politica estera dell'Unione stessa.

Appare così evidente come si stia delineando in capo all'Unione una soggettività giuridica autonoma, se proprio non vuol essere definita *personalità giuridica*, che acquista rilievo nell'ambito dei rapporti internazionali posti in essere dall'Unione europea in attuazione della PESC e che responsabilizza l'Unione circa gli obblighi assunti nei confronti di Stati o soggetti terzi secondo le norme di diritto internazionale generale.

In tal modo, nell'ampio settore delle relazioni internazionali riconducibili al sistema comunitario, l'Unione e la Comunità europea, negli ambiti di rispettiva competenza, possono

---

<sup>527</sup> In virtù dell'art. 1 dell'accordo, la Missione ha il compito di:

- vigilare sugli sviluppi politici e di sicurezza nella zona di sua competenza;
- prestare una particolare attenzione al controllo delle frontiere, alle questioni interetniche e al rientro dei rifugiati;
- fornire relazioni analitiche sulla base dei compiti ad essa assegnati;
- contribuire all'allarme tempestivo del Consiglio e all'instaurazione di un clima di fiducia nel quadro della politica di stabilizzazione condotta dall'Unione europea nella regione;
- fornire regolarmente informazioni alla Parte ospitante sulle proprie attività, ivi comprese, se i compiti dell'EUMM lo prevedono, informazioni sui problemi di carattere umanitario.

<sup>528</sup> Si tratta dell'azione comune 2000/811/PESC del 22 dicembre 2000, in *GUCE* L 328 del 31.12.2000, relativa alla missione di vigilanza dell'Unione europea.

<sup>529</sup> Cfr. il preambolo dell'accordo con la Macedonia.

operare in maniera sostanzialmente uniforme, facendo ricorso anche allo stesso strumento, l'accordo internazionale, che mantiene inalterate le proprie caratteristiche tanto che venga concluso nel primo che nel secondo pilastro.

D'altro canto, non va ignorato che il ricorso da parte di alcuni Stati alla clausola di *opting out* contenuta nell'art. 24 potrebbe quantomeno minare l'unicità dell'azione dell'Unione mettendo in discussione proprio il presupposto originario su cui questa si fonda, rappresentato dal fatto che essa agisce al posto dei suoi Stati per perseguire finalità ad essa esclusive<sup>530</sup>.

Accanto a questo primo tipo di atti, la prassi presenta inoltre numerosi esempi di convenzioni adottate, in ambito GAI, in virtù dell'art. K. 3 prima, ed ora ai sensi dell'art. 34, lett. d) TUE; in questo paragrafo, inoltre, si è ritenuto opportuno dare conto di alcuni accordi conclusi all'interno del pilastro comunitario ma riconducibili ai settori PESC e GAI, secondo l'approccio *ratione materiae* con cui è stata condotta l'analisi degli atti oggetto del presente lavoro, una volta individuati e descritti i principali elementi di carattere formale.

Le convenzioni in discorso sono, ad un tempo, strumenti propri del diritto internazionale ed atti "tipici" del terzo pilastro, in quanto inserite tra le misure cui far ricorso per conseguire gli obiettivi ad esso assegnati<sup>531</sup>, e vengono adottate sulla base di una procedura rimasta invariata anche dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, incentrata sul ruolo del Consiglio.

Spetta infatti a quest'ultimo elaborare il testo delle convenzioni e, soprattutto, provvedere a raccomandarne l'adozione da parte degli Stati membri, attraverso un proprio atto con il quale viene "stabilita"<sup>532</sup> o, a seconda dei casi, viene deciso che è stabilita, la convenzione stessa<sup>533</sup>.

In quanto atti di diritto internazionale, le convenzioni in discorso entrano, di norma, in vigore al momento del deposito "dello strumento di ratifica da parte dello Stato membro che

<sup>530</sup> Cfr. H. Bribosia, *Différenciation et avant-garde au sein de l'Union européenne*, cit., p. 85, il quale solleva al riguardo numerose questioni, tra le quali quella di una eventuale superiorità del diritto costituzionale nazionale rispetto ad un accordo internazionale concluso dall'Unione europea.

<sup>531</sup> Cfr. l'art. K. 3, par. 2, lett. d) e l'art. 34, par. 2, lett. d) TUE.

<sup>532</sup> La prassi è al riguardo sostanzialmente uniforme: si veda ad esempio, l'atto del Consiglio, del 18 dicembre 1997, che stabilisce la convenzione, in base all'art. K. 3 del trattato sull'Unione europea, relativa alla mutua assistenza e alla cooperazione tra amministrazioni doganali, in *GUCE C 24* del 23.1.1998, l'atto del Consiglio del 12 marzo 1999 che stabilisce, in base all'art. K. 3 del trattato sull'Unione europea, il protocollo alla convenzione sull'uso dell'informatica nel settore doganale, relativo al riciclaggio di proventi illeciti e all'inserimento nella convenzione del numero di immatricolazione del mezzo di trasporto, in *GUCE C 91* del 31.3.1999 e, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, l'atto del Consiglio, del 29 maggio 2000, che stabilisce, conformemente all'art. 34 del trattato sull'Unione europea, la convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea, in *GUCE C 197* del 12.7.2000.

procede per ultimo a detta formalità<sup>534</sup>, anche se non mancano casi in cui l'entrata in vigore è condizionata al raggiungimento di un determinato numero di ratifiche<sup>535</sup>.

Appartengono a questa categoria convenzioni "importanti" quanto al contenuto, quale la convenzione istitutiva di Europol, l'ufficio europeo di polizia, cui le nuove norme del titolo VI TUE attribuiscono un ruolo fondamentale nell'ambito della cooperazione internazionale per la lotta alla criminalità organizzata, la convenzione del 26 maggio 1997<sup>536</sup> sulla notificazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziari in materia civile e commerciale e la convenzione del 28 maggio 1998 concernente la competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni nelle cause matrimoniali<sup>537</sup> (c.d. convenzione di Bruxelles II).

Le ultime due convenzioni, in particolare, prendono in esame aspetti successivamente disciplinati in atti comunitari veri e propri, vale a dire i regolamenti del 29 maggio 2000 n. 1347/2000 relativo alla competenza, al riconoscimento e all'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e in materia di potestà dei genitori sui figli di entrambi i coniugi e n. 1348/2000<sup>538</sup> relativo alla notificazione e alla comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziari in materia civile o commerciale, adottati in virtù delle competenze attribuite alla Comunità sulla base del nuovo titolo IV del TCE, e potrebbero quindi, in linea teorica, prospettare alcuni problemi di coordinamento con la disciplina comunitaria.

In realtà, la mancata ratifica delle due convenzioni, che probabilmente non entreranno mai in vigore, e la presenza nei considerando dei regolamenti di quella che potrebbe essere definita come "clausola di continuità" con le stesse, grazie alla quale i due regolamenti recepiscono i rispettivi contenuti, porta ad escludere qualsiasi fondata ipotesi di conflitto.

Più interessante è verificare l'opportunità della scelta della base giuridica di tali convenzioni, la quali si pongono in una consequenzialità ideale con la Convenzione di Bruxelles

---

<sup>533</sup> Per un'analisi del contenuto di alcune di queste convenzioni si rinvia a L.S. Rossi, *Le Convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, cit., p. 122.

<sup>534</sup> Secondo una formula standardizzata che si ritrova in molte convenzioni: cfr., ad esempio, l'art. 13 della Convenzione relativa alla lotta alla corruzione dei funzionari delle Comunità o degli Stati membri.

<sup>535</sup> E' il caso della convenzione del 29 maggio 2000 relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale, la cui entrata in vigore è subordinata alla ratifica di almeno 8 Stati membri. Allo stato attuale, vale a dire ad ottobre 2001, nessun paese ha ancora provveduto ad osservare tale adempimento.

<sup>536</sup> In *GUCE C* 261 del 27.8.1997.

<sup>537</sup> In *GUCE C* 221 del 16.7.1998; per un commento cfr. L. Bianchi Bonomo, *Il lavoro dell'Unione europea per la "Convenzione sulla competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale*, in *Documenti giustizia*, n. 11/96, c. 2228 ss.

<sup>538</sup> Entrambi pubblicati in *GUCE L* del 30.6.2000.

del 1968, concernente la competenza giurisdizionale e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale, e che al pari di quest'ultima avrebbero potuto essere concluse in virtù dell'art. 293 TCE (ex art. 220), come si riconosce del resto nella Relazione esplicativa relativa alla Convenzione di Bruxelles II<sup>539</sup>.

La Relazione mette in luce una sostanziale fungibilità tra l'art. 293 e l'art. K. 3 in connessione con l'art. K. 1, nel quale è appunto indicata tra le "questioni di interesse comune" la "cooperazione giudiziaria in materia civile", norma sulla quale è caduta la scelta del Consiglio senza che la Commissione e il Parlamento europeo avessero avanzato obiezioni.

Va sottolineato, infine, che il ricorso ad una norma del trattato sull'Unione piuttosto che ad una di quello istitutivo della Comunità non costituisce un passo indietro nel processo di integrazione, quanto piuttosto il contrario, dal momento che in tal modo si è inteso passare ad una forma di cooperazione internazionale in senso tradizionale ad una più strutturata, realizzata in seno all'Unione europea<sup>540</sup>.

Dopo l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, il 29 maggio 2000 il Consiglio ha adottato la Convenzione relativa all'assistenza giudiziaria in materia penale tra gli Stati membri dell'Unione europea<sup>541</sup>, con la quale si è inteso contribuire in maniera effettiva al potenziamento della cooperazione contro la criminalità, secondo le indicazioni del Consiglio europeo di Tampere.

Per rendere ancora più incisiva l'azione in comune contro la criminalità organizzata, l'art. 13 della Convenzione prevede la possibilità che due o più Stati membri costituiscano squadre investigative comuni, allo scopo di avviare indagini penali transnazionali; si tratta di una convenzione inserita nel quadro della cooperazione giudiziaria in materia penale, settore nel quale la previsione di Eurojust dovrebbe contribuire al raggiungimento di un maggior livello di integrazione<sup>542</sup>.

---

<sup>539</sup> Cfr. Relazione esplicativa relativa alla convenzione stabilita sulla base dell'art. K. 3 del trattato sull'Unione europea concernente la competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni nelle cause matrimoniali, in *GUCE C 221* del 16.7.1998, punto 11.

<sup>540</sup> Cfr. sul punto L. S. Rossi, *Le Convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, cit., p. 162.

<sup>541</sup> La convenzione e il relativo atto di adozione da parte del Consiglio sono pubblicati in *GUCE C 197* del 12.7.2000.

<sup>542</sup> Anche se la proposta, avanzata dal governo portoghese nel marzo 2001, di anticipare l'applicazione dell'art. 13 della convenzione non ha avuto successo: cfr. in proposito la comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo relativa all'aggiornamento semestrale del quadro di controllo per l'esame dei progressi

Un'attenzione particolare va infine riservata all'accordo concluso dal Consiglio con Islanda e Norvegia il 17 maggio 1999<sup>543</sup>, ai sensi dell'art. 6, paragrafo 2, del protocollo per l'integrazione dell'*acquis* di Schengen, più volte citato; tali Stati, infatti, sono associati all'*acquis* e al suo ulteriore sviluppo sulla base di un'apposita convenzione conclusa il 19 dicembre 1996 a Lussemburgo con i 13 paesi del gruppo Schengen.

L'accordo in esame consente di aggiornare la disciplina contenuta in quest'ultima convenzione alle modifiche subite dall'*acquis* in ragione della progressiva comunitarizzazione cui è stato sottoposto e testimonia la volontà di Islanda e Norvegia di continuare a garantire la libera circolazione delle persone tra gli Stati aderenti a Schengen e i loro territori.

La procedura per la conclusione dell'accordo, basata sul voto unanime del Consiglio nella sua versione, per così dire, ristretta, comprendente cioè i soli paesi membri che hanno riconosciuto l'*acquis* Schengen, si discosta da quella prevista all'art. 300 TCE per assumere una configurazione "atipica", come lo è, del resto, il contenuto stesso della Convenzione.

Ad essa va infatti riconosciuto quel carattere "*interpilier*"<sup>544</sup> che caratterizza l'intero processo di comunitarizzazione dell'*acquis* Schengen, basato sull'inserimento delle norme che lo compongono all'interno del primo o del terzo pilastro a seconda dello specifico aspetto da esse disciplinato.

Tale peculiarità trova conferma e, allo stesso tempo, attribuisce un preciso significato all'affermazione contenuta nel preambolo dell'accordo in discorso, secondo il quale occorre riconoscere che "con integrazione dell'*acquis* di Schengen nell'ambito dell'Unione europea, l'assunzione delle decisioni mirate a sviluppare ulteriormente le disposizioni che costituiscono l'*acquis* ... spetta ora all'Unione europea, Comunità europea inclusa" e considerare che "a norma dell'art. 6, primo comma, del protocollo Schengen, l'Unione europea, Comunità europea inclusa, intende rispettare e onorare l'oggetto e lo scopo dell'accordo di Lussemburgo".

Il riferimento ad un unico impegno assunto contestualmente e con il medesimo atto dall'Unione e dalla Comunità europea sembra, pertanto, costituire il necessario fondamento giuridico della tesi, intorno alla quale il presente lavoro prende le mosse, secondo cui l'analisi

---

compiuti nella creazione di uno spazio di "libertà, sicurezza e giustizia" nell'Unione europea, COM (2001) 278 def. del 23 maggio 2001.

<sup>543</sup> L'accordo è entrato in vigore il 26 giugno 2000.

<sup>544</sup> In tal senso L. S. Rossi, *Le Convezioni tra gli Stati membri dell'Unione europea*, cit., p. 200.

della prassi PESC e GAI consente di ricostruire un modello istituzionale unitario che si colloca accanto alla “tradizionale” struttura a pilastri.

Il modello unitario che si tenta di delineare va ricondotto all’Unione “fondata sulle Comunità europee”, le cui regole sono in grado di disciplinare l’adozione di un atto giuridico fonte di “diritto comunitario”, sulla base di quell’ampia accezione che comprende tutte le competenze proprie dell’ordinamento dell’Unione stessa, senza che di esse si renda necessaria una preventiva ricostruzione dogmatica.

Anche questa considerazione non può prescindere dall’esempio tratto dalla prassi, rappresentato dal contenuto dell’art. 4 dell’accordo da ultimo richiamato, il cui paragrafo 4, nel disciplinare le prerogative del comitato misto istituito per garantire che l’associazione riconosciuta ad Islanda e Norvegia rispetto alle attività della Comunità europea sia piena ed effettiva, prescrive che la Commissione o qualsiasi Stato membro può studiare il suggerimento di tali paesi, al fine di “formulare una proposta o avviare un’iniziativa, *conformemente alle regole dell’Unione europea*<sup>545</sup>, mirata all’adozione di un atto o provvedimento della Comunità europea o dell’Unione europea”.

In tale contesto, il rimando alle “regole dell’Unione europea” va oltre le prerogative che il trattato di Maastricht riconosce a quest’ultima nell’ambito del secondo e del terzo pilastro e rappresenta la prima, importante, legittimazione di quel sistema giuridico in qualche modo parallelo e “tradizionale”, sorto con l’entrata in vigore del trattato di Maastricht stesso.

Quanto al merito dell’accordo, va sottolineato che esso introduce nel sistema comunitario una specie di ruolo di osservatore, posto che non Islanda e Norvegia non prendono parte allo sviluppo dell’*acquis* di Schengen ma si limitano a recepirne i risultati.

## 10 Le strategie comuni

La strategia comune rappresenta una novità di rilievo nel panorama degli atti PESC, poiché costituisce il primo provvedimento per così dire “codificato” nel sistema dei Trattati, quanto a forma, effetti e contenuto, la cui adozione spetta al Consiglio europeo.

---

<sup>545</sup> Corsivo aggiunto.

Suggerite inizialmente dalla delegazione italiana alla Conferenza intergovernativa<sup>546</sup>, le strategie comuni sono adottate all'unanimità, secondo il voto per *consensus* che caratterizza il meccanismo decisionale del Consiglio europeo e che ha reso possibile prevedere che le decisioni di attuazione di una strategia comune siano invece adottate a maggioranza (art. 23, par. 2 TUE).

Sino alle modifiche introdotte dal trattato di Amsterdam, il Consiglio europeo aveva la funzione, generale, di definire gli orientamenti politici dell'Unione (art. 4 TUE), senza che fosse indicato in maniera espressa lo strumento giuridico nel quale tali orientamenti erano esplicitati.

Al riguardo, si era già consolidata una prassi, a partire dal vertice di Parigi del 9 e 10 dicembre 1974, in base alla quale, ancora oggi, le decisioni prese durante le riunioni dei Capi di Stato e di governo assumono la veste di Conclusioni o di Dichiarazioni, il cui contenuto eminentemente politico viene in seguito recepito in provvedimenti normativi vincolanti per i destinatari.

Con la strategia comune si è invece attribuito al Consiglio europeo il potere di adottare atti normativi veri e propri, in grado di produrre effetti giuridici obbligatori nei confronti degli Stati membri, stando almeno alla lettera dell'art. 13 TUE, secondo il quale le strategie comuni "fissano i rispettivi obiettivi, la durata, nonché i mezzi che l'Unione e gli Stati membri *devono* mettere a disposizione" (corsivo aggiunto).

L'utilizzo del verbo *dovere*, unito alla puntuale descrizione degli elementi che caratterizzano una strategia comune, supporta questa conclusione, secondo un'interpretazione abbastanza diffusa della norma comunitaria, nella quale il verbo *dovere* contiene in sé un precetto giuridico vincolante.

La strategia comune assume dunque nel sistema delle fonti un ruolo determinante, non solo per la materia che è chiamata a disciplinare, vale a dire, almeno in astratto, la politica estera e di sicurezza comune, ma anche per le modalità con cui essa può essere in concreto attuata.

L'art. 13 TUE non lascia al riguardo grande autonomia agli Stati, i quali sono tenuti ad osservare le indicazioni contenute nella strategia comune anche in ordine ai mezzi che essi stessi devono fornire per dare attuazione all'atto.

---

<sup>546</sup>Cfr. in proposito G. Verderame, membro della delegazione italiana che ha preso parte ai lavori preparatori del trattato di Amsterdam, *Le Trait  d'Amsterdam et ses suites: instruments de réalisation d'une identit  européenne dans le domaine de la politique extérieure*, in *RMUE*, 1999, p. 15.

Dal punto di vista formale, volendo tentare una ricostruzione all'interno di un "ipotetico" sistema delle fonti di diritto comunitario<sup>547</sup>, la strategia comune potrebbe ragionevolmente collocarsi a metà tra un regolamento, del quale non presenta tutte le caratteristiche in termini di obbligatorietà e, soprattutto, di diretta applicabilità<sup>548</sup>, e una direttiva, rispetto alla quale contiene l'ulteriore requisito dei mezzi da utilizzare per perseguire gli obiettivi indicati<sup>549</sup>.

L'analisi di questi nuovi atti si presenta particolarmente agevole, dal momento che, allo stato, risultano approvate dal Consiglio europeo soltanto tre strategie comuni, vale a dire la strategia comune dell'Unione europea, del 4 giugno 1999 sulla Russia (1999/414/PESC)<sup>550</sup>, la strategia comune del Consiglio europeo dell'11 dicembre 1999 sull'Ucraina (1999/877/PESC)<sup>551</sup> e la strategia comune del Consiglio europeo del 19 giugno 2000 sulla regione mediterranea (2000/458/PESC)<sup>552</sup>.

Le tre strategie comuni sono accomunate da elementi sostanzialmente analoghi, costituiti da una prima parte di carattere generale, nella quale è illustrata la posizione dell'Unione europea rispetto all'oggetto specifico dell'atto e sono definiti gli obiettivi principali che con esso si intende perseguire, seguita da un'elencazione dei settori di azione su cui l'Unione concentra i propri sforzi per l'attuazione della strategia comune, con l'indicazione di ulteriori iniziative specifiche, rientranti nei settori di azione individuati, alle quali viene data una sorta di priorità operativa.

C'è inoltre una parte relativa agli strumenti e ai mezzi necessari per garantire che orientamenti esposti a livello programmatico si traducano in azioni concrete, con la previsione del coinvolgimento del Consiglio, della Commissione e degli Stati membri, in osservanza delle rispettive competenze; in tutti i tre gli atti manca un qualsiasi riferimento al Parlamento europeo, il quale dovrà comunque essere coinvolto sulla base della disciplina generale dei Trattati.

---

<sup>547</sup> E scopo di questo lavoro è anche quello di dimostrare la parziale (in)utilità di un simile tentativo !

<sup>548</sup> In altre parole non si tratterebbe di un atto *self-executive*.

<sup>549</sup> Si veda in proposito A. Mignolli, *Alcune considerazioni intorno a tre recenti "strategie comuni" adottate dal Consiglio europeo*, intervento al Convegno di studi sull'Unione europea protagonista delle relazioni internazionali, tenuto presso l'Università di Macerata il 5-7 aprile 2001.

<sup>550</sup> In GUCE L 157 del 24.6.1999.

<sup>551</sup> In GUCE L 331 del 23.12.1999. Sui rapporti tra Unione europea e Russia ed Ucraina cfr. C. Hillion, *Institutional Aspects of the Partnership between the European Union and the Newly Independent States of the Former Soviet Union: cases studies of Russian and Ukraine*, in *CMLR*, 2000, p. 1211 ss.

<sup>552</sup> in GUCE L 183 del 22.7.2000; per un commento a quest'ultima strategia comune cfr. C. Spencer, *The EU and Common Strategies. The Revealing Case of the Mediterranean*, in *Eur. Foreign Aff. Rew.*, 2001, p. 31 ss..



Tutte e tre le strategie sono correlate di una Dichiarazione del Consiglio europeo, inspiegabilmente separata dal testo dell'atto, che ha la funzione di ribadire che gli atti che rientrano nel campo di applicazione del titolo V del TUE adottati in applicazione della strategia comune sono votati a maggioranza qualificata e che gli altri atti, quelli relativi cioè a materie diverse dalla politica estera e di sicurezza comune, "continuano ad essere adottati secondo le procedure decisionali appropriate previste dalle pertinenti disposizioni dei trattati, ivi compresi il trattato che istituisce la Comunità europea e il titolo VI del trattato sull'Unione europea"<sup>553</sup>.

La scelta di utilizzare una dichiarazione separata dal testo dell'atto, quando entrambi sono adottati dallo stesso organo sulla base di una procedura che non presenta particolari limitazioni, dichiarazione con la quale, tra l'altro, viene semplicemente ribadito un principio generale, potrebbe ricondursi a considerazioni di carattere formale, se non fosse che con essa il Consiglio europeo ha fornito una specie interpretazione autentica a questo nuovo tipo di atto.

Nelle tre Dichiarazioni, infatti, il Consiglio europeo manifesta chiaramente la consapevolezza che gli atti cui esse si riferiscono sono dotati di un valore programmatico generale che va ben oltre i confini della politica estera e di sicurezza comune definiti all'art. 11 TUE.

Gli obiettivi della PESC riguardano infatti la difesa dei valori comuni, dell'integrità e dell'indipendenza dell'Unione, il rafforzamento della sicurezza di quest'ultima e il mantenimento della pace a livello internazionale, la promozione della cooperazione internazionale, lo sviluppo della democrazia e dello stato del diritto e il rispetto dei diritti fondamentali dell'uomo, temi che nelle tre strategie comuni sono sì presenti uniti però a problematiche quali la cooperazione per combattere ad esempio, l'immigrazione clandestina<sup>554</sup>, il controllo delle frontiere, il traffico di droga, armi e il riciclaggio di danaro sporco<sup>555</sup>, rientranti nell'ambito del settore della giustizia e affari interni, nonché, su tutt'altro fronte, la tutela dell'ambiente e della salute, lo sviluppo delle relazioni economiche, la realizzazione di un partenariato economico e finanziario<sup>556</sup> e il sostegno alla nascita di un dialogo tra le forze sociali<sup>557</sup>, che costituiscono materie di competenza della Comunità.

---

<sup>553</sup> Si tratta della stessa formula utilizzata nelle tre strategie comuni.

<sup>554</sup> Tema presente in tutte e tre le strategie comuni.

<sup>555</sup> Cfr. la strategia comune sulla Russia e quella sull'Ucraina.

<sup>556</sup> Cfr. punto 7 della strategia comune sulla regione mediterranea.

<sup>557</sup> Cfr. punto 2, lett. c) della strategia comune sulla Russia.

E' evidente quindi che la prassi ha dato alla strategia comune il valore, simbolico ma anche formale, di provvedimento che rende nota la posizione del Consiglio europeo rispetto a settori in cui gli Stati membri hanno sì "importanti interessi in comune", secondo quanto previsto dall'art. 13 TUE, ma che non è detto che rientrino soltanto nella politica estera e di sicurezza comune, dando piuttosto attuazione all'art. 4 TUE.

In caso contrario, se si ritenesse cioè che l'art. 13 TUE è stato comunque rispettato ed applicato in senso letterale, si dovrebbe concludere che l'art. 11 non esaurisce tutti i settori della politica estera e di sicurezza comune ma che contiene piuttosto un elenco non tassativo suscettibile di essere esteso anche ad altre politiche appartenenti al terzo pilastro e, addirittura, al pilastro comunitario.

Si tratta evidentemente di un paradosso che contrasta con il principio, sancito all'art. 3 del trattato di Maastricht, secondo il quale l'Unione, nel perseguire gli obiettivi che le sono propri, è tenuta a rispettare l'*acquis* comunitario, ivi comprese le procedure previste per la sua formazione.

D'altro canto, la scelta di connotare la strategia comune nel senso sopra illustrato comporta alcune, importanti, conseguenze di cui il Consiglio europeo certamente ha avuto piena consapevolezza: l'aver a che fare, in primo luogo, con un atto vincolante, che le istituzioni comunitarie da un lato e gli Stati membri dall'altro sono tenuti ad osservare, adottato nell'ambito del pilastro più "intergovernativo", in cui il controllo democratico del Parlamento europeo e quello giurisdizionale della Corte di giustizia sono pressoché inesistenti.

Quanto al primo aspetto, tutte e tre le strategie comuni, infatti, affermano il principio che le istituzioni comunitarie e gli Stati membri, ciascuno sulla base delle rispettive competenze, rivedono il proprio operato e lo adattano al funzione degli obiettivi propri di ciascuna di esse, con l'impegno ulteriore posto a carico delle istituzioni comunitarie di agire assicurando "la coerenza, l'unità e l'efficacia dell'azione dell'Unione"<sup>558</sup>.

---

<sup>558</sup> E' utile in proposito riportare testualmente i paragrafi della strategia comune sulla Russia e di quella sulla regione mediterranea (nella strategia comune sull'Ucraina, la prima, i concetti sono un po' più sfumati) che esprimono i principi sopra richiamati: "Il Consiglio, la Commissione e gli Stati membri riesaminano in base alle rispettive competenze e capacità, le azioni, i programmi, gli strumenti e le politiche esistenti, al fine di assicurarne la coerenza con la presente strategia comune e, qualora si ravvisino incongruenze, apportano i necessari adeguamenti alla prima data di riesame e sfruttano integralmente e opportunamente gli strumenti e i mezzi esistenti, oltre a tutti i programmi pertinenti dell'UE e degli Stati membri, nonché redigono e tengono aggiornato, a tal fine, un inventario indicativo delle risorse dell'Unione, della Comunità e degli Stati membri mediante le quali sarà attuata la presente strategia comune".

La seconda questione è ancora più delicata e riguarda la legittimità stessa della strategia comune nell'uso che se ne è fatto sino ad ora, sul quale la dottrina a già sollevato dei dubbi<sup>559</sup>, rispetto alle norme dei Trattati, legittimità che potrà essere accertata, verosimilmente, dalla Corte di giustizia attraverso l'applicazione dei principi enunciati nella sentenza relativa al regime dei visti di transito aeroportuale<sup>560</sup>.

Si tratta però di una forma di controllo indiretto e del tutto insoddisfacente, che interessa l'atto solamente dal punto di vista strettamente giuridico ma non risolve la questione, tutta politica, della sua scarsa "democraticità" dovuta all'assenza del coinvolgimento del Parlamento europeo<sup>561</sup>.

## 11 Le decisioni quadro

Al pari delle strategie comuni, anche le decisioni quadro rappresentano una significativa innovazione introdotta, questa volta nel terzo pilastro, dalle modifiche apportate al trattato UE da parte del trattato di Amsterdam.

Sull'analisi di questo atto dal punto di vista formale ci si è soffermati nel secondo capitolo, di modo che in questa sede è opportuno verificarne le prime applicazioni, sia per individuare gli obiettivi che con lo stesso sono stati perseguiti che per stabilire se e in che misura sono state rispettate le caratteristiche attribuite alla decisione quadro dall'art. 34 TUE.

Va così rilevato, innanzitutto, che gli esempi forniti dalla prassi confermano la tesi che le decisioni quadro rappresentano uno strumento più appropriato di quelli previsti per la cooperazione GAI dal trattato di Maastricht, in quanto in grado di fornire una risposta alle esigenze del settore di essere dotato di atti normativi chiaramente vincolanti<sup>562</sup>.

<sup>559</sup> In tal senso cfr. A. Mignolli, *Alcune considerazioni intorno a tre recenti "strategie comuni" adottate dal Consiglio europeo*, cit.

<sup>560</sup> Causa C-170/96, *Commissione c. Consiglio*, cit.

<sup>561</sup> Già in occasione dell'approvazione della prima strategia comune, quella sulla Russia, il Parlamento europeo aveva richiesto di essere consultato in maniera formale sul progetto dell'atto in corso di adozione, proprio perché dai lavori preparatori stava emergendo il c.d. *cross pillar approach* che avrebbe poi in effetti connotato il provvedimento; il Parlamento aveva inoltre avanzato la proposta che la consultazione dell'Assemblea circa le strategie comuni diventi oggetto di un accordo interistituzionale (cfr. Il *Rapporto sulla strategia comune sulla Russia*, doc. A4-0219/99, della Commissione sulla politica estera, di sicurezza e di difesa del Parlamento europeo).

<sup>562</sup> Cfr. al riguardo, J. Monar, *Legitimacy of EU Action in Justice and Home Affairs: An Assessment in the Light of the Reform of the Treaty of Amsterdam*, in *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, Bruxelles, 1998, p. 205 ss. (207).

Le quattro decisioni quadro<sup>563</sup> sino ad oggi adottate dal Consiglio presentano una struttura sostanzialmente analoga, che avvalorata la tesi secondo la quale sarebbero assimilabili alle direttive: al pari di quanto accade, di norma, per le direttive, in esse si riscontra infatti l'uso dell'indicativo presente per stabilire quali sono gli obblighi che gli Stati membri sono tenuti ad osservare in termini di risultati da ottenere.

Non v'è dubbio, quindi, che si tratti di un vero e proprio atto normativo dotato di effetti vincolanti per i destinatari, i quali sono tenuti a recepire nell'ordinamento nazionale le norme della decisione quadro entro il termine in essa previsto; lo studio della prassi è, al riguardo, ancora una volta essenziale<sup>564</sup>.

Si consideri in primo luogo la decisione quadro del 29 maggio 2000 sul rafforzamento degli strumenti di tutela contro la falsificazione di monete in vista dell'introduzione dell'euro, nella quale viene sancito l'impegno degli Stati membri che non lo hanno già fatto ad aderire alla convenzione del 20 aprile 1929 per la repressione del falso nummario e al protocollo ad essa allegato, al fine di garantire l'applicazione di severe sanzioni penali nei confronti dei reati di falsificazione delle monete; la medesima decisione quadro stabilisce (art. 6) che gli Stati membri sono tenuti ad adottare sanzioni penali "effettive, proporzionali e dissuasive", aggiungendo che i reati di falsificazione o alterazione delle monete devono essere "passibili di pene privative della libertà", con un massimo della pena comminabile non inferiore a otto anni.

Obblighi altrettanto puntuali sono contenuti nella decisione quadro del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, la quale pone a carico degli Stati membri l'adozione di tutta una serie di misure finalizzate, per la verità, più alla tutela di diritti

---

<sup>563</sup> Si tratta della decisione quadro 2000/383/GAI del 29 maggio 2000, relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali e altre sanzioni contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro, in *GUCE* L 140 del 14.6.2000, della decisione quadro 2001/220/GAI del 15 marzo 2001 relativa alla posizione della vittima nel procedimento penale, in *GUCE* L 82 del 22.3.2001, della decisione quadro 2001/413/GAI del 28 maggio 2001 relativa alla lotta contro le frodi e le falsificazioni di mezzi di pagamento diversi dai contanti e della decisione quadro 2001/500/GAI del 26 giugno 2001 concernente il riciclaggio di denaro, l'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o il sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato, in *GUCE* L 182 del 5.7.2001.

<sup>564</sup> Nel considerando della decisione quadro 2000/383/GAI sulla protezione dell'euro si dice chiaramente che lo strumento giuridico che sta per essere adottato ha natura vincolante: "si dovrebbe tener conto della risoluzione del Consiglio, del 28 maggio 1999 relativa al rafforzamento della tutela per mezzo di sanzioni penali contro la falsificazione di monete in relazione all'introduzione dell'euro, in *GUCE* C 171 del 18.1.1999, con le relative linee direttrici concernenti uno strumento giuridico di natura vincolante"; è inoltre previsto che gli Stati membri trasmettano al Segretariato generale del Consiglio e alla Commissione il testo delle disposizioni inerenti al recepimento nella legislazione nazionale degli obblighi ad essi imposti dalla decisione quadro.

fondamentali di un individuo che è vittima di un reato<sup>565</sup> che alla realizzazione di forme di cooperazione giudiziaria in senso stretto, secondo quanto previsto dal nuovo titolo VI del TUE.

Se è dunque sostanzialmente pacifico che una decisione quadro, per sua natura, in quanto cioè atto con il quale realizzare il riavvicinamento delle legislazioni degli Stati membri, ponga a questi ultimi dei veri e propri obblighi, molto meno agevole è stabilire come tali obblighi possono essere fatti rispettare; non sembra al riguardo percorribile l'ipotesi dell'estensione delle competenze della Corte di giustizia ex art. 228 TCE, in primo luogo perché questo presuppone un potere di iniziativa da parte della Commissione<sup>566</sup> del tutto estraneo al sistema istituzionale del trattato sull'Unione europea e, soprattutto, poiché le disposizioni di quest'ultimo che regolano le funzioni della Corte non contemplano la possibilità di porre in essere un ricorso per inadempimento.

Si deve pertanto ritenere che la Corte potrebbe comunque far rilevare l'eventuale inadempimento nella (improbabile) ipotesi che questo sia oggetto di una controversia tra Stati membri ai sensi dell'art. 35, par. 7 TUE: la norma stabilisce infatti la possibilità che la Corte intervenga per risolvere ogni controversia tra Stati membri relativa all'interpretazione o all'applicazione di un atto posto in essere sulla base dell'art. 34, sempre che la stessa non sia stata risolta in via diplomatica dall'intervento del Consiglio; l'ampia nozione contenuta nell'art. 35 induce a ritenere possibile che oggetto della controversia sia pure l'eventuale inosservanza, da parte di uno Stato membro, degli obblighi previsti da una decisione quadro.

Tuttavia, pur ammettendo la possibilità che una simile situazione abbia luogo, si ritiene che il giudizio della Corte non possa estendersi ad una pronuncia di condanna in senso proprio ma che debba limitarsi a constatare, se del caso, che uno Stato membro coinvolto nella controversia

---

<sup>565</sup> Tra i quali, ad esempio, il diritto ad avere accesso alle informazioni rilevanti ai fini della tutela dei suoi interessi, all'assistenza legale gratuita laddove ne ricorrano i presupposti, alla protezione da un'eventuale minaccia di atti di ritorsione. La particolare vocazione di questa decisione quadro è del resto chiaramente enunciata nei considerando, in cui si afferma che "è necessario ravvicinare le norme e le prassi relative alla posizione e ai *principali diritti* (corsivo aggiunto) della vittima".

<sup>566</sup> Nelle decisioni quadro sino ad oggi adottate c'è in effetti un coinvolgimento della Commissione, alla quale, una volta decorso il termine fissato per conformarsi agli obblighi in esse previsti, è attribuito il compito di relazionare al Consiglio sullo stato delle misure adottate a tal fine dagli Stati membri, tenendo conto delle informazioni che questi ultimi sono tenuti ad inviare. E' stato in tal modo formalizzato un meccanismo di valutazione che il Consiglio aveva adottato già alla fine del 1997, attraverso il quale veniva illustrato lo stato di attuazione di un'azione comune, compresa una descrizione delle misure adottate dagli Stati membri: cfr. in tal senso la Dichiarazione del Consiglio allegata all'azione comune 98/733/GAI del 21 dicembre 1998, relativa alla punibilità della partecipazione a un'organizzazione criminale negli Stati membri dell'Unione europea, in *GUCE* L 351 del 29.12.1998.

ha omesso di recepire nel proprio ordinamento gli obblighi posti dalla decisione quadro entro i termini in essa stabiliti.

Una conclusione diversa contrasterebbe, infatti, con le prescrizioni dell'art. 46 TUE, sulla base del quale le competenze della Corte di giustizia si estendono alle disposizioni sulla cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale "alle condizioni previste dall'art. 35" e non in maniera generalizzata, comprendendo cioè anche il ricorso per infrazione.

Ciò è tanto più rilevante dal momento che la prassi mostra come tali provvedimenti siano serviti, almeno sino ad oggi, per armonizzare le normative degli Stati membri in settori significativi del terzo pilastro, attraverso disposizioni che, tra l'altro, raggiungono in alcune ipotesi un notevole livello di dettaglio, di modo che l'inadempimento di uno Stato porrebbe serie questioni di "doppia velocità" su aspetti relativi ad ambiti in cui, viceversa, il livello di integrazione degli ordinamenti giuridici potrebbe divenire estremamente significativo<sup>567</sup>.

Come si è accennato, le decisioni quadro analizzate contengono anche obblighi molto precisi: è il caso della decisione quadro 2000/383/GAI sulla protezione dell'euro e di quella 2001/413/GAI relativa alla lotta contro le falsificazioni dei mezzi di pagamento diversi dai contanti, con le quali vengono introdotte vere e proprie nuove fattispecie di reato con le relative sanzioni penali "effettive, proporzionate e dissuasive, comprendenti pene privative della libertà che possono comportare l'extradizione"<sup>568</sup>.

La decisione quadro sulla protezione dell'euro si spinge sino alla individuazione del livello di pena, stabilendo (art. 6 par. 2) che per i reati di falsificazione o alterazione fraudolenta di monete dovranno essere disposte pene privative della libertà non inferiori nel massimo ad otto anni: si tratta di una "importante" ingerenza nel sistema sanzionatorio degli Stati membri, nell'ambito del quale la determinazione del tipo di pena da comminare ad una certa fattispecie criminosa nonché i limiti minimi e massimi della sanzione sono il frutto di scelte di carattere politico, basate su di una interpretazione estensiva delle competenze riconosciute all'Unione in virtù dell'art. 31, lett. e) TUE.

---

<sup>567</sup> E' il caso della decisione quadro 2000/383/GAI sul rafforzamento della tutela penale contro la falsificazione delle monete in vista dell'introduzione dell'euro. Il comportamento dello Stato inadempiente che non può essere limitato dall'effetto dissuasivo che almeno in parte va riconosciuto al procedimento per infrazione, legittimerebbe in qualche modo la presenza di una ulteriore clausola di *opting out*.

<sup>568</sup> Art. 6 di entrambe le decisioni quadro citate del testo.

Con la decisione quadro più recente, adottata il 26 giugno 2001, è stato in parte modificato l'orientamento seguito con quelle precedenti, formalmente destinate al riavvicinamento delle legislazioni nazionali nei settori in esse disciplinati: attraverso questo atto, infatti, il Consiglio ha posto a carico degli Stati membri l'impegno a non porre riserve ad alcuni articoli della Convenzione del Consiglio d'Europa del 1990 sul riciclaggio, la ricerca, il sequestro e la confisca dei proventi di reato, abrogando nel contempo le norme dell'azione comune 98/699/GAI con la medesima finalità<sup>569</sup>.

L'art. 4 disciplina inoltre il c.d. trattamento delle richieste di assistenza, prevedendo l'obbligo per gli Stati membri di adottare le misure necessarie affinché tutte le richieste presentate da altri Stati membri relativamente all'individuazione, al rintracciamento, al congelamento o al sequestro e alla confisca dei proventi di reato siano trattate allo stesso modo di quelle previste dalle procedure nazionali<sup>570</sup>: si è parlato al riguardo dell'introduzione del principio del mutuo riconoscimento che, secondo le indicazioni del Consiglio europeo di Tampere, deve diventare una sorta di "pietra angolare" della cooperazione giudiziaria<sup>571</sup>.

Al termine di questo paragrafo, può essere effettuata un'altra considerazione, relativa alle analogie con le azioni comuni, delle quali avrebbero preso il posto nel sistema delle fonti del secondo pilastro<sup>572</sup>; l'analisi della prassi porta a reputare tale analogia fondata e a ritenere che con le decisioni quadro sia stato compiuto un salto di qualità nel particolare sistema delle fonti del terzo pilastro, soprattutto per ciò che attiene alla definizione degli effetti di esse prodotti.

## 12 Le decisioni ex art. 34, par. 2 lett. c) TUE

Nel sistema dei trattati istitutivi si assiste ad un ampio uso del termine decisione, al quale, oltre all'uso tradizionale basato sull'art. 249 TCE, ci si riferisce, di norma, in maniera generica, per manifestare le intenzioni o l'operato della Comunità/Unione tutte le volte in cui non è possibile o non si è voluto ricorrere ad un atto normativo in senso stretto: si pensi, ad esempio, alle decisioni dei rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede del Consiglio le quali, pur non

<sup>569</sup> Azione comune 98/699/GAI del 3 dicembre 1998 sul riciclaggio di denaro e sull'individuazione, il rintracciamento, il congelamento o sequestro e la confisca degli strumenti e dei proventi di reato adottata dal Consiglio in base all'art. K.3 del trattato sull'Unione europea, in *GUCE* L 333 del 9 dicembre 1998.

<sup>570</sup> Nell'articolo è utilizzata l'espressione secondo la quale le richieste provenienti da altri Stati devono essere trattate "con lo stesso grado di priorità accordato a tali misure nell'ambito delle procedure nazionali".

<sup>571</sup> Cfr. E. Barbe, *L'Union européenne face au blanchiment du produit du crime*, in *RMC*, 2001, p. 161 ss.

<sup>572</sup> Cfr. in tal senso, R. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, cit., p. 234.

rientrando tra gli atti fonte di diritto comunitario<sup>573</sup>, influenzano in maniera determinante la vita delle istituzioni, è il caso della nomina dei membri della Corte di giustizia e del Tribunale, sino a comportare un vero e proprio ampliamento dell'*acquis communautaire*<sup>574</sup>; si veda, al riguardo, già citata la decisione relativa all'istituzione di un documento di viaggio provvisorio che non ha trovato fondamento in nessuna delle disposizioni dei trattati benché con essa si sia provveduto a dare attuazione a quanto stabilito dall'art. 20 TCE, relativamente all'assistenza che un cittadino comunitario può ottenere, in virtù del suo *status*, dalla rappresentanza diplomatica di uno dei paesi membri presente in uno Stato terzo.

In altre ipotesi, il termine decisione è in qualche modo associato ad altri atti tipici, come nel caso della prima prassi applicativa delle azioni comuni e delle posizioni comuni le quali è già stato precisato che sino al 1996 sono state incorporate in una decisione del Consiglio, oppure fa parte del procedimento di adozione di un atto al quale le norme dei trattati hanno assegnato autonomi effetti e funzioni: si pensi alle strategie comuni che, secondo quanto testualmente prescritto dagli artt. 12 e 13 TUE vengono decise dal Consiglio europeo nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune.

Accanto a tali situazioni, che rappresentano soltanto una parte delle ipotesi in cui viene fatto ricorso a tale atto, va posto un nuovo esempio di decisione, inserita tra gli atti della cooperazione GAI con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, al quale il nuovo articolo 34, par. 2, lett. c) del TUE attribuisce, almeno formalmente, la funzione di "atto di chiusura" cui fare ricorso in tutti i casi in cui per perseguire gli scopi propri del titolo IV non sembra opportuno adottare un altro tipo di atto.

In proposito, si ritiene più corretto fare appello a ragioni di opportunità più che di vera e propria necessità, dal momento che, se si escludono le differenze tra decisioni-quadro e decisioni semplici, non sembra che gli atti della cooperazione GAI siano distinti gli uni dagli

---

<sup>573</sup> Ma comunque riconducibili al sistema comunitario: cfr. C. Curti Gialdino, *La competenza della Corte di giustizia comunitaria circa gli atti dei rappresentanti dei governi in sede di Consiglio*, cit., p. 180 e la bibliografia ivi citata.

<sup>574</sup> Del quale fanno parte anche le misure PESC e GAI: l'art. 49 TUE che disciplina la procedura di adesione da parte di un nuovo Stato prescrive, infatti, che quest'ultimo si unifichi non solo alle norme dei trattati istitutivi delle Comunità ma anche a quelle del trattato CE; si veda in proposito C. Curti Gialdino, *Acquis communautaire*, cit., p. 647.



altri, quanto alla portata e agli effetti, in modo tale da escluderne *ab origine* ogni tipo di fungibilità<sup>575</sup>.

Le disposizioni del trattato prescrivono per queste decisioni la vincolatività ma non la diretta efficacia, escludendo inoltre che con esse si possa operare “qualsiasi ravvicinamento delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri” di modo che, ad una interpretazione letterale della norma, appare ragionevole concludere che si sia in presenza di atti con i quali sviluppare le prerogative dell’Unione nei settori elencati dagli articoli 30 e 31.

La prassi che si è sviluppata al riguardo dimostra come, nei fatti, questo tipo di decisioni sia stato utilizzato per disciplinare in maniera puntuale, attraverso definizioni e norme di dettaglio, alcune tematiche proprie della cooperazione GAI, senza con ciò realizzare quell’opera di armonizzazione vietata dal trattato: rientra in quest’ottica, ad esempio, la decisione del 28 maggio 2001 relativa alla trasmissione di campioni di sostanze controllate<sup>576</sup>, con la quale viene istituito un sistema unitario di trasmissione tra gli Stati membri di quelle che sono definite “sostanze controllate”, vale a dire quelle sostanze stupefacenti, di origine naturale o sintetica, per le quali, viceversa, la circolazione, o meglio, il traffico, all’interno del territorio dell’Unione è considerato un illecito e come tale è perseguito a livello penale; ugual tenore e analoghe finalità vanno poi riconosciute alla decisione del 27 marzo 2000 relativa al miglioramento dello scambio di informazioni per combattere i documenti di viaggio contraffatti<sup>577</sup>, che definisce un sistema uniforme di segnalazione per l’individuazione dei documenti di viaggio contraffatti attraverso l’utilizzo di un modulo standardizzato per tutti gli Stati, in cui sono riassunte le informazioni necessarie per sventare o, comunque, contrastare, il fenomeno della alterazione dei documenti.

Da questi due primi esempi sembra che le decisioni in esame si avvicinino, più che ad una direttiva, ad un regolamento, in quanto si caratterizzano per un grado di dettaglio che non sembra lasciar spazi all’autonomia dispositiva degli Stati, sempre che, e di ciò si dubita, abbia un senso parlare di tale autonomia rispetto ad atti dal contenuto, lo si è detto, definitorio<sup>578</sup>; meno convincente è l’analogia, astrattamente ipotizzabile, con una decisione comunitaria, in quanto

---

<sup>575</sup> Altro è parlare, cioè, della differenza tra un regolamento e una direttiva.

<sup>576</sup> Decisione del Consiglio 2001/419/GAI in *GUCE* L 150 del 6.6.2001.

<sup>577</sup> Decisione del Consiglio 2000/261/GAI in *GUCE* L dell’1.4.2000.

<sup>578</sup> La medesima analisi può essere estesa alla decisione del Consiglio 2000/799/GAI relativa all’Unità provvisoria di cooperazione giudiziaria, sulla quale ci si è soffermati nel secondo capitolo, e alla proposta di decisione GAI che istituisce un sistema di analisi forense speciale del profilo delle droghe sintetiche, avanzata dal Regno di Svezia, in *GUCE* C 10 del 10.1.2001.

quest'ultima si caratterizza per essere indirizzata ad un numero determinato di destinatari mentre le decisioni GAI hanno portata generale.

Questa valutazione non viene però confermata da altre decisioni adottate ex art. 34, lett. c), nelle quali compaiono piuttosto alcuni elementi di affinità con la direttiva CE, essendo presenti aspetti che potrebbero far pensare al meccanismo di armonizzazione: si veda al riguardo la decisione del 29 maggio 2000 relativa alla lotta contro la pornografia infantile su Internet<sup>579</sup>, con la quale viene posto a carico degli Stati membri l'obbligo di adoperarsi affinché gli utenti di Internet siano incoraggiati a denunciare il rinvenimento di materiale fotografico diffuso in rete che veda coinvolti dei bambini.

A differenza delle prime decisioni prese in esame, quella sulla pornografia infantile, dopo aver riconosciuto che lo sfruttamento sessuale dei bambini, ivi compresa la produzione, il trattamento, il possesso e la diffusione di materiale di pornografia infantile, costituisce una forma di criminalità internazionale le cui dimensioni all'interno dell'Unione europea diventano sempre più preoccupanti, dispone, all'art. 1, che gli Stati membri adottino le "misure necessarie" per contrastare il fenomeno.

Parimenti, l'art. 3 della decisione stabilisce che "gli Stati membri esaminano le misure appropriate, di tipo volontario o coercitivo, atte a eliminare la pornografia infantile su Internet".

In entrambe le norme è presente il rinvio "classico" alle misure nazionali tipico delle direttive, le quali pongono degli obiettivi precisi lasciando poi agli Stati il compito di individuare lo strumento giuridico più idoneo per garantirne l'osservanza; un ulteriore elemento di analogia è rappresentato dalla presenza di un termine, fissato in questo caso nel 31 dicembre 2000, entro il quale, secondo quanto previsto all'art. 8, "gli Stati membri devono recepire le misure contenute" nella decisione.

Il terzo tipo di decisioni GAI riguarda, infine, l'istituzione di programmi comunitari specifici, quali il programma Grotius II per la cooperazione penale il programma Hippokrates sulla prevenzione della criminalità, per incoraggiare gli scambi tra Stati membri nelle materie facenti parte del titolo VI<sup>580</sup>: in tale ipotesi, la decisione non pone obblighi agli Stati ma

---

<sup>579</sup> Decisione del Consiglio 2000/375/GAI in *GUCE* L del 9.6.2000.

<sup>580</sup> Decisione del Consiglio 2001/512/GAI del 28 giugno 2001, che istituisce una seconda fase del programma di incoraggiamento e di scambi, di formazione e di cooperazione destinato agli operatori della giustizia (Grotius II – penale), Decisione del Consiglio 2001/513/GAI del 28 giugno 2001, che istituisce una seconda fase del programma di incoraggiamento e di scambi, di formazione e di cooperazione per le autorità preposte all'applicazione della legge

disciplina gli obiettivi, le modalità di attuazione, la valutazione e il finanziamento del programma, in alcuni casi riprendendo quanto stabilito in una precedente azione comune<sup>581</sup>.

Le conclusioni che possono trarsi dall'analisi svolta sulle nuove decisioni GAI conducono ad un giudizio dal quale emerge una contraddittorietà di fondo nell'uso che di esse è stato fatto sino ad oggi, imputabile sia alla novità dello strumento che, soprattutto, alla poca chiarezza delle disposizioni del trattato che ne regolano il funzionamento.

La descrizione contenuta nell'art. 34, lett. c) mutua infatti elementi che sono propri ad altri atti "tradizionali" del sistema comunitario, in particolare al regolamento e alla direttiva, creando però delle associazioni del tutto innovative: il riferimento alla vincolatività e alla non diretta applicabilità richiama appunto la direttiva, anche se poi l'esclusione di una capacità di ravvicinamento delle normative nazionali rende plausibile piuttosto una maggiore affinità con il regolamento, al punto che la contrarietà sopra rilevata sembra in un certo senso trovare una giustificazione nella portata a sua volta molto contraddittoria della base giuridica.

L'interesse di una simile ricostruzione va oltre il semplice esercizio astratto per porsi all'interno della problematica tutta concreta della legittimità di tale atto, resa ancora più reale dall'estensione della competenza della Corte di giustizia, seppur con tutti i limiti evidenziati, anche agli atti del terzo pilastro.

### 13 I "piani di azione"

I c.d. "piani di azione", ai quali vanno affiancati altri tipi di atti, in particolare i "programmi"<sup>582</sup> e le più diffuse "risoluzioni"<sup>583</sup>, riassumono la posizione dell'Unione rispetto

---

(Oisin II), Decisione del Consiglio 2001/514/GAI del 28 giugno 2001, che istituisce una seconda fase del programma di incoraggiamento e di scambi, di formazione e di cooperazione destinato alle persone responsabili della lotta contro la tratta degli esseri umani e lo sfruttamento sessuale dei bambini (Stop II) e Decisione del Consiglio 2001/515/GAI del 28 giugno 2001, che istituisce una seconda fase del programma di incoraggiamento e di scambi, di formazione e di cooperazione nel settore della prevenzione della criminalità (Hippokrates), in *GUCE L* 186 del 7.7.2001.

<sup>581</sup> E' il caso del programma Oisin II basato sull'azione comune 97/12/GAI, in *GUCE L* del 10.1.1997.

<sup>582</sup> Si veda, ad esempio, il Programma di misure per l'attuazione del principio del reciproco riconoscimento delle decisioni penali, 2001/C 12/02, in *GUCE C* 12 del 15.1.2001.

<sup>583</sup> Risoluzione del Consiglio del 18 dicembre 1997, 98/C 11/01, che stabilisce le priorità della cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni per il periodo dal 1° gennaio 1998 alla data di entrata in vigore del trattato di Amsterdam.

agli sviluppi della cooperazione nei settori GAI; vicesa, non risulta che siano stati adottati atti simili per quanto riguarda la politica estera e di sicurezza comune<sup>584</sup>.

In realtà, alcuni atti dal contenuto più circoscritto, pur essendo adottati in relazione a problematiche del terzo pilastro, affrontano questioni riferibili alla politica estera, come nel caso degli orientamenti approvati dal Consiglio il 20 giugno 1994 in materia di diritto di asilo<sup>585</sup>, con i quali sono indicati alcuni elementi comuni relativi alle situazioni particolari degli Stati terzi, di cui bisognerebbe tener conto per porre in essere un'analisi convergente ed armonizzata delle richieste di asilo.

In tal senso, gli orientamenti suggeriscono che le ambasciate degli Stati membri elaborino delle relazioni che dovrebbero fornire una "precisa visione globale della situazione politica, economica e sociale dello Stato terzo", con riguardo, in particolare, al rispetto della democrazia e dei diritti dell'uomo che, se da un lato, rappresentano le condizioni fondamentali per stabilire se un individuo si trova nella condizione di godere del diritto di asilo, dall'altra costituiscono importanti elementi di valutazione per definire il tipo di relazioni esterne da tenere con il paese considerato.

Dal punto di vista formale, gli atti sopra richiamati possono essere definiti come "tipicamente atipici" in quanto abbastanza diffusi ma non disciplinati né menzionati nei trattati istitutivi, la cui rilevanza, dal punto di vista giuridico, va evidentemente oltre gli aspetti formali e riguarda, soprattutto, la questione del loro contenuto<sup>586</sup>.

Attraverso di essi, infatti, non si è soltanto compiuta un'opera di programmazione ma è stato chiarito l'orientamento che l'Unione ha stabilito come base per la propria azione nelle materie qui considerate<sup>587</sup>; e, come forse a questo punto c'è ormai da aspettarselo, si tratta di un

---

<sup>584</sup> Quantomeno, la PESC non conosce atti formali dal contenuto programmatico adottati dal Consiglio mentre vi sono atti di questo tipo che riassumono la posizione e gli auspici del Parlamento europeo: si veda, ad esempio,

<sup>585</sup> In *GUCE C 274* del 19.9.1996.

<sup>586</sup> L'importanza "politica" di tali atti è di norma sottovalutata, se non ignorata del tutto, anche perché spesso essi non vengono pubblicizzati o la loro adozione è offuscata da altri avvenimenti; ciò è avvenuto per il piano d'azione contro la criminalità organizzata adottato dal Consiglio il 28 aprile 1997 e poi approvato nel corso dei lavori del Consiglio europeo di Amsterdam del giugno successivo, in *GUCE C 251* del 15.8.1997, passato quasi inosservato proprio perché deciso in concomitanza con il trattato di Amsterdam; il realtà, si tratta di un documento molto significativo, salutato con favore dallo stesso Parlamento europeo nella Risoluzione adottata il 20 novembre 1997, doc. 7421/97 - C4 - 0199/97, con il quale è tra l'altro definito il ruolo del c.d. Gruppo multidisciplinare (GMD), composto da funzionari nazionali ad alto livello, consistente nella determinazione degli orientamenti per rendere effettivo il coordinamento della lotta contro la criminalità organizzata.

<sup>587</sup> L'analisi proposta è supportata da quanto affermato nel già citato piano d'azione contro la criminalità organizzata adottato dal Consiglio il 28 aprile 1997, nel quale il gruppo ad alto livello incaricato della relazione del piano

approccio “*interpilier*”, in questo caso ancora più giustificato dal sistema stesso dei trattati che ha scelto di dividere la cooperazione GAI tra il primo e il terzo pilastro.

Quest’ultima considerazione trova più di un riscontro positivo nel piano di azione del Consiglio e della Commissione sul modo di attuare le disposizioni del trattato di Amsterdam concernenti uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia, adottato dal Consiglio Giustizia e Affari interni del 3 dicembre 1998<sup>588</sup>, nel quale viene ribadito il concetto, ormai più volte ripreso, che pure l’obiettivo della realizzazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia per essere efficacemente perseguito, non può prescindere dall’esistenza del legame tra pilastri separati legati tra loro da quello che viene definito “rapporto condizionale”<sup>589</sup>.

Tale considerazione nasce dall’idea del Consiglio e della Commissione che soltanto attraverso una puntuale attuazione dello spirito di cooperazione interistituzionale presente nel trattato di Amsterdam può garantire la riuscita degli obiettivi illustrati nel piano di azione; questo acquista così rilevanza non soltanto per gli aspetti materiali ma anche per il suo significato “politico”, dal quale emerge la consapevolezza delle stesse istituzioni comunitarie che l’interazione tra le diverse componenti dello “spazio di libertà e di giustizia” mal si presta ad essere limitata da costruzioni di carattere istituzionale che rischiano di apparire almeno in parte artificiose.

Costituisce una significativa emanazione degli atti sino a qui richiamati il c.d. Patto di preadesione sulla criminalità organizzata tra gli Stati membri dell’Unione europea e i paesi candidati dell’Europa centrale e orientale e Cipro, con il quale viene recepita la raccomandazione n. 3 del piano di azione contro la criminalità organizzata adottato nell’aprile 1997 relativa, appunto, all’adozione, entro la fine del 1998, di un patto con i paesi candidati basato sull’*acquis* dell’Unione in materia di lotta e di prevenzione dei fenomeni criminosi.

Il patto, che vede, da un lato, i ministri della Giustizia e degli Affari interni degli Stati membri dell’Unione europea, nella veste di membri del Consiglio dell’Unione europea, in

---

raccomanda al Consiglio europeo di adottate le raccomandazioni in esso contenute come propri orientamenti politici.

<sup>588</sup> In *GUCE C 19* del 21.1.1999.

<sup>589</sup> Per meglio comprese questa relazione è utile riprendere il punto 5 del piano di azione, in cui si precisa che il concetto di spazio di libertà, sicurezza e giustizia si fonda su nozioni “strettamente interconnesse. La libertà perde molto del suo significato se non la si può godere in un ambiente sicuro, pienamente sostenuti da un sistema giudiziario che riscuota la fiducia dei cittadini e delle persone che vi risiedono. Queste tre nozioni indissociabili hanno un denominatore comune – i cittadini – e ognuna di esse non può essere pienamente realizzata senza le altre due. Il mantenimento del giusto equilibrio tra le stesse deve essere il filo conduttore dell’azione dell’Unione”.

associazione con la Commissione e, dall'altro, i ministri della Giustizia e degli Affari interni dei paesi candidati all'adesione dell'Europa centrale e orientale, inclusi gli Stati baltici, e di Cipro, contiene una serie di dichiarazioni di principio concernenti la piena cooperazione nella lotta contro tutti i tipi di criminalità organizzata e altre forme gravi di reato e costituisce l'impegno dei paesi candidati al rispetto del relativo *acquis* comunitario.

Così come definito, il patto di preadesione non sembra avere un'autonoma portata giuridica, dal momento che si limita, per l'essenziale, ad elencare tutte le problematiche connesse con la lotta alla criminalità organizzata alle quali viene riconosciuta "grande importanza"; manca però il riferimento ad un impegno di natura vincolante e l'uso del condizionale in luogo dell'indicativo a fronte dell'eventualità di porre in essere un'azione concreta è in tal senso determinante.

Ciò non sminuisce l'importanza dell'atto in questione, in quanto attraverso di esso l'Unione verificherà il rispetto di quella parte dell'*acquis* comunitario riguardante i settori GAI nel momento in cui giungeranno a termine i negoziati per l'adesione dei nuovi Stati.

#### 14 I regolamenti

Il regolamento non figura tra gli atti normativi che le istituzioni comunitarie possono adottare nell'ambito del secondo e del terzo pilastro, intesi, in questo caso, dal punto di vista formale e non per ciò che attiene alle materie che ne fanno parte: la parziale "comunitarizzazione" del terzo pilastro ha reso infatti senz'altro applicabili al nuovo titolo IV del trattato di Roma tutti gli atti comunitari in senso stretto, compresi dunque quelli qui considerati<sup>590</sup>.

Va precisato, inoltre, che anche prima delle modifiche introdotte con il trattato di Amsterdam l'art. 100C TCE, concernente la competenza comunitaria in materia di visti di ingresso nel territorio della Comunità, costituiva idonea base giuridica anche per l'adozione di un regolamento<sup>591</sup>.

---

<sup>590</sup> Si veda, ad esempio, il Regolamento CE n. 2725 dell'11 dicembre 2000, che ha istituito il sistema Eurodac per il confronto delle impronte digitali dei richiedenti asilo, in *GUCE* L 316 del 15.12.2000.

<sup>591</sup> Tanto che la norma è stata utilizzata per l'adozione del Regolamento CE n. 574/1999 del 12 marzo 1999 che determina quali siano i paesi terzi i cui cittadini devono essere in possesso di un visto per l'attraversamento delle frontiere esterne degli Stati membri, in *GUCE* L 72 del 18.3.1999.

E' tuttavia pacifico che i regolamenti hanno avuto e continuano ad avere un ruolo fondamentale nell'applicazione della politica estera e di sicurezza comune, in virtù del collegamento instaurato tra il secondo pilastro e l'art. 301 TCE di cui si è già fatto cenno.

Va ricordato inoltre che ancora prima della nascita di una politica estera comune in senso proprio affidata all'Unione, il regolamento è stato utilizzato dalla Comunità alla stregua di un vero e proprio strumento per sanzionare il comportamento tenuto da Stati terzi<sup>592</sup>.

Per questi motivi, si è scelto di partire nell'analisi di questi atti dal settore appena richiamato.

#### 14.1 I regolamenti e la PESC

Come si è detto, è possibile evidenziare una diretta correlazione tra una decisione di sospendere le relazioni economiche con un determinato paese terzo e l'adozione di un regolamento che recepisce tale decisione nell'ambito dell'ordinamento comunitario, rendendola obbligatoria nei confronti di tutti gli Stati membri; gli esempi sono in proposito molto numerosi.

Si veda il regolamento CE n. 1263/94, relativo alla limitazione delle relazioni economiche con Haiti, cui corrisponde, nell'ambito di applicazione del trattato CECA, la decisione dei Rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 30 maggio 1994, che sospende determinate relazioni economiche e finanziarie con Haiti<sup>593</sup>, che ha lo scopo di estendere ai settori contemplati nel trattato CECA le limitazioni imposte dalla decisione 94/315/PESC e quindi dalla risoluzione del Consiglio di sicurezza 917/94.

La decisione riproduce nei suoi tratti essenziali il regolamento n. 1263/94 e costituisce un singolare esempio di atto atipico, non molto diffuso nella prassi PESC<sup>594</sup>, preferito ad una decisione generale adottata sulla base dell'art. 14 del trattato CECA.

---

<sup>592</sup> Si rammenti al riguardo il già citato episodio della guerra tra Gran Bretagna ed Argentina, in occasione del quale fu adottato il regolamento CEE n. 877/82 del 16 aprile 1992, in *GUCE* L 102 del 16.4.1982, con il quale era stata disposta la sospensione delle importazioni di tutti i prodotti originari dell'Argentina.

<sup>593</sup> In *GUCE* L 139 del 2.6.1994.

<sup>594</sup> Ne risultano infatti soltanto altri cinque casi. Di questi ne va segnalato uno in particolare, già citato nell'analisi degli atti atipici dal momento che si discosta dagli altri quattro, sostanzialmente analoghi a quello sopra descritto relativo alla limitazione delle relazioni economiche con Haiti; si tratta della decisione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in sede di Consiglio, del 25 giugno 1996 (96/409/PESC), relativa all'istituzione di un documento di viaggio provvisorio, in *GUCE* L 168 del 6.7.1996, che si caratterizza rispetto alle altre quattro per non essere immediatamente applicabile; pertanto, esso è assimilabile ad un accordo in forma semplificata concluso per dare attuazione ad un principio del Trattato, nella specie l'art. 8 C TCE (ora art. 20). Va notato, infine, come l'atto, in quanto relativo alla circolazione di cittadini comunitari che potrebbero avere bisogno di assistenza diplomatica da parte di rappresentanze di uno Stato membro diverso da quello di appartenenza, sia stato inserito nella PESC,

Le ragioni di questa scelta sono, probabilmente, ancora una volta, di tipo politico: l'art. 14 del trattato CECA attribuisce alla Commissione la competenza ad adottare una decisione generale, laddove nel caso di specie, trattandosi di una questione di politica estera, non è apparso opportuno un coinvolgimento così rilevante di questa istituzione; così, mancando nell'ambito del trattato CECA una disposizione analoga all'art. 301 TCE, si è scelta la strada dell'atto atipico intergovernativo, si noti che "i rappresentanti degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio"<sup>595</sup> sono cosa ben diversa dal Consiglio della Comunità, piuttosto quella di ricorrere ad una decisione generale.

Va segnalato, infine, che anche l'utilizzo di tale tipologia di atti può dirsi atipico, dal momento che non risultano essere presenti nel panorama comunitario decisioni dei rappresentanti dei governi riuniti in sede di Consiglio aventi la medesima forza vincolante di un regolamento, come è al contrario nell'ipotesi sopra esaminata.

Secondo la dottrina<sup>596</sup>, infatti, le decisioni dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, qualora non siano mere dichiarazioni di intenti dotate di rilevanza puramente politica, possono essere raggruppate, a seconda del contenuto, in quattro grandi categorie, e cioè atti integrativi del trattato<sup>597</sup>, atti che influiscono sulle modalità di esercizio di poteri comunitari che possono anche modificare il trattato, senza violarlo<sup>598</sup>, atti di cooperazione in materie non previste dal trattato, ma comunque ad esso riconducibili, ed, infine, atti che contrastano con gli obblighi previsti dal trattato<sup>599</sup>.

Nel caso in esame, invece, è la struttura stessa della decisione che riproduce il contenuto del regolamento n. 1263/94, in modo da fugare eventuali dubbi circa la sua portata normativa,

laddove, al contrario, le modalità di circolazione di un cittadino di uno Stato terzo, ivi compresi gli aspetti formali, rientrano nella cooperazione GAI.

<sup>595</sup> Si veda in proposito A.G. Toht, *Representatives of the Governments of the Member States meeting in Council*, in *The Oxford Encyclopedia on European Community Law*, Oxford, 1990, p. 462 ss.

<sup>596</sup> Cfr. C. Curti Gialdino, *La competenza della Corte di giustizia comunitaria circa gli atti dei rappresentanti dei governi in sede di Consiglio*, cit., p. 182.

<sup>597</sup> Tra i quali figurano, ad esempio, gli atti di nomina dei membri della Commissione e dei giudici e degli avvocati generali della Corte di giustizia.

<sup>598</sup> Quali, ad esempio, gli "Accordi del Lussemburgo" del 1966 e, più di recente, la decisione adottata di comune accordo dai rappresentanti degli Stati membri relativa alla fissazione delle sedi delle istituzioni e di taluni servizi delle Comunità europee, in *GUCE* C 341 del 23.12.1992, e la Decisione adottata di comune accordo dai rappresentanti degli Stati membri riuniti a livello di Capi di Stato e di governo relativa alla fissazione di taluni organismi e servizi delle Comunità europee, nonché di Europol, in *GUCE* C 323 del 30.11.1993.

<sup>599</sup> E' il caso della risoluzione dei rappresentanti dei governi degli Stati membri riuniti in sede di Consiglio del 30 dicembre 1961 in base alla quale, con una decisione tutta politica, è stato differito al 31 dicembre 1964 il termine previsto dall'art. 119 del trattato, il 31 dicembre 1961, c.d. prima tappa del periodo transitorio, per l'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile.



chiarita dalle norme che ne disciplinano l'efficacia, sulla base delle quali essa si applica al territorio della Comunità (art. 5)<sup>600</sup>, indipendentemente da ogni altro diritto od obbligo eventualmente nascente da accordi internazionali (art. 6)<sup>601</sup> e, soprattutto, entra in vigore il giorno della pubblicazione (art. 7)<sup>602</sup>.

Tali disposizioni richiamano dunque la disciplina di carattere generale che, come si è visto, regola gli effetti dei regolamenti adottati ai sensi dell'art. 301 TCE, spesso unito all'art. 60 TCE, in attuazione di una decisione assunta in sede PESC.

Dall'analisi effettuata nel corso di questo capitolo emerge ormai con chiarezza che l'utilizzo del binomio posizione comune PESC/regolamento comunitario basato su quest'ultima norma può essere definito come il principale strumento sanzionatorio della politica estera dell'Unione, dando così luogo ad una prassi più che consolidata, della quale si riportano soltanto alcuni esempi ritenuti più significativi.

Si consideri il regolamento CE n. 2229/97 del 30 ottobre 1997, adottato dalla Comunità per indurre la União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA) a rispettare gli obblighi assunti nell'ambito del processo di pace<sup>603</sup>, che ha disposto il divieto di fornire alcuni beni e servizi ad eccezione, come accaduto anche in altre ipotesi, delle operazioni svolte per motivi umanitari.

Molto vasta è la prassi dei rapporti tra l'Unione e la ex Jugoslavia, nei cui confronti, a partire dal 1990, ancora prima cioè dell'introduzione stessa della PESC in quanto pilastro dell'Unione, sono stati adottati regolamenti a contenuto restrittivo dei rapporti commerciali e diplomatici<sup>604</sup>, come particolarmente significativi sono due regolamenti il cui obiettivo è quello di congelare i capitali ed altre risorse finanziarie nei confronti dei talibani dell'Afganistan,

---

<sup>600</sup> Art. 5: "la presente decisione si applica nel territorio della Comunità, compreso il suo spazio aereo, e su ogni aereo o nave soggetti alla giurisdizione di uno Stato membro stabilito altrove e a qualunque persona giuridica, stabilita altrove, registrata o costituita a norma della legislazione di uno Stato membro".

<sup>601</sup> Art. 6: "la presente decisione si applica indipendentemente da tutti i diritti e obblighi conferiti o imposti da accordi internazionali o da contratti stipulati oppure da licenze o permessi concessi prima della sua entrata in vigore".

<sup>602</sup> Art. 7: "la presente decisione entra in vigore il giorno della pubblicazione nella Gazzetta ufficiale delle Comunità europee".

<sup>603</sup> Adottato congiuntamente alla posizione comune 97/759/PESC del 30 ottobre 1997 relativa all'Angola, per incitare l' "União Nacional para a Independência Total de Angola" (UNITA) ad osservare i propri obblighi nel processo di pace, in *GUCE* L 309 del 12 novembre 1997.

<sup>604</sup> Cfr. regolamento CE n. 926/98 del 27 aprile 1998 relativo alla riduzione di alcune relazioni economiche con la Repubblica federale di Jugoslavia, in *GUCE* L 130 dell'1.5.1998, regolamento CE n. 1295/98 del 22 giugno 1998

secondo quanto previsto in altrettante risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite<sup>605</sup>

Data la natura di questi atti, non è infrequente che con essi sia stato deciso anche la fine delle restrizioni economiche previste nei confronti di un determinato paese: si veda al riguardo il regolamento CE n. 941/1998 del 27 aprile 1998, cui corrisponde la posizione comune 98/300/PESC<sup>606</sup>, che, recependo le indicazioni della risoluzione dell' ONU 1156/98, abroga un precedente regolamento con il quale era stato disposto l'embargo di petrolio e prodotti petroliferi nei confronti della Sierra Leone.

Ciò che accomuna i regolamenti richiamati è l'affermazione, contenuta nel preambolo degli stessi, di essere stati adottati per dare attuazione "alle decisioni pertinenti del Consiglio di Sicurezza", o a quanto previsto in sede di politica estera attraverso una posizione comune, "nella misura in cui esse riguardano il territorio della Comunità", che rappresenta, in sostanza, il riconoscimento di un obbligo direttamente imputabile alla Comunità stessa in quanto riferito a misure che rientrano nell'ambito di applicazione del trattato di Roma.

In tal modo, la questione sulla titolarità dell'obbligo di osservare una risoluzione del Consiglio di Sicurezza, posta nel secondo capitolo, sembra potersi risolvere facendo appello al principio che regola le competenze tra la Comunità e i suoi membri nel senso che, una volta accertato che gli effetti della risoluzione riguardano materie disciplinate dal trattato CE, spetta alla Comunità porre in essere gli strumenti opportuni affinché la risoluzione stessa venga attuata.

## 14.2 I regolamenti e la CGAI

Diversamente dalla PESC, rispetto alla quale l'uso del regolamento è del tutto "mediato", in quanto circoscritto all'ipotesi sopra descritta, con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam i regolamenti sono divenuti parte a pieno titolo degli atti GAI.

Ciò che continua a differenziare, infatti, le norme concernenti la libera circolazione delle persone non è la tipologia di atti cui poter ricorrere per perseguire le finalità proprie del titolo IV,

---

relativo al congelamento dei capitali detenuti all'estero dai governi della Repubblica federale di Jugoslavia e della Repubblica di Serbia, in *GUCE* L 178 del 23.6.1998.

<sup>605</sup> Regolamento CE n. 337/2000 del 14 febbraio 2000 relativo al divieto dei voli e al congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Taliban dell'Afganistan, in *GUCE* L 43 del 16.2.2000 e regolamento CE n. 467/2001 del 6 marzo 2001 che vieta l'esportazione di talune merci e servizi in Afganistan, inasprisce il divieto dei voli e estende il congelamento dei capitali e delle altre risorse finanziarie nei confronti dei Taliban dell'Afganistan, e abroga il regolamento CE n. 337/2000, in *GUCE* L 76 del 9.3.2001.

<sup>606</sup> Entrambi in *GUCE* L 136 dell'8.5.1998.

all'interno del quale si parla genericamente di "misure", quanto piuttosto alcuni, rilevanti, questioni procedurali, in primo luogo, come si è già approfondito, il ruolo della Corte di giustizia<sup>607</sup>.

Sono stati adottati, così, di recente alcuni regolamenti di rilevante importanza, concernenti la cooperazione giudiziaria in materia civile e la disciplina di particolari aspetti della libera circolazione delle persone.

Fanno parte del primo gruppo cinque regolamenti con i quali la Comunità ha armonizzato alcuni aspetti funzionali ad una proficua cooperazione tra le autorità giudiziarie civili, riguardanti, rispettivamente, la competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale<sup>608</sup>, le procedure di insolvenza<sup>609</sup>, la competenza, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale e potestà dei genitori sui figli di entrambi i coniugi<sup>610</sup>, la notificazione e la comunicazione negli Stati membri degli atti giudiziari ed extragiudiziari in materia civile e commerciale<sup>611</sup> e, da ultimo, la cooperazione fra le autorità giudiziarie degli Stati membri nel settore dell'assunzione delle prove in materia civile o commerciale<sup>612</sup>.

In particolare, il regolamento che ha di fatto "comunitarizzato" la convenzione di Bruxelles II è stato salutato con favore, in quanto ha consentito un trasferimento di competenze in un settore molto delicato per la sovranità nazionale qual è quello del diritto extrapatrimoniale della famiglia<sup>613</sup>.

Al di là del contenuto di ogni regolamento, vi sono alcuni elementi comuni che vanno qui segnalati e che ne giustificano un'unica trattazione.

---

<sup>607</sup> Per perseguire gli obiettivi previsti dal titolo IV TCE sono infatti utilizzabili tutti gli atti previsti dal pilastro comunitario : cfr. al riguardo, la decisione del Consiglio 2001/470/CE del 28 maggio 2001 relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, in *GUCE* L 174 del 27.6.2001, allo scopo di migliorare la cooperazione giudiziaria tra gli Stati membri e consentire un accesso effettivo alla giustizia da parte di coloro che devono far fronte a controversie con risvolti transnazionali, e la già ricordata direttiva 2000/43/CE del 29 giugno 2000, in *GUCE* L 180 del 19.7.2000 che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica.

<sup>608</sup> Regolamento CE n. 44/2001 del 22 dicembre 2001, in *GUCE* L 12 del 16.1.2001.

<sup>609</sup> Regolamento CE n. 1346/2000 del 29 maggio 2000, in *GUCE* L 160 del 30.6.2000.

<sup>610</sup> Regolamento CE n. 1347/2000 del 29 maggio 2000, in *GUCE* L 160 del 30.6.2000.

<sup>611</sup> Regolamento CE n. 1348/2000 del 29 maggio 2000, in *GUCE* L 160 del 30.6.2000.

<sup>612</sup> Regolamento CE n. 1206/2001 del 28 maggio 2001, in *GUCE* L 174 del 27.6.2001.

<sup>613</sup> Cfr. S. Drouet, *La communautarisation de « Bruxelles II »*. *Cronique d'une mutation juridique*, in *RMC*, 2001, p. 247 ss.

In primo luogo, l'adozione di tali regolamenti è avvenuta sulla base del principio di sussidiarietà, vale a dire tenendo conto che gli obiettivi in essi previsti non potevano essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque essere realizzati meglio a livello comunitario<sup>614</sup>.

Si tratta quindi di una armonizzazione "residuale", come è riconosciuto in termini molto espliciti nel preambolo degli atti stessi attraverso l'affermazione che "il presente regolamento si limita al minimo indispensabile per il raggiungimento degli obiettivi" in esso definiti "e non va al di là di quanto necessario a tal fine"<sup>615</sup>.

Tutti e cinque sono accumulati dalla partecipazione del Regno Unito e dell'Irlanda, i quali si sono serviti della clausola di *opting in* ad essi riservata e dalla non partecipazione, viceversa, della Danimarca, nei cui confronti e nel cui territorio non sono applicabili<sup>616</sup>; comune è, inoltre, anche il fine, corrispondente al corretto funzionamento del mercato interno, del quale l'adozione di misure che agevolino la cooperazione fra le autorità giudiziarie è un presupposto.

Laddove l'attuazione dei regolamenti richieda l'adozione di misure di dettaglio<sup>617</sup>, è già stato previsto il coinvolgimento della Commissione secondo le norme che disciplinano l'esercizio delle competenze di esecuzione ad essa conferite.

In particolare, il regolamento sulla competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia civile e commerciale sostituisce<sup>618</sup>, tra gli Stati membri, le disposizioni della convenzione di Bruxelles del 1968, ad eccezione della Danimarca, rispetto alla quale la convenzione e il protocollo del 1971 sulla competenza della Corte di giustizia sono ancora applicabili, rispetto alle quali è garantita continuità attraverso l'adozione di opportune norme transitorie.

---

<sup>614</sup> Nè poteva essere diversamente, visto che era stato avanzato il dubbio che l'art. 65 TCE potesse costituire un'ideale base giuridica per l'adozione del regolamento "Bruxelles II"; i nodi sono stati scolti da un parere del Servizio giuridico del Consiglio, il quale ha concluso che l'art. 61, punto c), in relazione con gli articoli 65 e 67 TCE, costituiva una base giuridica corretta per il regolamento proposto dalla Commissione.

<sup>615</sup> Il ricorso al principio di sussidiarietà, possibile per tutte le materie di competenza concorrente, non è in realtà richiesto in maniera particolare per quelle del titolo IV, di modo che la sua applicazione pare piuttosto rispondere ad esigenze di carattere politico emerse nel corso dei lavori preparatori dei singoli atti.

<sup>616</sup> La Danimarca ha comunque manifestato l'auspicio di concludere con la Comunità, laddove necessario, come nel caso del regolamento "Bruxelles II", un apposito accordo bilaterale che determini, in sostanza, la produzione dei medesimi effetti dei regolamenti.

<sup>617</sup> Tale rinvio non è previsto solamente nel regolamento sulle procedure di insolvenza.

<sup>618</sup> Cfr. l'art. 68 del regolamento CE n. 44/2001.

Come accennato, il regolamento relativo alle decisioni in materia matrimoniale e quello sulla notificazione degli atti giudiziari ed extragiudiziari sono basati su due convenzioni stabilite dal Consiglio in base all'art. K.3, aperte alla firma ma non ancora in vigore, delle quali recepiscono sostanzialmente in contenuto, anche al fine di non disperdere i risultati raggiunti in sede di negoziato.

Il regolamento sull'assunzione delle prove, infine, completa quanto previsto da quello sulla notificazione degli atti giudiziari ed extragiudiziari, rendendo così più ampia la gamma degli strumenti normativi comuni tra le autorità giurisdizionali civili.

Di tutt'altra natura sono quei regolamenti che, ugualmente adottati nell'ambito delle vaste competenze assegnate alla Comunità dal titolo IV, agevolano la libera circolazione delle persone, con particolare riguardo a coloro che non possiedono la cittadinanza degli Stati membri.

Vengono così analizzati tre recenti atti il cui denominatore comune è l'essere uno sviluppo dell'*acquis Schengen* ormai integrato nella struttura dell'Unione, caratterizzati al contempo da un meccanismo di cooperazione "flessibile" tra gli Stati.

Con il primo il Consiglio attribuisce, in pratica, a se stesso le competenze esecutive concernenti alcune disposizioni relative all'esame delle domande di visto<sup>619</sup>, stabilendo così in un atto comunitario la procedura prevista all'interno di una istruzione consolare diretta alle rappresentanze diplomatiche, documento SCH/Com-ex (99) 13, che la decisione n. 435 del 1999 aveva già comunitarizzato senza però prevedere alcune modifiche, invece, ritenute necessarie.

Il secondo regolamento ha ugualmente un contenuto tecnico e si riferisce ad alcune modalità pratiche per l'esecuzione dei controlli alla frontiera<sup>620</sup>, contenute in un manuale comune definito in sede *Schengen* e successivamente entrato a far parte del diritto comunitario, rispetto al quale il Consiglio ha introdotto un meccanismo di aggiornamento costante per rispondere alle esigenze operative delle autorità di frontiera.

Il terzo regolamento riguarda i visti di soggiorno nei territori degli Stati membri e prende le mosse dalla considerazione che tra l'ingresso nella Comunità con contestuale rilascio di un visto

---

<sup>619</sup> Regolamento CE n. 789/2001 del 24 aprile 2001 che conferisce al Consiglio competenze esecutive per quanto concerne talune disposizioni dettagliate o modalità pratiche relative all'esame delle domande di visto, in *GUCE* L 116 del 26.4.2001.

<sup>620</sup> Regolamento CE n. 790/2001 del 24 aprile 2001 che conferisce al Consiglio competenze esecutive per quanto concerne talune disposizioni dettagliate o modalità pratiche relative all'esecuzione dei controlli e della sorveglianza alla frontiera, in *GUCE* L 116 del 26.4.2001.

per soggiorno di lunga durata e la concessione di un titolo di soggiorno che consenta ad un cittadino extracomunitario di circolare liberamente nel territorio di altri Stati può intercorrere un certo lasso di tempo; per ovviare a tale situazione, il regolamento prevede che il visto nazionale per soggiorno di lunga durata, che non è titolo per rimanere legalmente in Stati diversi da quello che lo ha rilasciato, sia assimilato al visto uniforme per soggiorni di breve durata, compiendo in tal modo un primo passo verso l'armonizzazione delle condizioni di rilascio dei visti nazionali per soggiorni di lunga durata, attualmente non ancora prevista.

Dato che tale questione è espressamente disciplinata dall'art. 18 della convenzione di applicazione dell'accordo di *Schengen*, il regolamento provvede a sostituire tale norma e l'istruzione consolare di attuazione nella maniera sopra descritta.

La Danimarca non partecipa all'adozione di tutti e tre gli strumenti mentre per quanto riguarda il Regno Unito e l'Irlanda, è prevista una loro esclusione solo per quanto riguarda il regolamento citato per ultimo, secondo quanto dispone l'art. 1 del protocollo che disciplina la posizione di tali paesi; tuttavia, si ritiene che valga la medesima soluzione anche per gli altri due regolamenti, dal momento che la citata clausola di *opting out* ha portata generale mentre l'eventuale partecipazione richiede una apposita dichiarazione espressa.

## 15 Altri tipi di atti

A conclusione di questo capitolo riservato all'analisi degli atti è sembrato interessante dar conto dell'esistenza di alcuni atti del tutto particolari, sinceramente atipici, nel senso sopra individuato, a cui è stato fatto ricorso molto di rado o, ed è l'ipotesi più frequente, *una tantum*.

Si tratta per lo più di atti il cui *nomen iuris* è strettamente connesso con l'organismo che li ha posti in essere o con il contenuto ad essi attribuito, la cui portata e i cui effetti vanno di volta in volta stabiliti sulla base di quest'ultimo, non essendo possibile, almeno con riguardo alla prassi qui di seguito citata, uniformare tali aspetti.

L'esempio che è apparso più interessante riguarda due decisioni del segretario del Consiglio/alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, adottate entrambe nel giugno 2001 ma pubblicate su serie diverse della gazzetta ufficiale: la prima di esse, sull'applicazione della decisione del Consiglio che istituisce lo Stato maggiore dell'Unione

europea (2001/442/PESC) è infatti pubblicata sulla serie L<sup>621</sup> mentre la seconda, relativa ad un codice di buona condotta amministrativa per il Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea e il suo personale nelle loro relazioni professionali con il pubblico, è pubblicata sulla serie C<sup>622</sup>.

In realtà, l'esame dei due atti non rileva, né dal punto di vista formale, né da quello sostanziale, differenze tali da giustificare un simile diverso trattamento, la quale, peraltro, non è priva di conseguenze importanti: com'è noto, infatti, la pubblicazione di un atto sulla serie L della gazzetta ufficiale delle Comunità è un aspetto della sua portata normativa, dell'essere cioè l'atto fonte di diritto comunitario mentre la pubblicazione sulla serie C indica di norma il contrario.

Questa distinzione di carattere generale non trova, però, riscontro negli atti citati, poiché entrambi presentano elementi sostanzialmente analoghi, consistenti nella presenza di un preambolo che contiene il riferimento alla base giuridica, tipico degli atti normativi, seguito dall'espressione "decide", indice anch'essa della vincolatività dell'atto, da un dispositivo suddiviso in articoli separati e dall'indicazione relativa all'efficacia.

A ben vedere, gli aspetti sopra richiamati sono presenti in maniera più completa e precisa nella decisione sul codice di condotta per l'accesso ai documenti mentre la portata normativa della decisione sullo Stato maggiore dell'Unione europea è piuttosto limitata, in quanto si riferisce esclusivamente all'entrata in vigore della decisione del Consiglio istitutiva del medesimo organismo.

La decisione relativa all'accesso ai documenti ha inoltre un contenuto dispositivo più articolato, rappresentato dal richiamo alle disposizioni di diritto comunitario in materia di "apertura e trasparenza", in particolare il regolamento n. 1049/2001 del 30 maggio 2001 relativo all'accesso ai documenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione<sup>623</sup>, al punto che la scelta della Gazzetta ufficiale, serie L o C, su cui pubblicare i due provvedimenti, più che basata su un'attenta riflessione sul loro contenuto dispositivo sembra essere, viceversa, un poco affrettata.

---

<sup>621</sup> In *GUCE* L 155 del 12.6.2001.

<sup>622</sup> In *GUCE* C 189 del 5.7.2001

<sup>623</sup> In *GUCE* L 145 del 31.5.2001.

D'altro canto, che valore potrebbe avere un atto come quello appena citato, con il quale vengono individuati i principi per l'esercizio di un diritto "fondamentale" nell'ambito del rapporto tra l'Unione e i suoi cittadini qual'è ormai riconosciuto il diritto di accesso agli atti delle istituzioni comunitarie<sup>624</sup>, se allo stesso non fosse riconosciuta un'efficacia vincolante ?

Forse una soluzione è prospettata dal contenuto dell'art. 2, nel quale viene precisato che la decisione e il codice ad essa allegato hanno lo scopo di facilitare l'attuazione dei diritti e dei doveri derivanti dai trattati e dagli atti adottati per la loro applicazione, senza che siano creati diritti supplementari, affermazione che potrebbe giustificare la portata non normativa della decisione, e quindi la sua pubblicazione sulla serie S; vero è, tuttavia, che il medesimo contenuto dovrebbe poter essere riconosciuto alla prima decisione, che non sembra dotata di efficacia dispositiva autonoma, la quale, al contrario, ha, almeno dal punto formale, la veste giuridica di un atto normativo ed è ricondotta all'insieme degli atti adottati a norma del titolo V del TUE.

L'analisi del contenuto della decisione sul codice di buona condotta amministrativa ridimensiona, in realtà i termini della questione, dal momento che attraverso di esso si è in effetti inteso principalmente indicare alcune regole di comportamento da tenersi in caso di richiesta di informazioni e di documenti; c'è però un caso in cui l'atto sembra autorizzare una condotta di carattere discrezionale, prevedendo la facoltà di non rispondere ad una richiesta di accesso alla documentazione del Consiglio quando la stessa abbia natura impropria.

Quando ciò si verifici, tuttavia, non è specificato, al punto che ci si potrebbe domandare se tale facoltà è circoscritta alle eccezioni al diritto di accesso previste dall'art. 4 del regolamento n. 1049/2001 oppure faccia riferimento ad altre situazioni, di volta in volta valutate a seconda del caso concreto; se così fosse, il testo del documento smentirebbe l'art. 2 della decisione, secondo il quale, come sopra già rilevato, esso ha lo scopo di facilitare l'attuazione dei diritti e dei doveri derivanti dal diritto comunitario.

Viceversa, non si comprende per quale motivo non vi sia un riferimento alle eccezioni al diritto di accesso espressamente disciplinate, considerato che per le stesse non possono essere

---

<sup>624</sup> Si veda sull'argomento il regolamento CE n. 1049/2001 relativo all'accesso del pubblico agli atti delle Istituzioni, sopra citato, nei considerando del quale si legge, tra l'altro, che "l'articolo 1 del trattato sull'Unione europea sancisce il concetto di trasparenza, secondo il quale il trattato segna una nuova tappa nel processo di integrazione di un'unione sempre più stretta tra i popoli dell'Europa ... Questa politica di trasparenza consente una migliore partecipazione dei cittadini al processo decisionale e garantisce una maggiore legittimità ... La politica di trasparenza contribuisce a rafforzare i principi di democrazia e di rispetto dei diritti fondamentali sanciti dall'art. 6 del trattato UE e dalla carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea".



interpretate in maniera estensiva né è ipotizzabile un'applicazione in via analogica; al riguardo, l'affermazione che il regolamento n. 1049/2001 si applicherà soltanto dal 3 dicembre 2001 non appare convincente, posto che evidenti e comprensibili ragioni di uniformità normativa avrebbero pienamente giustificato un richiamo della disciplina in esso contenuta.

Le considerazioni sin qui esposte relativamente alla decisione sul codice di buona condotta possono essere estese ad un'altra decisione del segretariato generale del Consiglio/Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune del 27 luglio 2000, relativa alle misure di protezione delle informazioni classificate applicabili al Segretariato generale del Consiglio<sup>625</sup>, con la quale sono state stabilite le modalità di classificazione delle informazioni trattate o elaborate in seno al Segretariato generale del Consiglio.

Anche in tale ipotesi, la classificazione di un atto influisce sulla possibilità che lo stesso sia divulgato e, conseguentemente, sia accessibile al pubblico, ed interagisce con la disciplina sull'accesso ai documenti<sup>626</sup>.

Vi è, infine, un'ultima considerazione, che, cioè, quale che sia la loro natura giuridica, la legittimità di tali decisioni in quanto atti normativi autonomi è quantomeno discutibile, dal momento che non vi è traccia nelle disposizioni del trattato sull'Unione che disciplinano le funzioni dell'Alto rappresentante per la politica estera di un suo autonomo potere decisionale, dotato di efficacia esterna, che va oltre gli aspetti organizzativi del segretariato del Consiglio.

---

<sup>625</sup> In *GUCE* C 239 del 23.8.2000.

<sup>626</sup> Si rammenta, in proposito, che la giurisprudenza ha riconosciuto l'estensione della decisione 93/731/CE sul diritto di accesso agli atti delle istituzioni a tutti i pilastri dell'Unione.

## CAPITOLO IV: La prassi e il diritto materiale

Questo quarto, ed ultimo, capitolo sintetizza, anche se in minima parte, la funzione assegnata allo studio della prassi quale strumento di conoscenza dei modi e, soprattutto, dei contenuti attraverso i quali si svolgono l'attuazione e lo sviluppo delle norme di un trattato.

La scelta è caduta su due aspetti sensibili del vasto ed eterogeneo *acquis* rappresentato dall'insieme di atti che in quasi otto anni sono stati adottati in ambito PESC e GAI, vale a dire i rapporti tra l'Unione europea e l'UEO e la comunitarizzazione dell'*acquis* di *Schengen*.

Per entrambe le questioni, infatti, è stato possibile formulare una serie di considerazioni di carattere giuridico e stabilire, ad un tempo, il grado di integrazione raggiunto dall'Unione europea.

Non va trascurato, infine, che si tratta di problematiche di grande attualità, delle quali sarebbe forse necessaria una maggiore divulgazione tra i cittadini degli Stati membri che, al contrario, nella maggior parte dei casi non solo ne ignorano l'esistenza ma non conoscono neppure il settore delle competenze comunitarie che hanno reso possibile l'adozione di atti di diritto derivato.

### 1 I rapporti tra l'Unione europea e l'UEO

Nonostante il ruolo sempre più importante che l'Unione europea sta assumendo all'interno della comunità internazionale, l'assenza di personalità giuridica autonoma rappresenta ancora una sua pericolosa debolezza, in quanto costituisce un decisivo impedimento a dimostrare pienamente la propria idoneità a perseguire obiettivi di carattere politico-militare, garantendo così la sicurezza fisica dei suoi membri al pari di quanto succede, viceversa, per ciò che attiene sul fronte della politica economica e commerciale, rispetto al quale le prerogative previste dal trattato di Roma consentono alla Comunità di essere un attore internazionale di primario rilievo<sup>627</sup>.

---

<sup>627</sup> Cfr. V. Kronenberger, *La dimension institutionnelle de la politique européenne commune de sécurité et de défense (PECS) de l'Union européenne*, cit., p. 4. Va poi notato che l'assenza di un vero e proprio dispositivo militare, insieme alla limitatezza degli strumenti a disposizione della PESC, è la prova più evidente del disequilibrio su cui poggiano le differenti politiche dell'Unione, soprattutto se posta a confronto con la disponibilità e la varietà dei mezzi propri delle prerogative economiche.

E' evidente, per quello che si è appena terminato di dire, che la questione debba essere posta in termini giuridici, perchè è soltanto attraverso l'individuazione certa di chiari presupposti giuridici che può essere giustificata la funzione dell'Unione nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, così come l'applicazione di precise regole di diritto non mette in discussione ma anzi rafforza l'operare della Comunità europea.

Si tratta di un principio che vale per tutta la PESC e non soltanto per la dimensione della sicurezza comune, in quanto l'assenza di tali presupposti, o meglio una insufficiente presenza di regole attraverso le quali concertare una politica comune, che non siano quelle tradizionali dei rapporti di tipo diplomatico, basate sulla unanimità dei consensi, è un elemento di pericolosa incertezza che non agevola il processo di integrazione<sup>628</sup>.

La c.d. dimensione strategia delle politica estera potrebbe quindi sembrare un problema di secondario rilievo, dal momento che si sta ancora discutendo dell'assetto istituzionale della stessa politica estera; tuttavia, è innegabile che si tratta di un aspetto il quale, una volta affrontato nel senso di un superamento delle situazioni di *impasse* nella gestione di una crisi, potrebbe rivelarsi quasi decisivo per acquisire "sul campo" quel senso di unità e di coesione che sembra estremamente arduo conseguire in altre sedi<sup>629</sup>.

L'obiettivo di una sicurezza comune va così concepito non tanto come fine, dal momento che la capacità di azione politica esterna non si misura, evidentemente, in termini di efficacia del ricorso all'uso della forza, quanto piuttosto come strumento di supporto alla politica estera, anche nell'ottica di riponderazione dei rapporti internazionali e di definizione di un effettivo nuovo ordine mondiale che non sia a tutti i costi governato attraverso una visione di carattere militare<sup>630</sup>.

A queste considerazioni, si aggiunga che il ruolo svolto dalla NATO negli ultimi anni, con la rideterminazione delle sue prerogative oltre la dimensione di tutela strategica dell'integrità degli Stati membri, il progressivo allargamento ad Est e la definizione di rapporti del tutto nuovi

---

<sup>628</sup> Cfr. G. Romeo, *L'identità europea, sicurezza e politica estera: la crisi della PESC*, cit., p. 286-287, secondo il quale la definizione di una autonoma politica estera della Comunità è la misura del *quantum* di sovranità gli Stati membri siano disposti a cedere.

<sup>629</sup> Su questi temi si veda G. Romeo, *L'identità europea, sicurezza e politica estera: la crisi della PESC*, cit., p. 284.

<sup>630</sup> Lo sviluppo di una dimensione di difesa europea risponde inoltre ad una logica endogena al sistema dell'integrazione prevista con il trattato di Maastricht piuttosto che ad esigenze di carattere contingente e concreto sulle quali trovano, ad esempio, il proprio fondamento le alleanze di carattere esclusivamente politico e militare: in tal senso P. G. Donnici, *La difesa e sicurezza nel processo di integrazione europea: i rapporti Unione europea - Unione europea occidentale - Nato*, in *Il nuovo diritto dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 1999, p. 130 ss.

con la Russia, ha di fatto marginalizzato l'UEO quale possibile strumento e ha frustrato le potenzialità dell'Unione quale soggetto politico<sup>631</sup>.

D'altro canto, bisogna riconoscere che il terreno su cui si sta muovendo l'Unione è sicuramente impervio a causa della presenza di particolari alleanze, prima fra tutti quella all'interno della NATO, e delle situazioni di neutralità di alcuni Stati membri, al punto che i progressi compiuti con la creazione delle tre strutture del Consiglio incaricate della gestione degli aspetti militari vanno visti in termini senz'altro positivi<sup>632</sup>.

All'interno di questa articolata prospettiva si inseriscono i rapporti tra l'UE e l'UEO, l'Unione Europea Occidentale che su proposta del governo britannico e in particolare del primo ministro Blair dovrebbe essere assorbita nelle strutture dell'Unione e che dovrebbe assicurare la gestione "comunitaria" delle missioni Petersberg.

Le problematiche più spinose da risolvere riguardano la "dimensione istituzionale" dell'incorporazione, dal momento che, come si è visto nel secondo capitolo, non tutti i membri della Comunità sono membri dell'UEO, mentre dell'UEO fanno parte anche altri Stati europei non ancora membri della Comunità, ai è riconosciuto lo "status" di associato, al punto che non si è potuto prevedere una calendarizzazione di tale processo; ciò comporta che, attualmente, benché il segretario generale del Consiglio, Alto rappresentante per la PESC, abbia assunto dal 25 novembre 1999 le funzioni del Segretario generale dell'UEO, non è ancora ipotizzabile un trasferimento di competenze dal Consiglio UEO a quello UE, il quale non sarebbe in grado di garantire l'osservanza della clausola di mutua assistenza tra gli Stati dell'organizzazione prevista dall'art. V del trattato di Bruxelles<sup>633</sup>.

---

<sup>631</sup> Si consideri che nel recente conflitto in Kosovo la NATO ha potenziato la componente politica delle proprie prerogative di intervento militare, resa possibile da una rilettura dell'art. 5 del trattato istitutivo che disciplina il meccanismo di reazione collettiva, e ha manifestato la possibilità che, nei fatti, tale meccanismo sia adattato ai cambiamenti subiti dal concetto degli interessi dei singoli partner a tutela dei quali esso può essere invocato. Un altro esempio di questa evoluzione si ha inoltre nella gestione dei recentissimi atti di terrorismo che hanno colpito gli Stati Uniti i quali sono stati considerati vere e proprie azioni di guerra e di minaccia della pace e della sicurezza internazionale anche dal Consiglio di sicurezza dell'ONU (cfr. la risoluzione n. 1368 del 12 settembre 2001) che consente il ricorso alla legittima difesa individuale e collettiva. In risposta a tali atti l'Alleanza Atlantica si è detta pronta a ricorrere all'art. 5 del trattato istitutivo.

<sup>632</sup> Vi è chi sostiene, al riguardo, che la c.d. "europeizzazione" della Nato potrebbe rappresentare lo strumento per lo sviluppo della politica di sicurezza dell'Unione: cfr. J. Walch, *L'europeizzazione de l'Otan*, in *RMC*, 1997, p. 238 ss.

<sup>633</sup> A margine delle conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki di dicembre 1999, durante il quale la politica di difesa ha avuto un impulso considerevole, la Danimarca ha reso una dichiarazione che richiama il protocollo n. 5 allegato al trattato di Amsterdam con cui è stata formalizzata la sua estraneità all'elaborazione e all'attuazione di atti che hanno implicazioni nel settore della difesa, senza peraltro impedire lo sviluppo di una cooperazione rafforzata in questo settore.

Altrettanto rilevante è la questione della “dimensione parlamentare”, dal momento che anche l’UEO dispone di una propria assemblea parlamentare le cui prerogative sono disciplinate all’art. IX del trattato istitutivo; l’ipotesi avanzata, in proposito, dal Parlamento europeo nella Risoluzione del 14 maggio 1998 relativa alla definizione progressiva di una politica di difesa comune dell’Unione europea, è di creare, nel corso del periodo transitorio necessario all’incorporazione vera e propria, una delegazione interparlamentare all’interno del Parlamento europeo, al fine di assicurare l’esercizio del potere di controllo democratico riconosciuto alle due Assemblee dai rispettivi trattati istitutivi.

L’Assemblea UEO, da parte sua, ha proposto una soluzione più ambiziosa e nei fatti difficilmente praticabile, che consiste nella creazione di un’altra assise parlamentare, composta di delegazioni parlamentari dei quindici Stati membri dell’Unione e di delegazioni degli Stati europei non membri in possesso dello *status* di associazione o di partner dell’UEO, incaricata di seguire le questioni di sicurezza e di difesa all’interno della struttura dell’UE<sup>634</sup>.

Si tratta di una soluzione poco realistica che determinerebbe uno stravolgimento dell’assetto istituzionale della Comunità, alla quale ha fatto seguito la controproposta del Parlamento europeo, presentata nell’ambito dei lavori preparatori del Consiglio europeo di Santa Maria de Feira del giugno 2000, basata sulla creazione nell’ambito della politica estera, di sicurezza comune e di difesa di un organismo interparlamentare europeo, composto da parlamentari responsabili delle questioni inerenti la PESC nel Parlamento europeo e in quelli nazionali, ai quali potrebbero aggiungersi alcuni rappresentanti dei parlamenti dei paesi candidati all’adesione e degli Stati membri dell’UEO che non siano già membri della Comunità<sup>635</sup>.

In ogni caso, è fuor di dubbio che l’incorporazione dell’UEO nell’UE solleva importanti interrogativi di tipo istituzionale, al punto che sarebbe stato opportuno che il trattato di Nizza risolvesse almeno in parte la questione o che quantomeno desse una risposta esplicita alla competenza dell’Unione in materia di politica di difesa<sup>636</sup>.

Com’è noto, invece, la parte dell’art. 17 TUE relativa alla progressiva definizione di una difesa comune non ha subito modifiche, restando così invariato il meccanismo di revisione

---

<sup>634</sup> Si tratta dell’Assemblea europea di sicurezza e di difesa, peraltro già costituita nella sua versione provvisoria.

<sup>635</sup> Cfr. Risoluzione del Parlamento europeo del 15 giugno 2000, doc. B-0505/2000.

<sup>636</sup> Cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo, indirizzata alla Conferenza intergovernativa, del 13 aprile 2000, doc. PE 289.456, nella quale viene auspicata una modifica delle norme istituzionali del titolo V in vista del trasferimento delle strutture istituzionali ed operative dell’UEO all’UE.

previsto al riguardo, basato su di una decisione autonoma assunta dal Consiglio europeo e sottoposta alla ratifica degli Stati membri secondo le rispettive norme costituzionali.

Va poi notato che la reale possibilità che l'UEO assuma un ruolo di rilievo in quanto organizzazione regionale di carattere strategico è condizionata dal potenziamento delle proprie strutture militari e dall'individuazione, al proprio interno, di centri decisionali idonei, capaci di assicurare un intervento rapido ed efficace e che, soprattutto, garantiscano che l'UEO sia in grado di assolvere ai compiti attribuiti in virtù del trattato di Maastricht.

In questa prospettiva, a partire dal 1992, anno in cui, con la dichiarazione di Petersberg, è stato assegnato all'UEO lo svolgimento di missioni umanitarie e di soccorso, si è assistito ad un rafforzamento delle sue capacità militari oltre che alla nascita di strutture operative autonome, in primo luogo la Cellula di Pianificazione, divenuta operativa nel 1994, con il mandato di preparazione dei piani di contingenza per l'impiego di forze sotto l'egida dell'UEO.

L'assenza di una capacità decisionale unitaria a livello di politica di sicurezza e di difesa<sup>637</sup>, e quindi la differente sensibilità manifestata dagli Stati membri dell'UE circa un intervento congiunto di carattere anche militare, ha, tuttavia, ridimensionato in maniera sensibile i rapporti tra le due organizzazioni, al punto che, nell'unica quanto significativa occasione in cui gli Stati membri della Comunità sono stati chiamati ad intervenire, anche militarmente, in una situazione di conflitto è stata privilegiata l'opzione nazionale o quella della Nato<sup>638</sup>.

Nel recente conflitto balcanico, l'UE si è infatti avvalsa dell'UEO soltanto nell'ambito della propria amministrazione della città di Mostar, a sostegno della quale l'UEO, su richiesta dell'UE, ha inviato un proprio contingente di polizia.

Questo coinvolgimento è sorto sulla base del *memorandum* d'intesa sull'amministrazione di Mostar da parte dell'Unione europea<sup>639</sup>, siglato il 5 luglio 1994 dagli Stati membri dell'Unione europea e dell'UEO nonché dalle varie parti coinvolte nel conflitto in Bosnia-Erzegovina, il cui

---

<sup>637</sup> Cui si accompagna la mancata consapevolezza della necessità di sviluppare una reale, effettiva, identità europea di difesa e di sicurezza.

<sup>638</sup> Le differenti sensibilità degli Stati membri hanno influenzato finanche la terminologia utilizzata per definire, all'interno di un atto, i rapporti tra UE ed UEO; si pensi che in luogo dell'espressione "l'Unione europea incarica l'UEO" si è preferita quella che "l'Unione europea chiede all'UEO" di svolgere una determinata funzione, ritenendo che in tal modo venisse salvaguardata l'autonomia delle due organizzazioni.

<sup>639</sup> Cfr. in proposito D. Lopadic, *Les mémorandum d'entente: des instruments juridiques spécifiques de la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne – Le cas de l'ex-Yougoslavie*, in *RMC*, 1995, p. 557 ss., il quale sostiene che tali atti non siano accordi internazionali formali, dal momento che non vi è stata procedura di ratifica da

l'art. 13 prevede l'insediamento a Mostar di un'unità speciale gestita dall'UEO per lo svolgimento di funzioni di polizia.

Il ricorso ad un atto di diritto internazionale piuttosto che ad un atto PESC, formalmente possibile, è il sintomo delle difficoltà incontrate dall'Unione europea, almeno all'inizio, nel tentativo di sviluppare il dialogo con l'UEO, difficoltà che con il tempo si sono ridotte.

Nel 1996, infatti, il Consiglio ha adottato l'azione comune 96/422/PESC relativa alla nomina di un inviato speciale dell'Unione europea nella città di Mostar, con il compito di curare il graduale smantellamento dell'amministrazione straordinaria dell'Unione e il trasferimento delle relative funzioni ai rappresentanti eletti dal popolo<sup>640</sup>, nella quale è stata prevista la possibilità che l'Unione finanziasse un ulteriore incarico dell'UEO, questa volta relativo all'informazione e alla consulenza alle autorità locali, una volta esauriti i compiti di polizia previsti nel *memorandum* di intesa.

Per ciò che riguarda il ruolo assunto dall'Unione in relazione alla crisi del Kosovo, va qui segnalata la decisione del Consiglio 98/646/PESC del 13 novembre 1998, concernente il monitoraggio della situazione in Kosovo<sup>641</sup>; con tale decisione è prescritto il ricorso all'UEO per fornire, attraverso il suo centro satellitare, tutte le informazioni pertinenti al fine di assicurare la perfetta conoscenza della situazione in loco, conoscenza che verrebbe facilitata da un'interpretazione tecnica delle immagini satellitari, in modo tale che l'Unione possa contribuire al monitoraggio necessario per la piena riuscita della missione di verifica in Kosovo da parte dell'OCSE e della NATO, alla quale l'Unione stessa aveva assicurato il pieno sostegno.

Quello richiesto all'UEO è, in tal caso, un apporto di carattere tecnico in senso stretto, che viene a colmare una lacuna delle capacità di intervento dell'Unione.

Oltre alla prassi sopra richiamata, vi sono altri esempi significativi del tipo di rapporto intercorso tra UE e UEO; si tratta, in primo luogo, di provvedimenti a carattere prevalentemente operativo, in cui il ricorso all'UEO si inserisce nell'ambito della politica di difesa dell'Unione, alla quale va attribuita un'accezione piuttosto ampia.

---

parte degli Stati firmatari, quanto piuttosto "*accords informels normatifs*", vale a dire accordi in forma semplificata, dai quali discendono comunque precisi diritti ed obblighi nei confronti delle parti.

<sup>640</sup> In *GUCE* L 185 del 24.7.1996.

<sup>641</sup> In *GUCE* L 308 del 18.11.1998.

L'analisi effettuata permette, infatti, di concludere che i compiti attribuiti all'UEO non siano perfettamente riconducibili a quelle *peace keeping operations* previste dal paragrafo 2 dell'art. 17 TUE né che abbiano uno stretto legame con il settore della difesa, quantomeno inteso in senso proprio, così come in effetti indicato nel paragrafo successivo del medesimo articolo, il quale disciplina, appunto, la possibilità dell'Unione di avvalersi dell'UEO per attuare le azioni aventi implicazioni con il settore richiamato<sup>642</sup>.

D'altro canto, il trattato Maastricht, tanto nella sua originaria stesura quanto con le modifiche introdotte con il trattato di Amsterdam, non contiene una definizione esplicita di difesa, al punto che solo attraverso la prassi è possibile stabilire a che cosa essa vada riferita.

Si considerino, in proposito, l'azione comune 1999/189/PESC e la Decisione del Consiglio 1999/190/PESC, entrambe del 9 marzo 1999, relative al contributo dell'Unione europea alla ricostruzione di valide forze di polizia in Albania<sup>643</sup>, adottate sulla base dell'art. J.4, par. 2<sup>644</sup>, TUE, le quali disciplinano, rispettivamente, gli obiettivi dell'intervento dell'Unione a supporto degli sforzi compiuti dal governo albanese per assicurare il mantenimento dell'ordine pubblico e il coinvolgimento formale dell'UEO per perseguire tale finalità.

L'interesse maggiore è evidentemente rivestito dalla Decisione, con la quale l'Unione, una volta accertata l'opportunità di avvalersi dell'UEO in quanto dotata di personale con competenze specifiche, chiede ufficialmente a quest'ultima di attuare l'azione comune, stabilendo in allegato le modalità pratiche di svolgimento della cooperazione tra i due organismi<sup>645</sup>.

---

<sup>642</sup> Cfr., al riguardo, V. Kronenberger, *La dimension institutionnelle de la politique européenne commune de sécurité et de défense (PECSO) de l'Union européenne*, cit., p. 6, secondo il quale la componente di difesa propria della PESC include gli aspetti relativi alla protezione del territorio dell'Unione, mentre lo svolgimento delle missioni Petersberg rientrerebbe nell'ambito della sicurezza. La conferma che, in realtà, i compiti dell'UEO avrebbero dovuto riguardare, principalmente, le missioni Petersberg svolte sotto l'egida dell'Unione è data dal *modus operandi* per l'attuazione dell'art. 17, par. 3, del TUE allegato alla decisione del Consiglio 1999/404/PESC, sulla quale si ritornerà in appresso, in cui viene precisato che l'Unione si avvale dell'UEO al fine di elaborare ed attuare le sue decisioni ed azioni aventi implicazioni nel settore della difesa, "segnatamente per quanto riguarda i compiti di Petersberg" (cfr. la sezione A del *modus operandi*, GUCE L 153/1999, p. 7). Più in generale, si deve tuttavia escludere che il concetto di difesa contenuto nel TUE possa comprendere meccanismi di difesa territoriale o di autodifesa collettiva, dal momento che non è prevista una clausola di garanzia che disciplini un simile intervento, a differenza di quanto accade per l'UEO e per la NATO.

<sup>643</sup> In GUCE L 63 del 12.3.1999.

<sup>644</sup> Il quale, nel disporre che "L'Unione chiede all'UEO ... di elaborare e di porre in essere le decisioni e le azioni dell'Unione aventi implicazioni nel settore della difesa", non sembra discostarsi molto dal contenuto dell'art. 17 par. 3: se, infatti, potrebbe, in linea di principio, ritenersi che il concetto dell'avvalersi dell'UEO sia un segnale della contiguità di quest'ultima con le strutture, e le prerogative, dell'Unione, l'assenza di norme esplicite che diano un contenuto a tale concetto ne ridimensiona sensibilmente il significato.

<sup>645</sup> Si veda al riguardo anche la decisione 98/547/PESC del 22 settembre 1998 relativa allo studio di fattibilità di operazioni internazionali di polizia per coadiuvare le autorità albanesi, in GUCE L 263 del 26.9.1998, con la quale



Si veda inoltre l'azione comune 96/588/PESC sulle mine antiuomo, sulla quale ci si è già soffermati, adottata anch'essa in virtù dell'art. J.4 par. 2, in cui è previsto il ricorso all'UEO per "la definizione e l'esecuzione di azioni specifiche" di modo che il "settore della difesa", per il quale è richiesto il supporto tecnico dell'UEO, comprende l'intervento dell'Unione nel contrasto alla diffusione e all'utilizzo di questo tipo di armi.

L'orientamento espresso con l'azione comune 96/588 viene confermato in due decisioni del 9 novembre 1998, relative ad un'azione specifica dell'Unione nel settore dell'assistenza allo sminamento<sup>646</sup>; la prima decisione, 98/627/PESC, descrive che cosa si debba intendere per assistenza allo sminamento da effettuarsi, in particolare, sul territorio Croato, e stanziava la necessaria copertura finanziaria mentre con la seconda decisione, 98/628/PESC, viene chiesto all'UEO di attuare l'intervento dell'Unione<sup>647</sup>.

La seconda serie di atti qui analizzati riguarda più direttamente le modalità pratiche di gestione dei rapporti tra l'UE e l'UEO, ed è composta da tre decisioni del Consiglio, delle quali due soltanto pubblicate.

La prima di esse in ordine di tempo, classificata LIMITE, vale a dire, secondo la nomenclatura del Segretariato del Consiglio, non sottoposta all'obbligo di diffusione al pubblico<sup>648</sup>, è stata adottata il 27 giugno 1996, e riguarda le operazioni di evacuazione dei cittadini degli Stati membri nel caso in cui venga messa in pericolo la loro permanenza presso Stati terzi<sup>649</sup>.

La decisione, adottata in base all'art. J. 4, par. 2, TUE, ha disposto il coinvolgimento dell'UEO nel caso in cui l'evacuazione di cittadini comunitari che si trovano in Stati terzi abbia delle implicazioni nel settore della difesa e richieda, in particolare, il ricorso a mezzi militari.

Alla decisione sono annesse alcune indicazioni di carattere pratico (*arrangements pratiques*) per lo svolgimento dei compiti affidati all'UEO, nelle quali è finanche previsto che

---

l'Unione sollecita l'UEO a completare lo studio di fattibilità circa eventuali opzioni per operazioni internazionali di polizia in Albania, allo scopo di coadiuvare le autorità albanesi a ripristinare il diritto e l'ordine nel paese.

<sup>646</sup> Entrambe in *GUCE* L 300 dell'11.11.1998.

<sup>647</sup> La copertura finanziaria della decisione 98/627/PESC è stata di recente estesa all'anno 2001 con la decisione 2001/328/PESC, in *GUCE* L 116 del 26.4.2001.

<sup>648</sup> L'atto è stato fornito, su richiesta, dal segretariato generale del Consiglio, Direzione generale trasparenza e accesso ai documenti.

<sup>649</sup> Benché non pubblicata, tale decisione figura nella lista tematica degli atti giuridici PESC presente sul sito Internet del Consiglio dei ministri, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

quest'ultima assuma la responsabilità diretta di una operazione condotta in conformità delle missioni Petersberg<sup>650</sup>.

E' inoltre disposta la creazione di punti di contatto all'interno del segretariato del Consiglio UE e di quello UEO, allo scopo di porre in essere un sistema di trasmissione delle informazioni che sia rapido ed essenziale, in modo tale da garantire un meccanismo di allerta che, in caso di aggravarsi della crisi, metta in contatto le sedi diplomatiche interessate con la Presidenza dell'Unione la quale provvede poi ad informare l'UEO e a richiederne l'intervento.

La decisione in esame, rispetto alla quale il coinvolgimento dell'UEO è basato sulla eventualità che si renda opportuno o necessario un intervento militare di natura difensiva che gli Stati membri non intendono porre in essere, sembra essere quella più rispondente alla lettera del trattato UE che, tanto all'ex art. J.4, par. 2 che al nuovo art. 17, par. 3, ha inquadrato il ruolo dell'UEO nell'ambito delle azioni dell'Unione aventi implicazioni nel settore della difesa.

Le altre due decisioni<sup>651</sup> sono state adottate il 10 maggio 1999, all'indomani cioè dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam, e rappresentano, insieme, una sorta di testo unico, un vero e proprio *môde d'emploi* circa la gestione delle relazioni tra l'Unione europea e l'Unione dell'Europa occidentale<sup>652</sup>; in dettaglio, la decisione 99/404/PESC contiene una lunga serie di norme, frutto di attenta ed approfondita concertazione tra i segretari generali delle due organizzazioni, attraverso le quali sono stati definiti gli aspetti più rilevanti della cooperazione UE-UEO, a partire dalla convocazione di riunioni congiunte sino alla cooperazione con la Commissione europea.

La decisione 99/321/PESC prescrive invece le modalità pratiche per la partecipazione di tutti gli Stati membri alle operazioni nel settore della difesa per le quali l'Unione ricorre all'UEO, riuscendo così a garantire anche agli Stati membri della Comunità che non sono membri dell'UEO il diritto ad intervenire, in concreto, in tali operazioni, tanto dal punto di vista della programmazione che da quello della gestione delle stesse.

---

<sup>650</sup> Nel testo francese della decisione, lingua in cui la stessa è stata fornita, si legge che "*La participation de l'UEO à des opérations d'évacuation peut aller de l'aide fournie à une opération conduite par une nation ou un groupe de nations jouant le rôle de chef de file, jusqu'à la responsabilité directe assumée pour une opération menée conformément aux missions de Petersberg*".

<sup>651</sup> Decisione del Consiglio 1999/404/PESC, in *GUCE* L 153 del 19.6.1999, e decisione del Consiglio 1999/321/PESC, in *GUCE* L 123 del 13.5.1999, già citate nel secondo capitolo.

<sup>652</sup> Con tali decisioni, inoltre, viene data attuazione all'impegno contenuto nel protocollo n. 1 sull'art. 17 del trattato sull'Unione europea, allegato al TUE ed introdotto dal trattato di Amsterdam, nel quale è previsto che entro un anno

Sulla base di quanto detto sino a questo punto, appare evidente che l'insieme delle norme su cui si fondano i rapporti tra UE ed UEO consente ora lo svolgimento di operazioni militari, in primo luogo le missioni tipo Petersberg, al posto o al fianco di altre organizzazioni regionali con vocazione strategica, in special modo la Nato.

Al momento, però, non sembra ancora possibile che lo sviluppo di una identità europea in materia di sicurezza e di difesa avvenga all'interno di una sede differente da quella dell'Alleanza Atlantica, come peraltro ribadito nella Dichiarazione del Consiglio ministeriale dell'UEO tenutosi a Bruxelles il 22 luglio 1997, nella quale si afferma l'essenzialità della funzione della Nato per la sicurezza in Europa.

## 2 La definizione dell'*acquis Schengen*

La comunitarizzazione dell'*acquis Schengen* è stata interpretata come la prima applicazione dell'idea, ormai condivisa, della bontà della cooperazione rafforzata ed è segnalata come uno dei più significativi progressi compiuti con il trattato di Amsterdam nel settore della giustizia e degli affari interni<sup>653</sup>.

In tal senso, facendo proprio l'invito della Conferenza intergovernativa<sup>654</sup>, i lavori preparatori per l'integrazione dell'*acquis* sono stati avviati in tempo utile affinché l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam avvenisse contestualmente all'adozione, da parte del Consiglio, delle misure a tal fine necessarie<sup>655</sup>.

Il 20 maggio 1999 sono pertanto entrate in vigore<sup>656</sup> due importanti decisioni del Consiglio, basate sull'art. 2 del protocollo sulla comunitarizzazione di Schengen e relative, rispettivamente, alla definizione dell'*acquis* ai fini della determinazione, in conformità del trattato CE e del trattato UE, della base giuridica delle disposizioni o decisioni che costituiscono

---

dall'entrata in vigore di quest'ultimo l'Unione avrebbe elaborato, insieme all'UEO, delle disposizioni per il miglioramento della reciproca cooperazione.

<sup>653</sup> Cfr. C. Elsen, *Schengen, Maastricht, Amsterdam: Etaps de la coopération policière et judiciaire européenne*, cit., p. 126.

<sup>654</sup> Contenuto nella Dichiarazione n. 44 adottata dalla Conferenza.

<sup>655</sup> Per un commento cfr. P.J. Kuijper, *Some Legal Problems Associated with the Communitarization of Policy on Visas, Asylum and Immigration under the Amsterdam Treaty and Incorporation of the Schengen Acquis*, in *CMLR*, 2000, p. 345 ss.

<sup>656</sup> Per entrambe è infatti prevista "l'immediata efficacia".

l'*acquis*<sup>657</sup> e alla determinazione della base giuridica di ciascuna delle disposizioni o decisioni che costituiscono l'*acquis*<sup>658</sup>.

Il primo atto, adottato all'unanimità dai soli tredici Stati membri aderenti a Schengen, definisce l'*acquis* e contiene, oltre al riferimento alle Convenzioni, per così dire, fondamentali, un minuzioso elenco delle decisioni e delle dichiarazioni adottate dal Comitato esecutivo *Schengen* o su sua autorizzazione. Si ritiene che tale operazione abbia riguardato i soli atti in vigore aventi efficacia vincolante, il cui contenuto non è già stato oggetto di un provvedimento dell'Unione o della Comunità e che, soprattutto, si riferisca ad una materia di loro rispettiva competenza.

E' evidente che la scelta effettuata dal Consiglio sia, per così dire, unilaterale e insindacabile: essa è stata compiuta senza l'apporto delle altre Istituzioni<sup>659</sup> ed è stata operata rispetto ad un insieme di atti dei quali sostanzialmente si ignorava l'esistenza, perché sottratti a qualsiasi forma di pubblicità.

In parte diversa è la questione del controllo giurisdizionale da parte della Corte di giustizia, che se non riguarda le norme del protocollo può comunque essere esteso alle disposizioni e alle decisioni relative alla base giuridica assegnata a ciascuna componente dell'*acquis*, nel rispetto delle competenze conferite dalle differenti disposizioni dei trattati ed eccezion fatta per quanto concerne le misure e le decisioni relative al mantenimento dell'ordine pubblico e alla salvaguardia della sicurezza interna.

Ciò significa, in particolare, che la Corte ha la possibilità di ridefinire la base giuridica determinata dal Consiglio e, quindi, ricorrendone i presupposti, di annullare l'atto, secondo quanto previsto all'art. 35 TUE e 68 TCE.

Tali ultime considerazioni si estendono alla decisione 436/99, posta in essere all'unanimità dei quindici Stati membri, con la quale è stata determinata la base giuridica per ciascuna delle disposizioni che costituiscono l'*acquis* di *Schengen* secondo quanto previsto dall'allegato al relativo protocollo, disposizioni poi suddivise in quattro allegati separati, ad eccezione di quelle per le quali il Consiglio ha deciso che una base giuridica non è necessaria.

---

<sup>657</sup> Decisione 1999/435/CE in *GUCE* L 176 del 10.7.1999.

<sup>658</sup> Decisione 1999/436/CE in *GUCE* L 176 del 10.7.1999.

<sup>659</sup> Nella Dichiarazione n. 45 adottata dalla Conferenza le parti contraenti invitano il Consiglio a chiedere il parere della Commissione soltanto con riferimento alla richiesta di partecipazione all'*acquis* da parte di Regno Unito e Irlanda, ex art. 4 del Protocollo, e non anche con riguardo all'art. 2.

In questo modo, gran parte delle norme della Convenzione di applicazione del 1990, degli accordi di adesione degli Stati partecipanti, delle decisioni e le dichiarazioni del Comitato esecutivo e del gruppo centrale sono affiancate alle disposizioni dei trattati CE e UE che ne costituiscono la rispettiva base giuridica.

Il risultato che deriva da questa operazione di associazione appare sostanzialmente conforme alla divisione tra primo e terzo pilastro posta in essere dal trattato di Amsterdam rispetto alle componenti dell'originaria cooperazione GAI: le disposizioni relative alla soppressione dei controlli alle frontiere interne e alla armonizzazione di quelli interni ricadono così nel pilastro comunitario, in particolare nel titolo IV TCE, come pure la disciplina sull'ingresso e il soggiorno di cittadini extracomunitari.

Sono invece ricondotte al trattato sull'Unione le norme concernenti la cooperazione di polizia e giudiziaria; vi sono infine rinvii ad articoli del trattato di Roma che non si riferiscono alla libera circolazione delle persone ma che riguardano, ad esempio, l'art. 95, ex art. 100A, come nel caso di due decisioni del Comitato esecutivo *Schengen* relative, rispettivamente, al certificato per il trasporto di stupefacenti e sostanze psicotrope<sup>660</sup> e il traffico illecito di armi<sup>661</sup>, e l'art. 207, unito all'art 41 TUE, ai quali è associata un'interessante decisione del Comitato esecutivo sulla trasmissione del Manuale comune sui controlli alle frontiere esterne agli Stati candidati all'adesione<sup>662</sup>.

La decisione 436/99 offre, infine, alcuni significativi esempi di doppia base giuridica, laddove si è trattato di "ventilare" una norma o un atto che si prestavano ad essere ricondotti a più di un pilastro, e rappresenta così una ulteriore conferma dell'approccio *interpilier* relativo, questa volta, alla cooperazione GAI in senso lato.

L'art. 76 della Convenzione di applicazione, in materia di controllo degli stupefacenti e delle sostanze psicotrope, ha così trovato la propria base giuridica negli articoli 95 e 152 TCE, per ciò che attiene agli aspetti commerciali e sanitari e negli articoli 30 e 34 TUE relativamente agli elementi dei regimi di controllo o di applicazione della legge degli Stati membri in materia di droghe lecite o illecite.

---

<sup>660</sup> Doc. SCH/Com-ex (94) 28 rev. del 22.12.1994.

<sup>661</sup> Doc. SCH/Com-ex (99) 10 del 28.4.1999.

<sup>662</sup> Doc. SCH/Com-ex (98) 35, 2<sup>a</sup> rev del 16 settembre 1998.

Interessante è notare che la c.d. *ventilation* ha riguardato anche norme di carattere esclusivamente istituzionale, alle quali è stato fatto rinvio in maniera autonoma, senza cioè il riferimento a disposizioni di diritto materiale: è il caso di due decisioni del Comitato esecutivo riguardanti la riservatezza di determinati documenti<sup>663</sup> e della già citata decisione sulla trasmissione agli Stati del Manuale sui controlli alle frontiere esterne, introdotte nell'ordinamento dell'Unione in virtù degli articoli 207 TCE e 41 TUE.

Allo stesso modo, l'istituzione della Commissione permanente della convenzione di Schengen<sup>664</sup>, ed in particolare la sua integrazione nella struttura dell'Unione, è basata sugli articoli 66 TCE e 30 e 31 TUE mentre si fonda sugli articoli 62 e 63 TCE e sull'art. 30 TUE il Piano d'azione ai fini della lotta contro l'immigrazione illegale<sup>665</sup>, con il quale gli Stati Schengen, dando prova concreta di voler porre in essere una cooperazione rafforzata a tutti gli effetti, adottano misure comuni per contrastare il fenomeno dell'immigrazione illegale, prevedendo lo scambio di informazioni attraverso un coinvolgimento di Europol.

Il 22 settembre 2000 il Consiglio ha, finalmente, pubblicato sulla Gazzetta ufficiale delle Comunità europee<sup>666</sup> il testo degli atti che compongono l'*acquis*, eccezion fatta per le disposizioni che figurano all'art. 2 della decisione 435/99, per le quali non è necessario che venga determinata la base giuridica, e per le disposizioni classificate come "riservate" al momento dell'adozione da parte del Comitato esecutivo "*Schengen*".

Si tratta di una sorta di "testo unico" che riunisce l'insieme delle disposizioni che componevano l'*acquis* al momento dell'entrata in vigore del trattato di Amsterdam; tuttavia, questa pubblicazione non esaurisce l'insieme dell'*acquis Schengen*, nell'ambito del quale figurano anche informazioni fornite dagli Stati interessati. Pertanto, eventuali modifiche intervenute successivamente al 1° maggio 1999, precisa la nota introduttiva del documento, devono essere richieste alla Commissione europea o al Segretariato generale del Consiglio.

---

<sup>663</sup> SCH/Com-ex (93) 22 rev. del 14.12.1993 e SCH/Com-ex (98) 17 del 23.6.1998.

<sup>664</sup> SCH/Com-ex (98) 26 def. del 16.9.1998. Questo atto è stato oggetto di una dichiarazione resa dalla Commissione allegata alla decisione 436/99, nella quale si legge che l'integrazione della decisione del Comitato esecutivo *Schengen* sulla creazione di una commissione permanente di valutazione e di applicazione di *Schengen*, posta in essere all'interno della cooperazione rafforzata *Schengen*, è realizzata nell'ambito istituzionale e giuridico dell'Unione e nel rispetto delle pertinenti disposizioni del trattato CE e lascia del tutto impregiudicate le competenze che sono a lei conferite dai trattati, con particolare riguardo alla sua responsabilità in quanto custode dei trattati stessi.

<sup>665</sup> SCH/Com-ex (98) 37 def. 2 del 27 ottobre 1998.

<sup>666</sup> GUCE L 239 del 22.09.2000.

Grazie a questa pubblicazione, si ha la possibilità di conoscere gran parte delle decisioni del Comitato esecutivo *Schengen* e di verificarne la reale portata: ad una prima analisi, emerge un dato abbastanza rilevante per ciò che attiene il ruolo, per così dire, operativo di tali atti, che il più delle volte si distinguono in quanto regole pratiche da seguire per adottare un comportamento uniforme rispetto ad una determinata problematica.

L'argomento più ricorrente è senz'altro quello relativo ai controlli delle frontiere esterne e, in generale, alla presenza di stranieri sui territori degli Stati membri rispetto alla quale l'adozione del c.d. "approccio *Schengen*" può comportare l'individuazione di soluzioni più efficaci<sup>667</sup>.

---

<sup>667</sup> Si parla di "un approccio *Schengen*", ad esempio, nell'ambito della Decisione del Comitato esecutivo del 23 giugno 1998 riguardante le misure da adottare nei confronti di Stati che pongono problemi in materia di rilascio di documenti che consentono l'allontanamento dal territorio *Schengen* (SCH/Com-ex (98) 18 riv.).

## CONCLUSIONI

### 1 Il possibile superamento della struttura a pilastri

L'obiettivo di questa ricerca si è reso palese nel corso dell'analisi degli atti, al punto che da mera ipotesi di carattere generale, incentrata sugli aspetti istituzionali, sottesi alla cooperazione PESC e GAI, visti dalla particolare prospettiva dell'indagine sugli atti adottati in questi due settori, è divenuta una vera e propria tesi.

Si è così delineata la possibilità di proporre un eventuale superamento della struttura a pilastri, peraltro già oggetto di una risoluzione del Parlamento europeo del 1995 sul funzionamento del trattato sull'Unione europea, che non comporterebbe la riduzione delle diverse forme di cooperazione ad un solo modello, di per sé non sostenibile, ma risponderebbe ad una più generale logica di armonizzazione di poteri e competenze che, come si è cercato di dimostrare, sono molto più vicini di quanto il riferimento stesso ad un pilastro autonomo dall'altro abbia fatto ritenere<sup>668</sup>.

Inoltre, al di là di come tali competenze sono state in concreto esercitate, al di là cioè della prassi, vi sono principi che vengono applicati a tutto l'ordinamento dell'Unione e si basano sul presupposto che questa è fondata sulle Comunità europee, integrate dalle politiche e dalle forme di cooperazione instaurate in virtù del trattato di Maastricht.

Si consideri, in primo luogo, il principio di sussidiarietà, richiamato all'art. 2 TUE, il quale avrebbe senz'altro un ruolo fondamentale nell'esercizio di competenze assegnate ad un solo soggetto giuridico autonomo: il rinvio al principio di sussidiarietà, infatti, rappresenterebbe una prima garanzia che l'azione di tale soggetto è orientata a conseguire in modo più idoneo le proprie finalità e non a sostituirsi agli Stati membri.

---

<sup>668</sup> Questa posizione, che si fonda sull'analisi della prassi, è una sorta di "punto di approdo naturale" anche di altre ipotesi, basate piuttosto sulla opportunità, per non dire sulla necessità, di "costituzionalizzare" i trattati istitutivi, pervenendo così ad un "trattato quadro" "unico, leggibile e breve che preveda la fusione dell'Unione europea e delle tre Comunità in un'unica entità": si veda al riguardo la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2000 sulla costituzionalizzazione dei trattati, reperibile sul sito Internet [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int), nella quale, oltre ad essere contenuto un chiaro riferimento al progetto di trattato che istituisce l'Unione europea del 1984, è ribadito che la nascita di una Costituzione europea "presenterebbe il duplice vantaggio di offrire ai cittadini europei un testo di riferimento" unico "e di procedere all'imprescindibile semplificazione delle norme che regolamentano le istituzioni europee". In tale prospettiva, il Parlamento ha avanzato la proposta che il processo costituzionale fosse lanciato in occasione del Consiglio europeo di Nizza del dicembre successivo, con l'adozione di una dichiarazione allegata al testo del trattato nella quale prevedere il mandato, le procedure, e il calendario di apertura dei lavori di redazione della carta costituzionale; com'è noto, il Consiglio europeo di Nizza ha trovato un accordo soltanto su di una ben più modesta dichiarazione (n. 23) relativa al futuro dell'Unione, nella quale ci si limita a sostenere l'opportunità di una semplificazione dei trattati senza però formulare proposte in tal senso.



Va poi rilevato che il rispetto dei principi fondamentali, così come disciplinato dall'art. 6 TUE, è compito primario dell'Unione, che su tali principi è addirittura fondata, di modo che non sarebbe condivisibile sostenere che l'esistenza di una ontologica diversità tra il pilastro c.d. intergovernativo e il pilastro comunitario è tale da non condividere l'applicazione di una disciplina così rilevante; oltretutto, questa ricostruzione si porrebbe in evidente contrasto con le norme del trattato sull'Unione europea, il quale, con l'art. 49, richiede che i principi sanciti nell'art. 6 siano rispettati anche dagli Stati candidati all'adesione<sup>669</sup>.

A ciò si aggiunga il principio del quadro istituzionale unico che, come si vedrà meglio nel paragrafo che segue, è responsabile di un processo di "comunitarizzazione" delle istituzioni, le quali non mutano quelle caratteristiche fondamentali attribuite loro del trattato di Roma anche nell'esercizio di competenze appartenenti all'Unione.

## **2 La "comunitarizzazione" posta in essere dal pilastro comunitario**

E' infatti il sistema stesso dei trattati, basato su di un quadro istituzionale unico, che rende possibile e testimonia il processo di comunitarizzazione subito dal secondo e dal terzo pilastro; l'applicazione di tale principio nell'ambito dei tre pilastri fa sì che le istituzioni agiscono non già in maniera diversa, vale a dire con ruoli e prerogative differenti a seconda del settore considerato, quanto piuttosto sulla base di una delimitazione delle proprie competenze, in considerazione del tipo di cooperazione presa in esame<sup>670</sup>.

L'analisi resta valida anche per il settore in cui sembrerebbe più improbabile assistere alla comunitarizzazione, vale a dire la politica estera e di sicurezza comune, nel cui ambito anche il Parlamento europeo e la Commissione, benché con prerogative del tutto misurate, continuano a svolgere i propri compiti secondo un *modus operandi* tradizionale, nel senso che, ad esempio, il Parlamento formula raccomandazioni e pareri, adotta risoluzioni in maniera del tutto analoga a quanto farebbe nel pilastro comunitario.

Certamente questo non significa che il ruolo del Parlamento europeo nel secondo pilastro sia anche solo paragonabile a quello rivestito nel primo, ma che, più semplicemente, anche il

---

<sup>669</sup> Condizione ribadita dalle Conclusioni del Consiglio europeo di Copenhagen del 1993 in cui furono individuati i principali elementi che sarebbero dovuti essere la base del negoziato con i paesi candidati.

<sup>670</sup> Questa conclusione è tratta direttamente dal dato testuale dell'art. 5 TUE, secondo il quale "il Parlamento europeo, il Consiglio, la Commissione, la Corte di giustizia e la Corte dei conti esercitano le loro attribuzioni, alle condizioni e ai fini previsti" dalle disposizioni dei trattati. C'è chi si è chiesto se, in realtà, il principio del quadro istituzionale unico abbia una reale esistenza al di fuori del quadro "retorico" del trattato sull'Unione europea: cfr. M. Cremona, *The*

Parlamento interviene nell'ambito della PESC mantenendo intatte quelle, poche, prerogative che il titolo V del TUE gli riconosce.

Si è dunque di fronte ad una comunitarizzazione istituzionale, del tutto coerente con il sistema dei trattati, che modella le responsabilità e i compiti delle istituzioni in modo da adattare al pilastro considerato, senza tuttavia snaturarne le funzioni.

Esempio significativo di tale processo è l'estensione della competenza della Corte di giustizia agli atti del terzo pilastro, la quale non ha visto alterata la propria funzione di giudice di legittimità degli atti, tant'è vero che i correttivi previsti dall'art. 35 TUE relativamente alle modalità di attivazione del rinvio pregiudiziale non snaturano la portata e gli effetti di quest'ultimo.

Anche la stessa funzione di arbitro delle controversie tra Stati fa parte del "sistema comunitario", in quanto era già prevista a corollario di molte convenzioni concluse tra gli Stati membri nell'ambito della cooperazione GAI.

In quest'ottica, desta maggiori perplessità la soluzione adottata per il titolo IV del trattato CE, in quanto va ad alterare un'armonia interna al pilastro che non era mai stata messa in discussione.

L'impostazione proposta, per così dire, ontologica, basata cioè sull'essenza del ruolo svolto dalle istituzioni all'interno della struttura dell'Unione, si pone a margine del dibattito sulla trasformazione delle istituzioni della Comunità in istituzioni dell'Unione o, viceversa, del loro "prestito" dalla prima alla seconda<sup>671</sup>.

E' evidente che si tratta di una distinzione fondamentale, perché soltanto nella prima ipotesi, ammettendo cioè che con le modifiche dei trattati e, soprattutto, con l'entrata in vigore del TUE, le istituzioni comunitarie sono diventate anche istituzioni dell'Unione potrebbe giustificarsi la tesi che si sta tentando di illustrare.

Altro elemento sul quale soffermarsi è la composizione dell'*acquis*, rappresentato dall'insieme di norme alle quali gli Stati candidati all'adesione devono uniformarsi e di cui viene chiesto il rispetto laddove non si tratti di disposizioni di armonizzazione.

L'*acquis* è, infatti, costituito da tutte le forme di cooperazione, vale a dire dal I, II, e III pilastro, circostanza che la prassi stessa dimostra: si pensi al già citato patto di preadesione sulla

---

*Common Foreign and Security Policy of the European Union and the External Relation Powers of the European Community*, cit., p. 255.

<sup>671</sup> Sull'argomento cfr. G. Isaac, *Le "pilier" communautaire de l'Union européenne, un "pilier" pas comme les autres*, in *Cah. dr. eur.*, 2001, p. 46 ss.

criminalità organizzata, concluso dall'Unione europea con i paesi PECO e con Cipro, nel quale viene testualmente ribadita per questi ultimi di attuare l'*acquis* dell'UE prima dell'ingresso dell'Unione europea, di modo che anche tale parte dell'*acquis communautaire* sarà oggetto di verifica al termine dei negoziati di adesione.

Così, nel preambolo del documento si legge testualmente che quella dei paesi candidati di attuare l'*acquis* dell'UE prima dell'ingresso nell'Unione europea è una necessità, il cui mancato rispetto potrebbe compromettere la stessa adesione.

D'altro canto, considerata la procedura prevista all'art. 49 TUE, anche alla luce delle particolari situazioni di almeno alcuni Stati candidati, quale parlamento nazionale approverebbe l'ingresso di un nuovo membro se non avesse la certezza, verrebbe da dire quasi documentata, che ciò non comportasse una riduzione della sicurezza interna ed una anche minima minaccia del proprio ordine pubblico tanto faticosamente tutelato ?

E' inoltre facilmente prevedibile, al riguardo, che il contestuale dibattito parlamentare non si svilupperebbe intorno a considerazioni di ordine giuridico ma sarebbe incentrato proprio su argomenti di carattere più squisitamente "egoistico", tra i quali la minaccia di un *deficit* sul fronte delle misure contro la criminalità organizzata avrebbe ampio spazio.

Il processo di allargamento non può dunque prescindere dal pieno rispetto da parte dei paesi candidati della disciplina contenuta nel c.d. *acquis* GAI<sup>672</sup>.

Che vi sia una particolare attenzione in tal senso è inoltre dimostrato dall'azione comune 98/429/GAI del 29 giugno 1998 che istituisce un sistema di valutazione collettiva della messa in vigore, dell'applicazione e dell'effettiva attuazione, da parte dei paesi candidati, dell'*acquis* dell'Unione europea nel settore della giustizia e degli affari interni, già citata nel secondo capitolo, laddove il sistema di valutazione diviene uno strumento per monitorare i progressi compiuti dagli Stati candidati in vista dell'ingresso nella Comunità.

E' evidente, quindi, che tanto l'*acquis* del primo pilastro quanto quello del terzo saranno posti sullo stesso piano e concorreranno nella stessa maniera a stabilire se i presupposti per l'adesione sono stati rispettati.

---

<sup>672</sup> Ciò trova conferma nell'art. 8 del protocollo sull'integrazione di Schengen, il quale stabilisce che ai fini dei negoziati relativi all'adesione di nuovi Stati, lo stesso *acquis* Schengen e le ulteriori misure adottate dalle istituzioni nell'ambito del suo campo di applicazione sono considerati un *acquis* che deve essere accettato integralmente da tutti gli Stati candidati all'adesione.

Pur in assenza di una previsione normativa espressa, che impegni gli Stati candidati ad un eventuale *acquis* PESC, si ritiene che quanto detto sino a questo punto valga anche per i risultati conseguiti dall'Unione nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, rispetto alla quale, tuttavia, solo in maniera impropria si può parlare di un *acquis* vero e proprio vincolante nei loro confronti<sup>673</sup>.

Più propriamente, infatti, l'adesione alle scelte operate sino a questo punto dall'Unione europea in materia di politica estera è una diretta conseguenza della decisione, maturata dai governi dei paesi candidati, di chiedere l'adesione all'Unione stessa, il cui presupposto è la chiara condivisione di principio dei valori fondamentali che questa esprime in tutti le proprie competenze.

Ciò significa che le differenti modalità di partecipazione alla PESC, su cui è modulata la stessa cooperazione tra i Stati già membri, con particolare riguardo al meccanismo di astensione costruttiva, sono una garanzia anche per paesi candidati, i quali mantengono così intatte alcune loro prerogative, in primo luogo, ad esempio, una eventuale neutralità.

L'Unione tende, infine, a sostituirsi alla Comunità anche nella prassi quotidiana delle istituzioni, in cui sempre più spesso il termine "Unione europea" è usato, soprattutto a livello mediatico, in luogo di quello di "Comunità europea", al punto che si è ormai formata l'opinione che si tratti di espressioni fungibili<sup>674</sup>.

Il superamento della struttura a pilastri permetterebbe inoltre di affrontare il nodo della personalità giuridica dell'Unione europea autonoma da quella della Comunità che, come si è visto, non è stato ancora formalmente risolto in quanto il trattato UE non contiene una espressa previsione normativa al riguardo<sup>675</sup>.

---

<sup>673</sup> Questa conclusione è confermata dall'analisi contenuta nella *fiche* 27, in cui è schematizzata la situazione dei paesi candidati rispetto alla PESC dell'Unione e contenuta nel sito Internet della D.G. Allargamento della Commissione, <http://europa.eu.int/comm/elargement/>; viene infatti ribadito che la particolare natura dell'*acquis* PESC, benché non richieda il ricorso a meccanismi di trasposizione negli ordinamenti degli Stati candidati, determina comunque l'obbligo di dare il proprio appoggio alla realizzazione della politica estera e di sicurezza comune in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca.

<sup>674</sup> Il caso più recente di quanto detto è rappresentato dal Libro bianco sulla *governance* europea, COM(2001) 428, nel quale il termine Comunità non è mai citato.

<sup>675</sup> Già il rapporto redatto su incarico della Commissione europea nel settembre 1999 dai "tre saggi", J-L. Dehaene, D. Simon e R. von Weizsäcker, relativo alle implicazioni istituzionali dell'allargamento, aveva evidenziato come la conferenza intergovernativa che si stava per riunire avrebbe dovuto affrontare la questione. Si veda in proposito J. Roper, *Questions on the Net Effect of Flexibility and Legitimacy in CFSP*, cit., p. 163, secondo il quale la mancanza di una personalità giuridica internazionale nel secondo e nel terzo pilastro è particolarmente significativa sotto il profilo della legittimazione esterna stessa dell'operato dell'Unione europea.

### 3 La “contaminazione tra pilastri”.

Nel condurre l’analisi dei vari tipi di atti riconducibili alla cooperazione PESC e GAI, ci si è soffermati sulla questione della scelta della base giuridica e su come questa abbia comportato poi, nei fatti, il verificarsi del fenomeno definito di contaminazione tra i pilastri.

La prassi ha evidenziato, così, una serie di situazioni abbastanza significative, rispetto alle quali, come si è visto, ci si è anche posto dei dubbi di legittimità dell’atto.

Le considerazioni seguenti riguardano il confronto del contenuto di due atti profondamente differenti, già descritti in precedenza; si è scelto di terminare l’indagine intorno ad essi proprio nel capitolo conclusivo perché si ritiene che si sia in presenza dell’esempio più emblematico del fenomeno della contaminazione o, come, si preferisce, dell’integrazione delle tre colonne intorno alle quali è costruita la “casa” dell’Unione europea.

Si tratta del regolamento CE n. 1725/2001 relativo all’azione contro le mine terrestri antipersona nei paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo, adottato attraverso il ricorso all’art. 308 TCE nell’ambito della generica politica di cooperazione comunitaria, e della decisione 98/627/PESC relativa ad un’azione specifica dell’Unione nel settore dell’assistenza allo sminamento, basata sugli articoli J.3 e J.11, par. 2, TUE.

Entrambi gli atti stabiliscono un’azione mirata per contrastare il fenomeno delle mine antiuomo, ed in particolare, per fornire assistenza a Stati terzi allo sminamento del proprio territorio; il regolamento prevede il finanziamento comunitario di tutte quelle attività connesse all’azione contro le mine terrestri, anche attraverso la formazione di personale specializzato; la decisione stabilisce che l’Unione europea si avvalga dell’UEO per porre in essere in Croazia un intervento di formazione di esperti e di istruttori in materia di sminamento, di modo che non è difficile dimostrare che vi sia una sovrapposizione *ratione materiae* dei due atti.

Rinviando alle considerazioni espresse nel terzo capitolo circa il ricorso all’art. 308 TCE quale base giuridica del regolamento, va qui sottolineato che la contaminazione tra pilastri è, a questo punto, una realtà, che impone di riflettere in maniera approfondita se abbia ancora un senso tenere separate forme di cooperazione sempre più spesso congiunte nella prassi.

### 4 Un uso “più razionale” della cooperazione rafforzata

E’ evidente che il superamento della struttura a pilastri non potrà coincidere, almeno stando alla attuale “forma di governo” dell’Europa, con un meccanismo di “comunitarizzazione”

generalizzata che annulli le distanze tra i differenti modelli di cooperazione sui quali si è basato, sino ad oggi, lo sviluppo dell'Unione, ma occorrerebbero piuttosto dei "correttivi", in primo luogo quello che può essere definito come un uso "più razionale" delle cooperazioni rafforzate.

La cooperazione rafforzata potrebbe infatti realmente consentire agli Stati membri di sottrarsi all'adozione, e quindi agli effetti di atti vincolanti, nei settori in cui la cessione di sovranità nazionale è estremamente "dolorosa", senza per questo impedire l'adozione dell'atto stesso a nome dell'Unione né mettere in discussione l'*acquis* già consolidato e, da un altro punto vista ugualmente essenziale, in qualche modo incrinare il vincolo di solidarietà tra gli Stati membri che ha permesso la nascita stessa della Comunità e poi dell'Unione europea<sup>676</sup>.

La proposta avanzata non è infatti una minaccia dell'*acquis*, né tanto meno del modello comunitario, del quale è piuttosto il sostegno ad una progressiva estensione, come non lo sono le norme del trattato di Roma che già attualmente prevedono una deroga all'applicazione di regole generali: oltre al titolo IV, infatti, va rammentato che già il titolo VI, ora VII, sulla politica economica e monetaria, ha previsto una importante deroga a principi di ordine generale, vale a dire l'esclusione del ricorso per infrazione nei confronti di quegli Stati membri che non riducono i loro disavanzi pubblici<sup>677</sup>.

L'estensione a tutte le forme di cooperazione comunitaria del meccanismo di consultazione formale all'interno del Consiglio europeo, attualmente limitato alla PESC, avrebbe inoltre il pregio di condurre tutti gli Stati membri a soluzioni di compromesso in grado di garantire un'integrazione il più armoniosa possibile.

D'altro canto, si tratta di una proposta già sperimentata con la comunitarizzazione di parte della cooperazione GAI, alla quale, nonostante la dottrina non abbia risparmiato le critiche, va riconosciuto il merito di avere nei fatti agevolato il percorso dell'integrazione europea stessa.

---

<sup>676</sup> Significativi possono essere, al riguardo, i discorsi pronunciati a Berlino dal cancelliere tedesco Fischer il 12 maggio 2000 e dal primo ministro francese Chirac il 27 giugno successivo, dai quali emerge, in primo luogo, la consapevolezza che la Conferenza intergovernativa di Nizza non sarebbe stata di per sé sufficiente per risolvere le questioni alle quali si troverà di fronte l'Unione dopo l'allargamento, in primo luogo quella istituzionale. Per entrambi è quindi necessario porre in essere un approfondimento delle politiche dell'Unione attraverso lo strumento della cooperazione rafforzata che sia in grado di garantire lo sviluppo dell'integrazione.

<sup>677</sup> E' lo stesso Parlamento europeo a ricordare come, dal 1957, il sistema stesso comunitario riconosca che un certo grado di differenziazione quanto al ritmo e alla portata dell'integrazione europea può essere utile per progredire nella costruzione comunitaria, a condizione che vengano salvaguardati gli obiettivi comuni e che la differenziazione sia concepita come uno strumento eccezionale e transitorio: cfr. la Risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2000 sulla cooperazione rafforzata, reperibile sul sito Internet [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int).

Se da un lato, infatti, non si può ignorare che le modifiche introdotte dal trattato di Amsterdam nei settori compresi nel terzo pilastro abbiamo sacrificato, in parte, l'autonomia giuridica ed istituzionale della Comunità<sup>678</sup>, dall'altro va ribadito come abbia contribuito a consolidarne il ruolo a livello internazionale, accrescendone le competenze.

E se è vero che con il trattato di Amsterdam l'estensione delle competenze comunitarie è stato direttamente proporzionale all'aumento della "elasticità" delle procedure necessarie per gestire le stesse<sup>679</sup>, va precisato che tale risultato è il frutto della diffidenza di alcuni Stati membri nei confronti di un disegno costituzionale comunitario forse troppo frettolosamente indirizzato verso un modello "federale" dai tratti ancora fortemente abbozzati ma già percepibili.

Anche se in un primo momento sembrava non facile prevedere se il trattato di Amsterdam avrebbe segnato l'ennesima tappa nel processo di integrazione europea o se piuttosto sarebbe stato un ostacolo<sup>680</sup>, gli esempi dati dalla prassi non depongono in senso negativo.

Come si è precisato, però, occorre individuare un metodo di cooperazione rafforzata "più razionale", evitando così, per quanto possibile, che tra i vari modelli di un'Europa "flessibile", sino ad oggi utilizzati dalla dottrina per rappresentare le differenti possibilità di sviluppo del sistema comunitario<sup>681</sup>, abbia a prevalere quello che maggiormente penalizza la possibilità stessa di ricondurre tale sistema all'interno di un progetto comunque unitario.

Si tratta, in realtà, di temi già noti, diffusamente illustrati nell'ormai famoso rapporto Tindemans del 1976, con il quale l'allora primo ministro belga Leo Tindemans aveva individuato nella flessibilità il possibile strumento per lo sviluppo futuro dell'Unione<sup>682</sup>.

<sup>678</sup> Si vedano in proposito le conclusioni di J. Monar, *Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Price of Fragmentation*, cit., p. 335.

<sup>679</sup> E' ormai il trattato CE stesso a descrivere tali forme di "elasticità"; si pensi, ad esempio, al protocollo sull'integrazione dell'*acquis* in cui viene formalizzato il concetto della realizzazione di una "collaborazione più stretta" per perseguire obiettivi comuni: sul punto A. Weber, *Possibilità e limiti dell'armonizzazione europea del diritto di asilo*, cit., p. 1010.

<sup>680</sup> Il "pericolo" più serio per la Comunità/Unione era rappresentato dal fatto che le norme sulla cooperazione rafforzata introdotte dal trattato di Amsterdam fossero distolte dal più nobile obiettivo di un coordinamento sempre più stretto tra alcuni Stati membri rispetto a materie di competenza concorrente per essere piuttosto utilizzate da alcuni Stati membri per "modulare" la propria partecipazione da un punto di vista esclusivamente particolare: cfr. in tal senso G. Gaja, *How Flexible is Flexibility under the Amsterdam Treaty ?*, in *CMLR* 1998, p. 855 ss., secondo il quale "by giving closer cooperation a specific title in the Treaty on European Union and establishing further rules to the same end, the Treaty of Amsterdam has introduced what one may call a principle that derogates from traditional canons of unity and uniformity of Community law".

<sup>681</sup> Vale a dire Europa "a due velocità", "à la carte", "a geometria variabile" e "nocciolo duro europeo": si veda in proposito F. Chaltiel, *Pour une clarification du débat sur l'Europe à plusieurs vitesses*, in *RMC*, 1995, p. 5 ss.

<sup>682</sup> Cfr. sul punto W. Wessels, *Flexibilité, différenciation et coopération renforcée – Le Traité d'Amsterdam à la lumière de Rapport Tindemans*, cit., p. 134-135.

Presupposto dell'approccio proposto nel rapporto Tindemans era che le differenze obiettive delle situazioni economiche e finanziarie degli Stati membri impedivano di tracciare un quadro di riferimento all'interno del quale tutti fossero in grado di progredire allo stesso modo nel processo di integrazione<sup>683</sup>; bisognava così riconoscere che dopo aver tracciato un programma di azione unanimamente condiviso quanto ai principi ispiratori, gli Stati membri in grado di realizzare il programma avrebbero comunque dovuto andare avanti mentre gli altri Stati che, per ragioni riconosciute come obiettive dal Consiglio, su proposta della Commissione, non avessero potuto condividere le scelte dei primi, sarebbero rimasti indietro.

Così posta, l'analisi del rapporto Tindemans non definiva un'Europa *à la carte* perché si basava sull'accordo di tutti gli Stati circa gli obiettivi comuni da perseguire mentre le posizioni particolari di ciascuno di essi erano dovute ad un'esecuzione differenziata nel tempo di tali medesimi scopi.

In esso venivano piuttosto individuati gli elementi fondamentali di quella che poi sarebbe divenuta la cooperazione rafforzata, il cui scopo principale dovrebbe corrispondere all'armonizzazione di competenze differenti in un'unica struttura istituzionale differenziata da modelli particolari di cooperazione.

Formalizzare tale finalità significherebbe inoltre evitare un rallentamento del processo di integrazione<sup>684</sup>.

Paradossalmente, il rischio che l'obiettivo richiamato non si realizzi è insito nello strumento stesso scelto per conseguirlo, il quale prende proprio le mosse dalla difficoltà degli Stati membri di raggiungere un sempre più approfondito livello di integrazione e che potrebbe quindi rivelarsi un pericoloso "cavallo di Troia"<sup>685</sup>.

---

<sup>683</sup> Come si legge testualmente nel rapporto Tindemans, "*Il est impossible de présenter aujourd'hui un programme d'action crédible si on considère comme absolument nécessaire que dans tous le cas toutes les étapes soient franchies par tous les Etats au même moment*".

<sup>684</sup> Si è parlato, al riguardo, di una vera e propria "costituzionalizzazione" della cooperazione rafforzata, necessaria per evitare che si realizzino altre forme di cooperazione al di fuori del sistema dei trattati, quali ad esempio quella posta in essere con gli accordi di Schengen, che a questo punto produrrebbero il solo effetto, del tutto negativo, di indebolire la struttura dell'Unione europea: cfr. in proposito l'editoriale di J-V. Louis, *De la différenciation à l'avant-garde ?*, in *CDE*, 2000, p. 302 ss. (308).

<sup>685</sup> Com'è noto, le riflessioni politiche sulla possibilità di ricorrere ad una differenziazione dell'integrazione europea si sono sviluppate all'inizio degli anni '70, in occasione del primo allargamento delle Comunità ed, in particolare, con l'ingresso della Gran Bretagna che sin dall'inizio ha reso manifesta la propria contrarietà ad una integrazione giudicata eccessiva. Nonostante ciò, è soltanto con il progetto di Altiero Spinelli del trattato sull'Unione europea del 1984 che vengono recepite e formalizzate, agli articoli 35 e 82, senza successo, le istanze che ormai da tempo erano state avanzate in proposito. Che il rischio sia insito nello strumento medesimo della cooperazione rafforzata è dimostrato dal fatto che l'utilizzo dell'*opting out* non è basato su circostanze oggettive predefinite, com'era nel caso del rapporto



Da questo punto di vista, va segnalato che il rapporto Tindemans e il trattato di Amsterdam si basano su un'idea di integrazione sostanzialmente diversa: nel primo, infatti, la flessibilità era sì necessaria in quanto però circoscritta ad un campo di applicazione del tutto limitato, vale a dire la politica economica, fiscale e monetaria; con il trattato di Amsterdam, al contrario, l'introduzione della cooperazione rafforzata rappresenta il meccanismo che ha la capacità di prendere in considerazione gli interessi e le volontà politiche degli Stati membri<sup>686</sup> praticamente in tutti i settori di competenza dell'Unione, ad eccezione di quelli di competenza esclusiva.

E' pertanto necessario prospettare un uso più "razionale" di tale istituto, in modo tale da enfatizzarne il "nucleo centrale", oggi comune tanto all'Unione che alla Comunità europea<sup>687</sup>, in base al quale il ricorso alla cooperazione rafforzata può avvenire solo "in ultima istanza", quando cioè non sia stato possibile raggiungere il medesimo obiettivo attraverso le procedure previste dai Trattati; ciò potrebbe almeno contribuire ad evitare che la discrezionalità lasciata agli Stati faccia prevalere, tra i vari modelli di sviluppo del sistema comunitario, quello di un'Europa *à la carte*, basata più sulle loro singole posizioni particolari che sugli sforzi per conseguire obiettivi comuni, mettendo così in discussione la *ratio* stessa della cooperazione nei settori PESC e GAI<sup>688</sup>.

Dal punto istituzionale, l'incorporazione di tutte le politiche in un unico pilastro dovrebbe essere accompagnata dalla definizione di almeno due diverse forme di cooperazione, una di carattere "comunitario" in senso stretto nella quale prevedere una flessibilità di tipo "positivo", alle condizioni disciplinate dall'art. 11 TCE; l'altra dovrebbe tendere ad uniformare le procedure attualmente previste nel secondo e nel terzo pilastro, con una graduale estensione delle funzioni giurisdizionali anche alla PESC, quanto meno per ciò che attiene la questione della legittimità degli

---

Tindemans la differente partecipazione agli sviluppi della politica economica e monetaria, ma è lasciato alla totale discrezionalità degli Stati, al punto tale che è stato sostenuto che "*les nouvelles dispositions du Traité d'Amsterdam sont totalement aveugles face à la problématique réelle des différences objectives entre les Etats membres et à leur traitement possible*": cfr. W. Wessels, *Flexibilité, différenciation et coopération renforcée – Le Traité d'Amsterdam à la lumière de Rapport Tindemans*, cit., p. 145.

<sup>686</sup> Leo Tindemans pensava inoltre che la flessibilità fosse una tappa intermedia verso la piena integrazione di tutti gli Stati, allorché i meccanismi introdotti ad Amsterdam ed estesi a Nizza anche alla PESC potrebbero assicurare una partecipazione differenziata senza limiti temporali.

<sup>687</sup> A tale conclusione si giunge mediante l'interpretazione sistematica delle disposizioni che disciplinano la cooperazione rafforzata, in particolare, l'art. 40 TUE per quanto riguarda il titolo VI del trattato di Maastricht e l'art. 11 del trattato di Roma, fanno rinvio alla medesima normativa, vale a dire gli articoli 43 e 44 TUE, che considera tale cooperazione quale strumento di ultima istanza.

<sup>688</sup> Il compromesso, su cui si fonda tale soluzione, tra un'Europa artificiosamente dogmatica ed un'Europa *à la carte* potrebbe inoltre limitare la tentazione di alcuni Stati di spingersi oltre il quadro istituzionale unico e di indebolire, così facendo, la solidità politica ed economica dell'Unione: cfr. al riguardo W. Wessels, *Flexibilité, différenciation et coopération renforcée – Le Traité d'Amsterdam à la lumière de Rapport Tindemans*, cit., p. 138.

atti<sup>689</sup>, e un maggior coinvolgimento del potere di proposta della Commissione e di quello consultivo del Parlamento europeo<sup>690</sup>.

La previsione di opportune clausole di *opting out* si porrebbe a garanzia di quegli Stati non ancora in grado di condividere questo meccanismo<sup>691</sup> e potrebbe essere concepita come “un equo ristoro” della rinuncia all’esercizio del diritto di veto, proposta dal Parlamento europeo e recepita dalla Conferenza intergovernativa di Nizza<sup>692</sup>.

C’è però un ulteriore rischio, che cioè il sistema delineato finisca con l’amplificare i dubbi già manifestati nei confronti del titolo IV TCE, secondo i quali l’accettazione di un differente ruolo delle istituzioni, soprattutto della Corte di giustizia e del Parlamento, potrebbe costituire un valido argomento a sostegno della tesi che il sistema comunitario non è, nei fatti, assimilabile ad una struttura di tipo sovranazionale indipendente, dal momento che la caratteristica fondamentale di una organizzazione statale, a prescindere dal tipo di modello costituzionale, è l’esercizio delle medesime prerogative, all’interno di una ripartizione dei poteri essenzialmente rigida<sup>693</sup>.

Al riguardo, va precisato che una maggiore integrazione delle politiche comunitarie non è finalizzata a fare dell’Europa uno stato unitario, quanto a rafforzarne il ruolo sulla scena internazionale e a garantire ai cittadini degli Stati membri e a quelli che lo diventeranno quella coesione economica, sociale, culturale ed anche politica quale condizione fondamentale di sicurezza e pace, di modo che le forme attraverso le quali pervenire a tale risultato saranno valutate a posteriori, una volta cioè che lo stesso potrà dirsi realizzato.

Questa significativa opera di revisione dovrebbe essere completata da una semplificazione degli strumenti normativi che, nella loro attuale eterogeneità, non contribuiscono di certo a consolidare la trasparenza dell’operato delle istituzioni, mettendo finanche in discussione il principio del quadro istituzionale unico.

<sup>689</sup> Solo in tal modo, infatti, sarebbe pienamente rispettato il principio della coerenza del sistema di tutela giurisdizionale proprio dell’ordinamento comunitario, richiamato dalla giurisprudenza della Corte di giustizia nella sentenza del 22 febbraio 1990, *Busseni*, già citata ed, ancora prima, nella sentenza del 22 ottobre 1987, causa 314/85, *Foto-Frost/HZA Lübeck-Ost*, in *Racc.* p. 4199 ss.

<sup>690</sup> Si veda sul punto la risoluzione del Parlamento europeo del 25 ottobre 2000 sulla cooperazione rafforzata.

<sup>691</sup> In ogni clausola di *opting out* è infatti sottinteso l’inserimento e la salvaguardia dell’interesse nazionale.

<sup>692</sup> Il nuovo art. 11 TCE prevede infatti che, a fronte della proposta di porre in essere una cooperazione rafforzata, uno Stato può soltanto investire della questione il Consiglio europeo, senza porre alcun veto.

<sup>693</sup> Vi sono però in dottrina opinioni discordanti, che fanno discendere dall’affermazione dell’esistenza di un quadro istituzionale unico la tesi secondo la quale la differenziazione delle competenze tra pilastro e all’interno di essi non rappresenta una seria minaccia per il sistema istituzionale comunitario: si veda in proposito A. Von Bogdandy, *The Legal Case for Unity*, cit., p. 908, secondo il quale la presenza delle medesime istituzioni è di per sè garanzia dell’unitarietà del sistema comunitario; cfr. sul punto anche A. Tizzano, *La personnalité internationale de l’Union européenne*, in *RMUE*, 1998, p. 11 ss. (in particolare p. 29).

Il superamento della struttura a pilastri avrebbe infine il pregio di rendere l'Unione "più democratica", in quanto, prevedendo un insieme di competenze nella mani di una unica organizzazione, limiterebbe il fenomeno delle "microrevisioni", del quale, lo si è visto, il sistema dei trattati è stato oggetto senza il necessario controllo da parte dei parlamenti nazionali.

## 5 Il superamento della struttura a pilastri è realmente praticabile ?

Sulla base di quanto detto, il superamento della struttura a pilastri non solo appare possibile, ma, nelle forme qui prospettate, è già praticato; basti pensare all'Unione economica e monetaria rappresentata innanzitutto dall'euro, la moneta unica europea il cui alto valore simbolico fa apparire come un incidente di percorso il fatto che non sia stata condivisa da tutti gli Stati membri, al punto che non può essere messo in dubbio, nemmeno formalmente, che si tratti della moneta dell'Unione europea e dei suoi cittadini<sup>694</sup>.

La stessa PESC è, d'altro canto, una politica dell'Unione, nonostante la non partecipazione della Danimarca, come pure rientra tra le competenze della Comunità il titolo IV TCE, con tutte le sue particolarità ed eccezioni<sup>695</sup>.

Si veda in proposito la decisione 2001/470/CE del 28 maggio 2001<sup>696</sup>, relativa all'istituzione di una rete giudiziaria europea in materia civile e commerciale, adottata nell'ambito del principio di sussidiarietà, cui partecipano il Regno Unito e l'Irlanda ma non la Danimarca, in applicazione del meccanismo di *opting out* previsto al riguardo; questa decisione detta le norme sulla composizione e i compiti della rete, distinguendosi da un altro qualsiasi atto comunitario soltanto per la sua applicazione territoriale, dal momento che gli Stati membri coinvolti nella sua attuazione sono quattordici e non quindici.

Analogamente può dirsi per gli atti PESC che stabiliscono un legame tra UE e UEO, ai quali non partecipa la Danimarca senza per ciò metterne in discussione la natura e l'efficacia di atto dell'Unione.

<sup>694</sup> E' anche verò, però, che l'incapacità dell'Unione di dialogare all'esterno con una sola voce rischia di indebolire l'euro e di vanificare, almeno in parte, gli sforzi compiuti a livello economico per la sua istituzione.

<sup>695</sup> Significativi sono al riguardo i dati diffusi dall'ultimo Eurobarometro (ottobre 2001) e relativi a sondaggi effettuati nella primavera 2001, sulla base dei quali il sostegno e la condivisione dei cittadini europei rispetto alla politica estera e di sicurezza comune, nonché a quella della difesa comune, sono più alti, 65% e 73%, di quelli relativi al sostegno al processo di allargamento e all'euro stesso, 43% e 59%: fonte Commissione europea, Servizio Stampa e comunicazione, [www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int). Questo dato rende ancora più rilevante quella che è stata definita la "legittimazione morale" della politica estera e di sicurezza comune nei confronti dei cittadini europei, i quali stentano a comprendere la titolarità delle azioni poste in essere nel suo ambito: cfr. J. Roper, *Questions on the Net Effect of Flexibility and Legitimacy in CFSP*, cit., p. 164.

<sup>696</sup> In *GUCE* L 174 del 27.6.2001

La vera preoccupazione dovrebbe essere piuttosto un'altra e cioè fare in modo che l'aumento di flessibilità interna al sistema resti di natura formale e non si traduca in un ridimensionamento dei valori di solidarietà, di libertà e di pace sui quali la Comunità affonda le proprie radici<sup>697</sup>.

---

<sup>697</sup> La prassi sembra dimostrare che anche questo rischio può essere evitato, dal momento che non è stata (ancora) messa in discussione la condivisione di principi fondamentali: si veda al riguardo la già citata direttiva 2000/43/CE sul principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall'origine etnica, nella quale è contenuto il richiamo ad "un'Unione di diritti" che respinge le teorie che tentano di dimostrare l'esistenza di razze umane distinte, è stata condivisa infatti da tutti gli Stati. Si veda al riguardo la citata risoluzione del Parlamento europeo sulla cooperazione rafforzata del 25 ottobre 2000, nella quale si fa presente che il prossimo allargamento dell'Unione accentuerà la presenza di elementi eterogenei al suo interno senza per questo ridurre il ruolo di responsabilità che essa riveste nei confronti di tutto il continente europeo in ordine al mantenimento della democrazia e della pace. Non va ignorato, tuttavia, che quella della "democratizzazione", intesa come individuazione di un modello rappresentativo democratico in grado, in primo luogo, di garantire questi obiettivi è una sfida di cui l'Europa deve essere pienamente consapevole, pena il rischio che l'integrazione economica esaurisca tutti gli sforzi compiuti sino a questo punto: per un'approfondita analisi di questi aspetti cfr. L. Siedentop, *La democrazia in Europa*, Torino, 2001.

**INDICE DELLA GIURISPRUDENZA**

Corte di giustizia, sentenza 18 giugno 1970, *Hauptzollamt Bremen-Freihafen c. Waren-Import-Gesellschaft Krohn & Co.*, causa 74/69, in *Racc.* p. 451 ss.

Corte di giustizia, sentenza 17 dicembre 1970, *Scheer*, causa 30/70, in *Racc.* p. 1197 ss.

Corte di giustizia, sentenza 12 luglio 1979, *Repubblica italiana/Consiglio*, causa 166/78, in *Racc.* p. 2575 ss.

Corte di giustizia, sentenza 6 ottobre 1982, *Cilfit*, causa 283/81, in *Racc.* p. 3415 ss.

Corte di giustizia, sentenza 24 febbraio 1987, *Deufil GmbH & Co.KG/Commissione*, causa 310/85, in *Racc.* p. 901 ss.

Corte di giustizia, sentenza 22 ottobre 1987, *Foto-Frost/HZA Lübeck-Ost*, causa 314/85, in *Racc.*, p. 4199 ss.

Corte di giustizia, sentenza 21 settembre 1989, *Commissione /Repubblica ellenica*, causa 68/88, in *Racc.* p. 2979 ss.

Corte di giustizia, sentenza 22 febbraio 1990, *Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA)/Busseni*, in *Racc.*, p. I – 459 ss.

Corte di giustizia, sentenza, 9 ottobre 1990, *Repubblica francese/Commissione*, causa 366/88, in *Racc.* p. I – 3571 ss.

Corte di giustizia, sentenza 13 novembre 1991, *Repubblica francese/Commissione*, causa C-303/90, in *Racc.* p. I – 5351 ss.

Corte di giustizia, sentenza 16 luglio 1992, *Lourenço Diaz*, causa C-343/90, in *Racc.* p. I – 4673 ss.

Corte di giustizia, sentenza 16 giugno 1993, *Repubblica francese/Commissione*, causa C-325/91, in *Racc.* p. I – 3283 ss.

Corte di giustizia, ordinanza 13 gennaio 1995, *Roujansky e Bonnamy*, causa C-253/94, in *Racc.* p. I – 7 ss.

Corte di giustizia, ordinanza 7 aprile 1995, *Gran Gomis*, causa C-167/94, in *Racc.* p. I – 1023 ss.

Corte di giustizia, sentenza 17 ottobre 1995, *Werner*, causa C-70/94, in *Racc.* p. – 3189 ss.

Corte di giustizia, sentenza 17 ottobre 1995, *Leifer*, causa C-83/94, in *Racc.* p. - 3231 ss.

Corte di giustizia, parere 28 marzo 1996, 2/94, in *Racc.* p. I - 1795 ss.

Corte di giustizia, sentenza 3 dicembre 1996, *Repubblica portoghese/Consiglio*, causa C-268/94, in *Racc.* p. I – 6177 ss.

Corte di giustizia, sentenza 14 gennaio 1997, *Centro-Com Srl*, causa C-124/95, in *Racc.* p. I – 81 ss.

Tribunale di prima istanza del 5 marzo 1997, causa T-105/95, *WWF UK/Commissione*, in *Racc.*, p. II-313 ss.

Corte di giustizia, sentenza 20 marzo 1997, *Repubblica francese/Commissione*, causa C-57/95, in *Racc.* p. I – 1627 ss.

Corte di giustizia, sentenza 10 giugno 1997, *Parlamento/Consiglio*, causa C-392/95, in *Racc.* p. I – 3213 ss.

Corte di giustizia, sentenza 12 maggio 1998, *Commissione/Consiglio*, causa C-170/96, in *Racc.* p. I – 2763 ss.

Tribunale di prima istanza, sentenza 17 giugno 1998, *Svenska Journalistförbundet*, causa T-174/95, in *Racc.*

Tribunale di prima istanza, sentenza 19 luglio 1999, *Heidi Hautala/Consiglio*, causa T-14/98, in *Racc.* p. II – 2489 ss.

Corte di giustizia, sentenza 21 settembre 1999, *Wijsenbeek*, causa C-378/97, in *Racc.* p. I – 6207 ss.

Tribunale di prima istanza, sentenza 12 luglio 2001, *Olli Mattila/Consiglio e Commissione*, causa T-204/99, non ancora pubblicata

**INDICE DEGLI AUTORI**

- AA.VV, *L'Italia e Schengen - Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia tra problemi applicativi e prospettive - Atti del Convegno del 3 aprile 1998*, Camera dei Deputati, 1998
- AA.VV, *Ouvrage collectif sur le Traité d'Amsterdam*, Bruylant, 1998
- AA.VV, *La Conférence intergouvernementale sur l'Union européenne: répondre aux défis du XXI<sup>e</sup> siècle*, Clément Juglar, 1996
- R. Adam, *La cooperazione in materia di giustizia e affari interni tra comunitarizzazione e metodo intergovernativo*, in *DUE*, 1998, p. 227 ss.
- R. Adam, *Roujansky e Bonnamy c. Consiglio, ovvero il ruggito del topo*, in *DUE*, 1996, p. 307 ss.
- R. Adam, *La Cooperazione del campo della giustizia e degli affari interni: da Schengen a Maastricht*, in *RDE*, 1994, p. 225 ss.
- R. Adam, *Cooperazione allo sviluppo ... di competenze comunitarie ?*, in *DUE*, 1996, p. 589 ss.
- M. Albertini, *L'Europa dopo Maastricht: gli aspetti politici*, in *L'Europa dopo Maastricht, problemi e prospettive*, Facoltà di scienze politiche dell'Università di Pavia, 1994, p. 83 ss.
- C. Alibert, *L'évolution vers une politique étrangère et de sécurité commune*, in *L'Union européenne de l'an 2000: défis et perspectives*, Montréal, 1997, p. 227 ss.
- N. Angelet, *La mise en oeuvre des mesures coercitives économiques des Nations Unies dans la Communauté européenne*, in *Rev. Belge de dr. Int.*, 1993, p. 500 ss.
- M. Antonioli, *Comunicazioni della Commissione europea ed atti amministrativi nazionali*, Milano, 2000
- S. Baldi, *La protezione degli interessi finanziari delle Comunità europee e gli strumenti adottati nell'ambito del titolo VI del Trattato sull'Unione europea*, in *Dir. com. sc. int.*, 1997, p. 243 ss.
- R. Baratta, *Gli effetti delle riserve ai Trattati*, Milano, 1999
- R. Baratta, *Pesc e atti comunitari: interferenze fra competenze della Comunità e attività di politica estera dell'Unione*, intervento al Convegno "l'Unione europea protagonista delle relazioni internazionali, Macerata - Camerino, 5 - 7 aprile 2001
- E. Barbe, *L'Union européenne face au blanchiment du produit du crime*, in *RMC*, 2001, p. 161 ss.

- G. Barret, *Cooperation in Justice and Home Affairs in the European Union - An overview and a Critique*, in *Justice Cooperation in the EU - The creation of a European legal space*, Dublin, 1997, p. 3 ss.
- C.F. Bergstrom, *L'Europa oltre il mercato interno: commento al Trattato di Amsterdam*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1998, p. 1 ss.
- F. Berrod, M. Pietri, *Nice ou la victoire des Etats membres*, in *Europe*, gennaio 2001, p. 3 ss.
- G. Berti, *Democrazia, pluralismo e sistema economico (Le costituzioni e l'Unione europea)*, in *Jus*, 1997, p. 101 ss.
- L. Bianchi Bonomo, *I lavori dell'Unione europea per la "Convenzione sulla competenza giurisdizionale, il riconoscimento e l'esecuzione delle decisioni in materia matrimoniale"*, in *Doc. Giustizia*, 1996, col. 227 ss.
- R. Bieber, *Democratic Control of European Foreign Policy*, in *EJIL*, 1990, p. 148 ss.
- L. Bini Smaghi, *L'Unione monetaria è unione politica*, in *Il Mulino*, 1997, p. 944 ss.
- H. Blanc, *Schengen, le chemin de la libre circulation en Europe*, in *RMC*, 1991, p. 722 ss.
- C. Blumann, *Aspects institutionnels*, in *RTDE*, 1997, p. 747 ss.
- C. Blumann, *Le Conseil européen*, in *RTDE*, 1976, p. 1 ss.
- J.M. Bockel, *Vers un espace juridique et judiciaire européen ?*, in *RMC*, 1999, p. 604 ss.
- G. Bonvicini, *Faire fonctionner la politique étrangère européenne*, in *L'Union européenne au - déla d'Amsterdam. Nouveau concepts d'intégration européenne*, Bruxelles, 1998, p. 111 ss.
- P. Braillard, R. Schwok, *Les pays neutres dans la Conférence intergouvernementale: un engagement mesuré*, in *RMC*, 1997, p. 277 ss.
- B. Brandtner, A. Rosas, *Human Rights and the External Relations of the European Community: An Analysis of Doctrine and Practice*, in *EJIL*, 1998, p.468 ss.
- H. Bribosia, *Liberté, sécurité, justice: l'imbroglio d'un nouvel espace*, in *RMUE*, 1998, p. 27 ss.
- H. Bribosia, *Différenciation et avant-gardes au sein de l'Union européenne*, in *Cah. Dr. Eur.*, 2000, p. 59 ss.
- E. Bribosia, A. Weyembergh, *Le citoyen européen privé du droit d'asile ?*, in *JTDE*, 1997, p. 204 ss.
- L. J. Brinkhorst, A.-C. Lyon, *Les aspects budgétaires du troisième pilier vus sous l'angle du Parlement européen*, in *Justice et affaires intérieures - L'Union européenne et la Suisse*, Berne, 1997, p. 97 ss.



- G. Brunetti, *Rapport*, in *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, Maastricht, 1998, p. 179 ss.
- I. Bullain, *Europa y la Conferencia intergubernamental de 1996*, in *Rev. Istituciones eur.*, 1996, p. 119 ss.
- G. Burghardt, *Politique étrangère et de sécurité commune: garantir la stabilité à long terme de l'Europe*, in *RMUE*, 1997, p. 267 ss.
- L. Burgorgue-Larsen, *La CIG 2000 ou la Conférence de la dernière chance*, in *Europe*, novembre 2000, p. 3 ss.
- N. Burrows, *Development Cooperation Defined*, in *Eur. Law Rev.*, 1997, p. 594 ss.
- G. Buttarelli, *Europol, SIS e uffici SIRENE: la protezione dei dati personali*, in *Atti del convegno "l'Italia e Schengen"*, Roma, 3 aprile 1998, Roma - Camera dei deputati - Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1998, p. 125 ss.
- F. Cameron, *CFSP Reform: A Commission Perspective*, in *International Law Aspects of the European Union*, The Hague-Boston-London, 1998, p. 45 ss.
- E. Cannizzaro, *Sull'attuazione di risoluzioni del Consiglio di Sicurezza da parte di organizzazioni regionali*, in *Riv. dir. int.*, 1993, p. 408 ss.
- E. Cannizzaro, *Democrazia e sovranità nei rapporti fra Stati membri e Unione europea*, in *DUE*, 2000, p. 260 ss.
- F. Chaltiel, *Pour une clarification du débat sur l'Europe à plusieurs vitesses*, in *RMC*, 1995, p. 5 ss.
- J. Cloos, *Les coopérations renforcées*, in *RMC*, 2000, p. 512 ss.
- M. Codinanzi, *La (fantomatica) competenza della Corte di Giustizia delle Comunità europee nelle convenzioni concluse dagli Stati membri ai sensi dell'art. K.3, lett. c del Trattato sull'Unione*, in *DUE*, 1996, p. 579 ss.
- L. Corrado, *L'intégration de Schengen dans l'Union européenne: problèmes et perspectives*, in *RMC*, 1999, p. 342 ss.
- E. Cortese Pinto, *Trattato di Amsterdam e competenza della Corte comunitaria in materia di giustizia e affari interni*, in *Studi in onore di Francesco Capotorti, parte II, Diritto comunitario*, Giuffrè, 1999, p. 95 ss.
- M. Cremona, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union and the External Relations Powers of the European Community*, in *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, p. 247 ss.

- C. Curti Gialdino, *Schengen e il terzo pilastro: il controllo giurisdizionale secondo il Trattato di Amsterdam*, in *Atti del convegno "l'Italia e Schengen"*, Roma, 3 aprile 1998, Roma - Camera dei deputati - Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1998, p. 41 ss.
- C. Curti Gialdino, *"Acquis Communautaire"*, in *DUE*, 1996, p. 643 ss.
- C. Curti Gialdino, *Schengen et le troisième pilier: le control juridictionnel organisé par le traité d'Amsterdam*, in *RMUE*, 1998, p. 89 ss.
- C. Curti Gialdino, *Il Trattato di Maastricht sull'Unione europea. Genesi - Struttura - Contenuto - Processo di ratifica*, Roma, 1993
- C. Curti Gialdino, *La competenza della Corte di giustizia comunitaria circa gli atti dei rappresentanti dei governi in sede di Consiglio*, in *Studi di diritto europeo in onore di Riccardo Monaco*, Milano, 1977, p. 175 ss.
- D. M. Curtin J.F.M. Pouw, *La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures au sein de l'Union européenne: une nostalgie d'avant Maastricht*, in *RMUE*, 1995, p. 13 ss.
- J.L. Da Cruz Vilaça *L'evoluzione del sistema giurisdizionale comunitario prima e dopo Maastricht*, in *DUE*, 1996, p. 89 ss.
- L. Daniele, *Il ruolo dell'Unione dell'Europa Occidentale nel quadro della politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi in onore di Francesco Capotorti, parte II, Diritto comunitario*, 1999, p. 179 ss.
- L. Daniele, *Il Diritto materiale della comunità europea*, terza ed. Milano, 2000.
- E. Dardenne, *Le Parlement européen et le financement de la PESC*, in *L'Union européenne et le monde après Amsterdam, Bruxelles*, 1999, p. 291 ss.
- A. Dashwood, *States in The European Union*, in *Eur. Law Rev.*, 1998, p. 201 ss.
- G. Dattilo, *Politica estera e sicurezza comune nell'Unione europea*, Torino, 1996
- G. de Kerchove, *Un espace de liberté, de sécurité et de justice aux dimensions incertaines: Quelques réflexions sur le recours aux coopérations renforcées en matière de justice et affaires intérieures*, in *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, Maastricht, 1998, p. 197 ss.
- F. de la Serre, *Commentaire*, in *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, Bruxelles, 1998, p. 175 ss.
- T. de Wilde d'Estmael, *La réforme de la politique étrangère et de sécurité commune*, in *Le Traité d'Amsterdam, Espoirs et déceptions*, Bruxelles, 1998, p. 365 ss.

- F. Dehousse, *Le Traité d'Amsterdam, reflet de la nouvelle Europe*, in *Cah. Dr. Eur.*, 1997, p. 265 ss.
- F. Dehousse, *After Amsterdam: A Report on the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, in *EJIL*, 1998, p. 525 ss.
- F. Dehousse, K. Ghemar, *Le traité de Maastricht et les relations extérieures de la Communauté européenne*, in *EJIL*, 1994, p. 151 ss.
- F. Dehousse, L. Van Den Hende, *Plaidoyer pour la réforme du troisième pilier*, in *RMC*, 1996, p. 714 ss.
- P. Deknop, I. Raes, *Schengen, mars 95: ébauche d'une libre circulation en Europe*, in *RMC*, 1996, p. 282 ss.
- V. Delle Femmine, *La legislazione antiriciclaggio in ambito comunitario ed internazionale*, in *Riv. Guardia Finanza*, 1995, p. 35 ss.
- P. Demaret, *The Treaty Framework*, in *Legal Issues of the Maastricht Treaty*, London, 1994, p. 3 ss.
- J. Demmink, *Flexibility and Legitimacy in JHA after Amsterdam*, in *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, Maastricht, 1998, p. 193 ss.
- M. den Boer, *Justice and Home Affairs Cooperation in the Treaty on European Union: More Complexity Despite Communautarization*, in *Maastricht Jour. Eur. And Comp. Law*, 1997, p. 316 ss.
- M. den Boer, *Not Merely Matter of Moving House: Police Co-operation from Schengen to the TEU*, in *Maastricht Jour. Eur. And Comp. Law*, 2000, p. 336 ss.
- M. Den Boer (a cura di), *The Implementation of Schengen: first the Widening, Now the Deepening*, Maastricht, 1997
- P. Des Nerviens, *Les relations extérieures*, in *RTDE*, 1997, p. 805 ss.
- A. R. Di Serio, *Gli sviluppi della politica estera e di sicurezza comune da Maastricht alla conferenza intergovernativa*, in *RDE*, 1997, p. 79 ss.
- P. G. Donnici, *La difesa e sicurezza nel processo di integrazione europea: i rapporti tra Unione europea - Unione europea occidentale - Nato*, in *Il nuovo diritto dell'Unione europea*, a cura di Massimo Panebianco e Cosimo Risi, 1999, p.127 ss.
- S. Drouet, *La communautarisation de «Bruxelles II». Chronique d'une mutation juridique*, in *RMC*, 2001, p. 247 ss.

- Editorial Comments, *The Tampere summit: The ties that bind or The Policemen's Ball*, in *CMLR*, 1999, p. 1119 ss.
- Editorial Comments, *The IGC 1996 and the Court of Justice*, in *CMLR*, 1995, p. 883 ss
- C. D. Ehlermann, *Différenciation, flexibilité, coopération renforcée: les nouvelles dispositions du Traité d'Amsterdam*, in *RMUE*, 1997, p. 53 ss.
- C. Elsen, *L'esprit et les ambitions de Tampere*, in *RMC*, 1999, p. 659 ss.
- C. Elsen, *Schengen, Maastricht, Amsterdam: étapes de la coopération policière et judiciaire européenne*, in *Mélange en hommage à Fernand Schockweiler*, 1999, p. 109 ss.
- F. Evangelisti, *Libertà, sicurezza, giustizia. I tre pilastri dell'Europa dei cittadini*. Intervento dell'on. Evangelisti Presidente del Comitato parlamentare Schengen-Europol, in occasione del Convegno su Amsterdam e l'acquis di Schengen, Roma 16 luglio 1998.
- J.M. Favret, *Le Traité d'Amsterdam: une révision à la minima de la "Charte constitutionnelle" de l'Union européenne. De l'intégration à l'incantation*, in *Cah. Dr. Eur*, 1997, p. 555 ss.
- N. Fennelly, *Preserving the Legal Coherence within the New Treaty*, in *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, Maastricht, 1998, p. 69 ss.
- J.J. Fernandez Fernández, *El tratado de Amsterdam y la política exterior y de seguridad comun de la Union: analisis critico desde la optica del Parlamento europeo*, in *Revista de derecho Comunitario Europeo*, 1998, p. 79 ss.
- L. Ferola, *La cooperazione giudiziaria in materia penale: origine, problemi e prospettive*, in *RDE*, 1999, p. 49 ss.
- P. Fimiani, *La tutela penale delle finanze comunitarie*, Pescara, 1998,
- P. Fimiani, *Il sistema di tutela degli interessi finanziari della Comunità nel nuovo art. 209A*, in *AA VV Il Trattato di Amsterdam*, Milano, 1999, p. 327 ss.
- Fink-Hooijer, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union*, in *EJIL*, 1994, p. 173 ss.
- G. M. Flick, *Schengen e la costruzione dello spazio giudiziario europeo*, in *Atti del convegno "l'Italia e Schengen"*, Roma, 3 aprile 1998, Roma - Camera dei deputati - Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1998, p. 141 ss.
- V. Flynn, *Europol - A Watershed in EU Law Enforcement Cooperation?*, in *Justice Cooperation in the EU - The creation of a European legal space*, Dublin, p. 79 ss.
- J.C. Forgoux, *Un espace judiciaire contre la fraude communautaire: un corpus juris entre reve et réalité*, in *Recueil Dalloz, cahier chronique*, 1997, p. 348 ss.

- G. Gaja, *Voce: fonti comunitarie*, in *Digesto dis. Pubblicistiche*, p.
- G. Gaja, *How Flexible is the Flexibility under the Amsterdam Treaty ?*, in *CMLR*, 1998, p. 855 ss.
- G. Gaja, *Identifying the Status of General Principles in European Community Law*, in *Scritti in onore di Federico Mancini*, Milano, 1998, p. 447 ss,
- G. Gaja, *Introduzione al diritto comunitario*, Editori Laterza, 1999.
- G. Gaja, *La cooperazione rafforzata*, in *DUE*, 1998, p. 315 ss.
- R. Garabello, *I nuovi poteri del Parlamento Europeo nel quadro delle riforme istituzionali apportate dal Trattato di Amsterdam*, in *La Comunità internazionale*, 1998, p. 271 ss.
- M.G. Garbagnati, *Rispetto dei diritti umani ed esercizio delle competenze esterne dell'Unione europea*, in *Le relazioni esterne dell'Unione europea nel nuovo millennio - a cura di L. Daniele*, Milano, 2001, p. 245 ss.
- L. Garofalo, *Sulla competenza a titolo pregiudiziale della Corte di giustizia secondo l'art. 68 del Trattato CE*, in *DUE*, 2000, p. 805 ss.
- J. L. Gaster, *La protection juridique des bases de données dans l'Union européenne*, in *RMUE*, 1996, p. 55 ss.
- P. Girerd, *L'art. 68 CE: un renvoi préjudiciel d'interprétation et d'application incertaines*, in *RTDE*, 1999, p. 239 ss.
- C. Goybet, *Police, asile, immigration: l'Union est-elle en panne?*, in *RMC*, 1995, p. 73 ss.
- J. Grapin *Le développement de la politique étrangère et de sécurité commune: quelques défis*, in *L'Union européenne de l'an 2000: défis et perspectives*, Montréal, 1997, p. 267 ss.
- S. Grassi, *L'introduzione delle operazioni di peace-keeping nel Trattato di Amsterdam: profili giuridici e implicazioni politiche*, in *La Comunità internazionale*, 1998, p. 295 ss.  
a cura di G. Grasso, *Verso uno spazio giudiziario europeo. Corpus Juris contenente disposizioni penali per la tutela degli interessi finanziari dell'Unione europea*, Milano, 1997
- T. Grunert, *La politica mediterranea dell'Unione Europea come elemento della politica estera e di sicurezza comune*, in *Unione Europea e Mediterraneo fra globalizzazione e frammentazione 1996*, p. 73 ss.
- C. Haguenu-Moizard, *Le Traité d'Amsterdam: une négociation inachevée*, in *RMC*, 1998, p. 240 ss.
- K. Hailbronner, *European immigration and asylum law under the Amsterdam Treaty*, in *CMLR*, 1998, p. 1047 ss.

- I.D. Hendry, *The Third Pillar of Maastricht: Cooperation, in the Fields of Justice and Home Affairs* in *German YB of International Law*, 1993, p. 295 ss.
- C. Hillion, *Institutional Aspect of the Partnership between the European Union and the Newly Independent States of the Former Soviet Union: Case Studies of Russia and Ukraine*, in *CMLR*, 2000, p. 1211 ss.
- J. Huber, *La réaction de l'Union européenne face aux lois américaines Helms-Burton et d'Amato*, in *RMC*, 1997, p. 301 ss.
- I. Ingravallo, *La Corte di giustizia e il terzo pilastro dell'Unione europea*, in *La Comunità internazionale*, 2000, p. 477 ss.
- G. Isaac, *Le pilier communautaire de l'Union européenne, un pilier pas comme les autres*, in *Cah. Dr. Eur.*, 2001, p. 46 ss.
- J. Israel, *Conflicts of Law and the EC after Amsterdam. A Change for the Worse*, in *Maastricht Jour. of Eur. And Comp. Law* 2000, p. 81 ss.
- J.-P. Jacqué, *Affaires intérieures et justice: quelques réflexions*, in *RMUE*, 1995, p. 279 ss.
- J.-P. Jacqué, *L'avenir de l'architecture juridictionnelle de l'Union*, in *RTDE*, 1999, p. 443 ss.
- Justus Lipsius, *La CIG de 1996*, in *RTDE*, 1995, n. 2,
- F.A. Kikiras, *Common European Armaments Policy*, in *Between Vision and Reality, CFSP's Progress on the Path to Maturity*, Maastricht, 2000, p. 209 ss.
- T. King, *Human Rights in European Foreign Policy: Success or Failure for Post-modern Diplomacy*, in *EJIL*, 1999, p. 313 ss.
- M. Koskenniemi, *International Law Aspects of the Common Foreign Security Policy*, in *International Law Aspects of the European Union*, The Hague-Boston-London, 1998, p. 27 ss.
- P. Kotrakos, *Exports of Dual-use Goods Under the Law of the European Union*, in *Eur. Law Rev.* 1998, p. 235 ss.
- R. Kovar, *L'identification des actes normatifs en droit communautaire*, in *Mélanges en hommage à Michel Waelbroeck*, Bruxelles, 1999, p. 387 ss.
- V. Kronenberger, *La dimension institutionnelle de la politique européenne commune de sécurité et de défense (PECS) de l'Union européenne*, in *Europe*, ottobre 2000, p. 3 ss.
- P.J. Kuijper, *Some legal problems associated with the communitarization of policy on visas, asylum and immigration under the Amsterdam treaty and incorporation of the Schengen acquis*, in *CMLR*, 2000, p. 345 ss.

- H. Labayle, *La libre circulation des personnes en Europe, de Schengen à Amsterdam*, in *AJDA*, 1997, p. 923 ss.
- H. Labayle, *La coopération européenne en matière de justice et d'affaires intérieures et la Conférence intergouvernementale*, in *RTDE*, 1997, p. 1 ss.
- H. Labayle, *Un espace de liberté, de sécurité et de justice*, in *RTDE*, 1997, p. 105 ss.
- M.W.J. Lak, *Interaction between European Political Cooperation and the European Community (External) - Existing Rules and Challenges*, in *CMLR*, 1989, p. 281 ss.
- A. Lang, *Terzo pilastro e competenza della corte di giustizia: una prima occasione di verifica*, in *DUE*, 1996, p. 887 ss.
- A. Lang, *La politica estera e di sicurezza comune nell'Addendum al progetto di revisione "Dublino II"*, in *DUE*, 1997, p. 251 ss.
- A. Lang, *Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza, obblighi comunitari e politica estera dell'Unione europea*, in *Comunicazioni e studi*, 1997, Vol. XXI, p. 535 ss.
- S. Langrish, *The Treaty of Amsterdam, Selected Highlights*, in *Eur. Law Rev.*, 1998, p. 8 ss.
- L. B. Larsen, *Schengen, the Third Pillar and Nordic Cooperation*, in *The implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening, Maastricht*, 1997, p. 17 ss.
- U. Leanza, *La mancata comunitarizzazione del II e del III pilastro dell'Unione europea nel Trattato di Amsterdam*, in *Studi in onore di Francesco Capotorti*, parte II, Diritto comunitario, 1999, p. 219 ss.
- S. Leible, A. Staudinger, *L'art. 65 Trattato CE nel sistema delle competenze CE*, in *The European Legal Forum*, 2001, p.225 ss.
- L. Lenaerts, *Les premières expériences de l'application des accords de Schengen*, in *Justice et affaires intérieures - L'Union européenne et la Suisse, Berne*, 1997, p. 57 ss.
- M. Lepoivre, *Le domaine de la justice et des affaires intérieures dans la perspective de la CIG*, in *Cah. Dr. Eur.*, 1995, p. 323 ss.
- Justus Lipsius, *La conferenza intergovernativa del 1996*, in *DUE*, 1996, p. 121 ss,
- Justus Lipsius, *La conférence intergouvernementale de 1996*, in *RTDE*, 1995, p. 175 ss.
- J. F. Lloret, *La aplicacion de medidas de embargo de armas adoptadas por la Union europea*, in *Revista de derecho Comunitario Europeo*, 1999, p. 279 ss.
- G. Lo Iacono, *Schengen e la politica comune in materia di immigrazione e asilo*, in *Atti del convegno "l'Italia e Schengen"*, Roma, 3 aprile 1998, Roma - Camera dei deputati - Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1998, p. 103 ss.

- A. Lo Monaco, *Les instruments juridiques de coopération dans les domaines de la Justice et des Affaires intérieures*, in *Rev.Sc.Cr. Droit pénal comparé*, 1995, n. 1. p.
- C. M. Lo Savio, *Sulla competenza comunitaria ad adottare sanzioni economiche internazionali: il caso iugoslavo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1993, p. 439 ss.
- F. Longo, *Il finanziamento della Politica Estera e di Sicurezza dell'Unione Europea*, in *Unione Europea e Mediterraneo fra globalizzazione e frammentazione 1996*, p. 207 ss.
- D. Lopandic, *Les mémorandum d'entente: des instruments juridiques spécifiques de la politique étrangère et de sécurité de l'Union européenne - Le cas de la ex Yougoslavie*, in *RMC*, 1995, p. 557 ss.
- J-V. Louis, *Le Traité d'Amsterdam. Une occasion perDUE?*, in *RTDE*, 1997, p. 9 ss.
- J-V. Louis, *De la différenciation à l'avant-gaRDE ?*, in *Cah. Dr. Eur.*, 2000, p. 301 ss.
- J-V. Louis, *Mise en oeuvre des obligations internationales de la Communauté dans les ordres juridiques de la Communauté et de ses Etats membres*, in *Rev. Belge de dr. Int.*, 1977, p. 122 ss.
- A. Lucchini, *Cooperazione e diritto allo sviluppo nella politica esterna dell'Unione europea*, Milano, 1999
- C.-P. Lucron, *L'Europe devant la crise yougoslave: mesures restrictives et mesures positives*, in *RMC*, 1992, p. 7 ss.
- P. Manin J-V Louis, *Vers une Europe différenciée ? Possibilité et limite*, Pédone, coll. TEPSA, Paris, 1996.
- F. P. Mansi, *La Corte di giustizia e gli atti comunitari di "confine"*, in *DUE*, 1996, p. 1077 ss.
- A. Manzella, *Dopo Amsterdam. L'identità costituzionale dell'Unione europea*, in *Il Mulino*, 1997, p. 906 ss.
- T.L. Margue, *La coopération européenne en matière de lutte contre la criminalité organisée dans le contexte du traité d'Amsterdam*, in *RMUE*, 1997, p. 91 ss.
- T.L. Margue, *La coopération européenne en matière de prévention et de lutte contre le crime dans le cadre du nouveau troisième pilier*, in *Rev. Dr. Union Eur.*, 2000, p. 729 ss.
- F. Martinez, *Alcuni problemi relativi alla politica di cooperazione allo sviluppo della Comunità*, in *DUE*, 1998, p. 879 ss.
- A. Mattera, *"Civis europaeus sum" La libertà di circolazione e di soggiorno dei cittadini europei e la diretta applicabilità dell'art. 18 (ex articolo 8A) del trattato CE*, in *DUE*, 1999, p. 431 ss.
- R. McMahon, *Maastricht Third Pillard: Load-Bearing or Purely Decorative ?*, in *Legal Issues of European Integration*, 1995, p. 51 ss.



- F. Menegazzi Munari, *L'Unione Europea Occidentale: funzioni e natura giuridica*, in *Dir. com. sc. int.*, 1987, p. 372 ss.
- A. Mignolli, *Alcune considerazioni intorno a tre recenti "strategie comuni" adottate dal Consiglio europeo, Intervento al Convegno "l'Unione europea protagonista delle relazioni internazionali, Macerata - Camerino, 5 - 7 aprile 2001.*
- A. Missiroli, *La Pesc e la politica estera italiana: vincoli, problemi e scenari, in Italia senza Europa ?*, Milano, 1997, p. 37 ss.
- R. Monaco, *Sul fondamento dell'ordinamento comunitario*, in *Scritti in onore di Federico Mancini*, Milano, 1998, p. 663 ss.
- J. Monar, *The Financial Dimension of th CFSP*, in *Common Foreign and Security Polity. The Record and Reforms*, M. Holland Ed. London, Washington, 1997, p. 34 ss.
- J. Monar, *Schengen and the Flexibility in the Treaty of Amsterdam: Opportunities and Risks of Differentiated Integration in EU Justice and Home Affairs*, in *Schengen, Judicial Cooperation and Policy Coordination*, Maastricht, 1997, p. 3 ss.
- J. Monar, *Cooperation under title VI of the European treaty: its functioning and reform*, in *Justice et affaires intérieures - L'Union européenne et la Suisse*, Berne, 1997, p. 21 ss.
- J. Monar, *Legitimacy of EU Action in Justice and Home Affairs: An Assessment in the Light of the Reforms of the Treaty of Amsterdam*, in *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, Maastricht, 1998, p. 205 ss.
- I. Montaut, *La Communautarisation du second et du troisième piliers du Traité de l'Union européenne, dans la perspective de la réforme institutionnelle de la CIG de 1996*, in *RMC*, 1997, p. 335 ss.
- J. Morgan, *Justice and Home Affairs in the Treaty of Amsterdam: Reform at the Pricce of Fragmentation*, in *Eur. Law Rev.* 1998, p. 320 ss.
- N. Moussis, *Au-delà de la CIG de 1996: les grands enjeux de l'Union européenne*, in *RMC*, 1996, p. 15 ss.
- P. C. Muller-Graff, *The legal bases of the third pillar and its position in the framework of the Union Treaty*, in *CMLR*, 1994, p. 493 ss.
- G. Napoletano, *Unione dell'Europa occidentale*, in *Enc. Diritto*, vol. XLV, Milano, 1992, p. 734 ss.

- B. Nascimbene, *Lo spazio Schengen: libertà di circolazione e controlli alle frontiere esterne*, in *Atti del convegno "l'Italia e Schengen"*, Roma, 3 aprile 1998, Roma - Camera dei deputati - Ufficio pubblicazioni e informazione parlamentare, 1998, p. 23 ss.
- B. Nascimbene, *Tutela dei diritti fondamentali, sanzioni e controllo della Corte di giustizia. Verso il Trattato di Amsterdam*, in *DUE*, 1997, p. 233 ss.
- B. Nascimbene, *Tutela dei diritti fondamentali e competenza della Corte di Giustizia nel Trattato di Amsterdam*, in *Scritti in onore di Federico Mancini*, Milano, 1998, p. 683 ss.
- B. Nascimbene, *L'incorporazione degli Accordi di Schengen nel quadro dell'Unione europea e il futuro del comitato parlamentare di controllo*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.* 1999, p. 731 ss.
- B. Nascimbene (a cura di), *Da Schengen a Maastricht*, Milano, 1995.
- N. Neuwahl, *Problems with judicial control under the third pillar: the example of the Europol convention*, in *Justice et affaires intérieures - L'Union européenne et la Suisse*, Berne, 1997, p. 35 ss.
- C. Nordberg, *Beyond "Pillars" and "Passarelle" Debates: the European Union's Emerging Crime Prevention Space*, in *Legal Issues of European Integration*, 1997, p. 79 ss.
- C. Novi, *La competenza della Corte di giustizia in materia di atti contemplati dal titolo VI del Trattato UE*, in *Dir. com. sc. int.*, 1998, p. 399 ss.
- D. O'Keeffe, *Recasting the Third Pillar*, in *CMLR*, 1995, p. 893 ss.
- D. O'Keeffe, *La cooperazione intergovernativa e il terzo pilastro del Trattato sull'Unione europea*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.* 1997, p. 651 ss.
- D. O'Keeffe, *The Schengen Convention: A Suitable Model for "European Integration"*, in *Y. Eur. L.*, 1991, p. 185 ss.
- M. Panebianco, *Regolamenti comunitari di cooperazione politica per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale nel conflitto Falkland-Malvinas*, in *RDE*, 1983, p. 289 ss.
- M. Panebianco, *Organizzazioni europee - Comunità europee - Unione europea*, in *Il nuovo diritto dell'Unione europea*, a cura di Massimo Panebianco e Cosimo Risi, 1999, p. 9 ss.
- N. Parisi, *Alcuni spunti intorno al ruolo della Corte di giustizia in materia di legalità dell'attività normativa svolta nell'ambito del "terzo pilastro"*, in B. Nascimbene, L. Daniele (a cura di) *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, Milano, 1998, p. 25 ss.
- N. Parisi, *Conferenze al vertice e Consiglio europeo: un tentativo di sistemazione giuridica*, in *RDE*, 1977, p. 25 ss.

- N. Parisi (a cura di), *La cooperazione giuridica internazionale nella lotta alla corruzione*, Cedam, 1995
- N. Parisi e D. Rinoldi (a cura di), *Il "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht*, Torino, 1996.
- N. Parisi e D. Rinoldi (a cura di), *Il "terzo pilastro" del Trattato di Maastricht - appendice di aggiornamento*, Torino, 1998
- S. Peers, *Nota alla sentenza C-268/94, Portogallo c. Consiglio*, in *CMLR*, 1998, p. 539 ss.
- A. Pellet, *Les fondements juridiques internationaux du droit communautaire*, in *Collected Courses of the Academy of European Law*, 1994, vol. 2, p. 195 ss.
- Y. Petit, *Le Traité d'Amsterdam et le financement de la PESC*, in *Europe*, 1998, p. 5 ss.
- M. Petite, *Le traité d'Amsterdam: ambition et réalisme*, in *RMUE*, 1997, p. 17 ss.
- E. Polet, *L'intégration de l'acquis Schengen dans le cadre de l'Union européenne: impact et perspectives*, in *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, Bruxelles, 1999, p. 143 ss.
- E. Radighieri, *Nasce l'assemblea europea della sicurezza e della difesa*, in *DUE*, 2000, p. 697 ss.
- M.C. Reale, *Le comunicazioni interpretative della Commissione delle Comunità europee*, in *RDE*, 1993, p. 507 ss.
- S. Rodrigues, *Le Traité de Nice et les coopérations renforcées au sein de l'Union européenne*, in *RMC*, 2001, p. 11 ss.
- R. Romano, *La difesa europea e l'impatto sulla politica e l'industria della difesa italiana*, in *Italia senza Europa ?*, Milano, 1997, p. 62 ss.
- G. Romeo, *L'identità europea, sicurezza e politica estera: la crisi della PESC*, in *La Comunità internazionale*, 2000, p. 283 ss.
- J. Roper, *Questions on the Net Effect of Flexibility and Legitimacy in CFSP*, in *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, p. 159 ss.
- J. Rossetto, *Le controle judiciaire dans la Convention de Schengen et dans le troisième pillier*, in *The implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening*, Maastricht, 1997, p. 27 ss.
- L. S. Rossi, *Verso una parziale "comunitarizzazione" del terzo pilastro*, in *DUE*, 1996, p. 248 ss.
- L. S. Rossi, *Le convenzioni fra gli Stati membri dell'Unione europea*, Milano, 2000
- L. S. Rossi, *La sicurezza interna e la cooperazione giudiziaria e di polizia in seno all'Unione europea*, in *Italia senza Europa ?*, Milano, 1997, p. 103 ss.
- B. C. Ryba, *La politique étrangère et de sécurité commune (PESC) - Mode d'emploi et bilan d'une année d'application (fin 1993/1994)*, in *RMC*, 1995, p. 14 ss.

- L. Salazar, *Il ruolo della Corte di giustizia nel "terzo pilastro": prime applicazioni dell'art. K.3 del Trattato sull'Unione europea*, in *Scritti in onore di Federico Mancini*, Milano, 1998, p. 905 ss.
- C. Schepisi, *La nozione di atto impugnabile ai sensi dell'art. 173 del trattato CE*, in *Il ricorso di annullamento nel Trattato istitutivo della Comunità europea*, a cura di B. Nascimbene e L. Daniele, 1998, p. 109 ss.
- J. Shaw, *Flexibility and Legitimacy in the Domain of the Treaty Establishing the European Community*, in *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, Maastricht, 1998, p. 85 ss.
- R. Sicurella, *Il titolo VI del Trattato di Maastricht e il diritto penale*, in *RIDPP*, 1997, p. 1307 ss,
- L. Siedentop, *La democrazia in Europa*, Torino, 2001
- D. Simon, *Le système juridique communautaire*, Paris, 1998
- K. E. Smith, *The Instruments of European Union Foreign Policy*, in *Paradoxes of European Foreign Policy*, 1998, p. 67 ss.
- M. E. Smith, *Diplomacy by Decree: The Legalization of EU Foreign Policy*, in *Journal of Com. Market St.*, 2001, p. 79 ss.
- F. Snyder, *"Soft law" e prassi istituzionale nella Comunità europea*, in *Sociologia del diritto*, 1993, p. 79 ss.
- J. Solana, *Le développement de la politique européenne commune de sécurité et de défense de l'Union européenne*, in *RMC*, 2000, p. 586 ss.
- G. Soulier, *Le Traité d'Amsterdam et la coopération policière e judiciaire en matière pénale*, in *Rev.Sc.Cr. Droit pénal comparé*, 1998, p. 237 ss.
- C. Spencer, *The EU Common Strategies: The Revealing Case of the Mediterranean*, in *European Foreign Affairs Review*, 2001, p. 31 ss.
- G. Strozzi, *Diritto istituzionale dell'Unione europea. Dal trattato di Roma al trattato di Amsterdam*, Torino, 1998,
- G. Strozzi, *Voce Istituzioni comunitarie*, in *Digesto discipline pubblicistiche*, IV ED. p. 624 ss.
- G. Strozzi, *Alcuni interrogativi a proposito della delimitazione delle competenze nell'Unione europea*, in *Riv. dir. Int.*, 1994, p. 136 ss.
- P. Sturma, *La participation de la Communauté européenne à des sanctions internationales*, in *RMC*, 1993, p. 250 ss.

- S. P. Subedi, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union and Neutrality: Towards Co-existence ?*, in *NLR*, 1995, p. 399 ss.
- A. Tanca, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne en 1995*, in *EJIL*, 1996, p. 447 ss.
- G. Tebbe, *Wether One Likes It or Not: Flexibility in CFSP*, in *Coping with Flexibility and Legitimacy after Amsterdam*, Maastricht, 1998, p. 169 ss.
- G. Tesauro, *Diritto comunitario*, Padova, 1995.
- Tezcan, *La coopération dans le domaine de la justice et des affaires intérieures dans le cadre de l'Union européenne et le Traité d'Amsterdam*, in *Cah. Dr. Eur.* 1998, p. 679 ss.
- K. Tiedemann, *L'europeizzazione del diritto penale*, in *Riv. It. Dir. Proc. Pen.* 1998, p. 3 ss.
- C.W.A. Timmermans, *The Uneasy Relationship Between the Communities and the Second Union Pillar: Back to the "Plan Fouchet" ?*, in *Legal Issues of European Integration*, 1996, p. 61 ss.
- A. Tizzano, *Il Trattato di Amsterdam*, Padova, 1998.
- A. Tizzano, *Brevi considerazioni introduttive sul Trattato di Amsterdam*, in *Com. Inter.*, 1997, p. 689 ss.
- A. Tizzano, *Brevi note sul terzo pilastro del Trattato di Maastricht*, in *DUE*, 1996, p. 391 ss.
- A. Tizzano, *Note in tema di relazioni esterne dell'Unione europea*, in *DUE*, 1999, p. 465 ss.
- A. Tizzano, *Appunti sul Trattato di Maastricht: struttura e natura dell'Unione europea*, in *Foro It.*, 1995, IV - 210 ss.
- A. Tizzano, *Il ruolo della Corte di giustizia nella prospettiva dell'Unione europea*, in *Riv. dir. int.* 1994, p. 926 ss.
- A. Tizzano, *La personnalité internationale de l'Union européenne*, in *RMUE*, 1998, p. 11 ss,
- A. Tizzano, *A proposito dell'inserzione dell'acquis di Schengen nei Trattati comunitari: l'accordo "del Consiglio" con Islanda e Norvegia*, in *DUE*, 1999, p. 521 ss.
- A. Tizzano, *Lo sviluppo delle competenze materiali delle Comunità europee*, in *RDE*, 1981, p. 160 ss.
- M. Toussaint, *Un système informatisé européen de comparaison des empreintes digitales des demandeurs d'asile*, in *RMC*, 1999, p. 421 ss.
- Trotta, *La dimension extérieure de la circulation des personnes après Amsterdam*, in *L'Union européenne et le monde après Amsterdam*, Bruxelles, 1999, p. 107 ss.

- A. Valle, *La refundacion de la libre circulation de personas, tercer pilar y Schengen: el espacio europeo de libertad, seguridad y justicia*, in *Revista de derecho Comunitario Europeo*, 1998, p. 41 ss.
- W. van de Rijt, *Schengen depuis le 26 mars 1995*, in *The implementation of Schengen: First the Widening, Now the Deepening*, Maastricht, 1997, p. 11 ss.
- M. Vaucher, *L'évolution récente de la pratique des sanctions communautaires à l'encontre des Etats tiers*, in *RTDE*, 1993, p. 39 ss.
- G. Verderame, *Le traité d'Amsterdam et ses suites: instruments de réalisation d'une identité européenne dans le domaine de la politique extérieure*, in *RMUE*, 1999, p. 15 ss.
- Vervaele, *L'applicazione del diritto comunitario: la separazione dei beni fra il primo e il terzo pilastro*, in *Riv. Trim. dir. pen. econ.* 1996, p. 509 ss.
- E. Vigliar, *Unione europea occidentale (UEO) e Unione europea tra gli Stati membri della CEE*, in *RDE*, 1990, p. 887 ss.
- D. Vignes, *Nice, une vue apaisée*, in *RMC*, 2001, p. 81 ss.
- A. Von Bogdandy, *The legal case for unity: the European Union as a single organisation with a single legal system*, in *CMLR*, 1999, p. 887 ss.
- E. Wagner, *The Integration of Schengen into the Framework of the European Union*, in *Legal Issues of European Integration*, 1998, p. 1 ss.
- J. Walch, *L'europanisation de l'Otan*, in *RMC*, 1997, p. 238 ss.
- A. Weber, *Possibilità e limiti dell'armonizzazione europea del diritto di asilo prima e dopo Amsterdam*, in *Riv. It. Dir. Pubbl. Com.*, 1998, p. 1003 ss.
- M. Weller, *The European Union within the "European Security Architecture"*, in *International Law Aspects of the European Union*, The Hague-Boston-London, 1998, p. 57 ss.
- R.A. Wessel, *The European Union's Foreign and Security Policy. A legal Institutional Perspective*, The Hague-Boston-London, 1999.
- W. Wessels, *Flexibilité, différenciation et coopération renforcée - Le Traité d'Amsterdam à la lumière du Rapport Tindemans*, in *L'Union européenne au - déla d'Amsterdam. Nouveau concepts d'intégration européenne*, Bruxelles, 1998, p. 133 ss.
- P. Willaert C. Marquez-Ruiz, *Vers une politique étrangère et de sécurité commune: état de lieux*, in *RMUE*, 1995, p. 35 ss.
- S. Woulfe, *The Third Pillar and Judicial cooperation in civil matters*, in *Justice Cooperation in the EU - The creation of a european legal space*, Dublin 1997, p. 195 ss.

C. Zanghì, *La difesa europea: dall'UEO a Maastricht*, in *RDE*, 1993, p. 211 ss.