

Introduzione

In occasione del Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2003, a pochi mesi dall'avvio delle prime missioni nel quadro della Politica Europea di Sicurezza e di Difesa (PESD), i Capi di Stato e di Governo europei affermavano che l'Unione europea (UE)¹ «is inevitably a global player [...] [that] should be ready to share in the responsibility for global security and in building a better world», in possesso del potenziale «to make a major contribution, both in dealing with the threats and in helping realise the opportunities»². Oggi, a distanza di quindici anni, durante i quali sono state varate e portate a termine numerose missioni³, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, l'italiana Federica Mogherini, ha ribadito come la necessità che vi sia un'UE forte ed unita è più che mai avvertita, sottolineando che «[h]eading towards a real European Union of security and defence has never been so important»⁴.

L'istituzione di una politica di sicurezza che prevede la conduzione di missioni, civili e militari, in Stati non membri e la conseguente applicazione, più ampia rispetto ad altri settori, di norme internazionali in capo all'UE quale ente giuridico autonomo, si è dovuta confrontare con la nota tendenza degli europeisti – alimentata dalla giurisprudenza della Corte di Giustizia (CdG) a partire dalla celebre sentenza *Van Gend en Loos* del 1963⁵ – a considerare l'UE quale *self-*

¹ In questo libro, anche “Organizzazione”.

² Consiglio europeo, “A Secure Europe in a Better World – European Security Strategy” (d’ora in poi, *European Security Strategy*), Bruxelles, 12 dicembre 2003, pp. 1 e 14.

³ Fino ad oggi l'UE ha condotto 37 missioni, di cui 16 ancora in corso. Le aree geografiche interessate comprendono i Balcani, l’Africa sub-sahariana e il Corno d’Africa, il Caucaso (Georgia) nonché alcuni Stati asiatici, tra cui Iraq, Afghanistan e Indonesia. I dati relativi alle missioni di PSDC sono reperibili sul sito del SEAE <http://www.eeas.europa.eu>.

⁴ J. REHRL (ed.), *Handbook on CSDP. The Common Security and Defence Policy of the European Union. Third edition*, Vienna, 2017, p. 10, reperibile all’indirizzo https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/26437/handbook-csdp-third-edition-vienna-2017-jochen-rehrl-ed_km.

⁵ I giudici hanno affermato che la CE «costituisce un ordinamento giuridico di nuovo genere nel campo del diritto internazionale, a favore del quale gli Stati hanno rinunciato, anche se in settori limitati, ai loro poteri sovrani, ordinamento che riconosce come soggetti, non soltanto gli Stati

contained regime dotato di regole proprie e l'apertura, timida e spesso condizionata, all'ingresso del diritto internazionale nell'ordinamento giuridico dell'UE. In altri termini, il complesso e controverso rapporto tra diritto dell'UE, quale regime speciale, e diritto internazionale, in qualità di "contenitore giuridico" del primo, sembra aver trovato, con lo sviluppo della PESD e, secondo la nuova denominazione introdotta dal Trattato di Lisbona, della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC), una nuova dimensione e un più stretto punto di contatto, destinati, con tutta probabilità, ad accrescersi nel corso degli anni.

Ciò è testimoniato anche dai riferimenti sempre più frequenti, nei contesti istituzionali dell'UE, al dovere di rispettare e promuovere il diritto internazionale nell'azione esterna. Oltre alle disposizioni dei Trattati che analizzeremo⁶, si può menzionare la posizione dei Capi di Stato e di Governo adottata in occasione del summenzionato Consiglio europeo di Bruxelles del 2003, in cui questi hanno dichiarato, sottolineando il concetto con l'uso delle lettere maiuscole, di essere «committed to upholding and developing International Law»⁷. Più recentemente, nel piano di azione sulla sicurezza e la difesa redatto a seguito dell'adozione della Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'UE⁸, l'Alto rappresentante ha chiarito che le operazioni di PSDC devono svolgersi nel pieno rispetto del diritto internazionale e che, inoltre, l'azione dell'UE in questo settore deve ambire a promuoverne l'osservanza⁹.

L'UE ha sviluppato una politica estera in materia di sicurezza fin dalla sua nascita, sancita dal Trattato sull'Unione europea (TUE) firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993. Inizialmente, tale settore era piuttosto limitato in quanto ad operatività ed autosufficienza, in quanto era sostanzialmente legato all'attività dell'Unione europea occidentale (UEO)¹⁰,

membri ma anche i loro cittadini». Causa C-26/62, *NV Algemene Transport- en Expeditie Onderneming van Gend & Loos c. Amministrazione olandese delle imposte*, 5 febbraio 1963, ECLI: EU:C:1963:1, p. 23.

⁶ Si veda *sub*, Cap. IV.

⁷ *European Security Strategy*, cit., p. 9.

⁸ "Shared Vision, Common Action: A Stronger Europe – A Global Strategy for the European Union's Foreign And Security Policy", giugno 2016.

⁹ Doc. 14392/16 dell'Alto rappresentante, "Implementation Plan on Security and Defence", 14 novembre 2016, pp. 3, 9, 12 e 13.

¹⁰ L'UEO ha avuto origine dal Trattato di Bruxelles del 1948 come organismo avente il compito di coordinare le politiche di difesa dei cinque Paesi firmatari (Regno Unito, Germania, Francia, Belgio e Lussemburgo). Nel 1949 essa fu a tutti gli effetti sostituita dalla NATO per quanto riguardava gli obiettivi di difesa, ma fu "riattivata" nuovamente nel 1955, quando la Germania e l'Italia aderirono al Patto Atlantico, in qualità di organizzazione deputata al monitoraggio del rispetto, soprattutto da parte della Germania, dei termini del Trattato.

Dal 1954 al 1973 l'UEO ha promosso lo sviluppo di cooperazioni tra i Paesi dell'Europa occidentale, ha giocato un ruolo nell'integrazione della Germania Ovest nell'Alleanza atlantica, nel ritorno alla

a sua volta largamente dipendente dalla NATO. In seguito, i cambiamenti introdotti dal Trattato di Amsterdam del 1997 hanno sviluppato gli aspetti relativi alla sicurezza e alla difesa, tanto da portare alla nascita della PESD¹¹ nel 1999 in seguito ai Consigli europei di Colonia e di Helsinki¹². A partire da quella da

fiducia reciproca tra gli Stati dell'Europa occidentale attraverso il mutuo controllo degli armamenti, nella risoluzione del problema della Saar e nella consultazione tra i membri fondatori dell'UE e il Regno Unito. Essa aveva tra le proprie fila Stati dell'UE che erano anche membri della NATO, ma rimase quasi inoperosa fino agli anni Ottanta. Il 22 luglio 1997, il Consiglio dei ministri dell'UEO ha adottato la "Dichiarazione dell'Unione dell'Europa occidentale sul ruolo dell'Unione dell'Europa occidentale e le sue relazioni con l'Unione europea e con l'Alleanza atlantica". La dichiarazione elevava l'istituzione al rango di «parte integrante del processo di sviluppo dell'Unione europea» (Trattato di Amsterdam, art. J.7), pur conservando la propria autonomia istituzionale (questo comma è stato poi soppresso con il Trattato di Nizza). Veniva ribadito che l'UE desidera «creare una vera e propria identità europea in materia di sicurezza e di difesa» e che l'UEO «fornisce all'UE l'accesso ad una capacità operativa di difesa, in particolare nel contesto delle missioni di Petersberg». Dal 1988 al 2001 l'UEO si è attivata, infatti, svolgendo alcune "missioni di Petersberg", cioè missioni umanitarie, di mantenimento della pace e di ripristino della pace. La gran parte delle sue funzioni è terminata nel 1999, allorché queste sono state trasferite nelle mani dell'UE. Il Trattato di Lisbona non fa alcun riferimento alla UEO. Il 30 marzo 2010, in una nota scritta, il ministro per l'Europa inglese Chris Bryant dichiarava che il Regno Unito intendeva ritirarsi dalla UEO entro un anno, mentre il giorno successivo il Ministero degli Esteri tedesco annunciava l'intenzione della Germania di recedere dall'Organizzazione: lo stesso giorno la presidenza spagnola della UEO, a nome degli Stati membri, proclamava la decisione collettiva di "terminare" il Trattato causando così la dissoluzione entro la fine di giugno 2011. Le residue attività dell'Organizzazione sono cessate il 1° luglio di quell'anno e definitivamente trasferite all'UE. Si veda, tra gli altri, J. HOWORTH, "Security and Defence Policy in the European Union", New York, 2007, p. 5 ss.

¹¹ Sulle sue origini e la sua evoluzione si veda *infra*, § 5.

¹² Tra i punti più salienti del Consiglio europeo di Colonia (3-4 giugno 1999) è opportuno ricordare quello – contenuto nell'allegato III riguardante la Dichiarazione del Consiglio europeo e la relazione della Presidenza sul rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa – in cui si afferma che i membri del Consiglio europeo intendono «fornire all'Unione europea i mezzi e le capacità necessari perché possa assumere le proprie responsabilità per quanto riguarda una politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa» e che «l'Unione deve avere la capacità di condurre azioni in modo autonomo, potendo contare su forze militari credibili, i mezzi per decidere di farle intervenire e la disponibilità a farlo, al fine di rispondere alle crisi internazionali senza pregiudizio per le azioni della NATO. L'UE aumenterà pertanto la propria capacità di contribuire alla pace e alla sicurezza internazionali secondo i principi della Carta delle Nazioni Unite». In chiave di sviluppo della PESC, è indicativo il passaggio in cui si dice che gli sforzi degli organi comunitari «dovrebbero [...] essere volti in particolar modo a far sì che l'Unione europea abbia a disposizione le capacità (anche militari) necessarie e le strutture appropriate ad un'efficace capacità decisionale nella gestione delle crisi nell'ambito dei compiti di Petersberg. Questo è il settore in cui maggiormente urge una capacità d'agire europea. Lo sviluppo di una capacità di gestione delle crisi militari deve essere considerato un'attività nel contesto della PESC (titolo V TUE) ed un elemento della graduale definizione di una politica comune di difesa in conformità dell'art. 17 del TUE». Molti dei contenuti elaborati in seno al Consiglio di Colonia sono stati ribaditi e ampliati in occasione del Consiglio europeo di Helsinki (10-11 dicembre 1999), nel cui allegato I dell'allegato IV riguardante le conclusioni della Presidenza sul rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e di difesa si afferma che «[l']Unione europea dovrebbe avere la capacità autonoma di prendere decisioni e, ove non sia impegnata la Nato nel suo complesso, di lanciare e

ta, il settore ha conosciuto uno sviluppo notevole e particolarmente rapido nel corso degli anni¹³, giungendo al lancio, nel gennaio 2003, della prima missione di polizia in Bosnia-Erzegovina (EUPM)¹⁴, subito seguita dalla prima operazione militare in Macedonia (*Concordia*)¹⁵.

Al fine di inquadrare al meglio la materia e permettere al lettore di comprendere le varie questioni poste, il libro è diviso in due Parti. Nella prima di queste, è svolta una disamina del quadro istituzionale e della portata dell'azione esterna dell'UE. Più in particolare, il primo Capitolo contiene alcuni profili generali riguardanti, in primo luogo, la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e, in seguito, la PSDC, tracciandone le origini, gli sviluppi e il quadro normativo stabilito dal diritto dell'UE. Il secondo Capitolo analizza, invece, il concreto funzionamento della PSDC (strutture di comando e controllo, mezzi, finanziamento) e le principali missioni militari e civili intraprese. La seconda Parte del libro affronta il tema della configurazione di un regime di responsabilità derivante dalla possibile violazione di obblighi internazionali nello svolgimento delle missioni di PSDC. Il terzo Capitolo tratta alcuni aspetti generali relativi al problema della responsabilità delle organizzazioni internazionali e dell'adattamento dell'UE allo scenario normativo attualmente in vigore. Il quarto Capitolo, suddiviso in tre Sezioni, si sofferma sugli obblighi derivanti dal diritto internazionale che trovano applicazione nell'ambito della PSDC, dividendo l'analisi *ratione personae* (UE e Stati partecipanti) e *ratione materiae* (per tipologia di fonte giuridica e per settore interessato). Il quinto Capitolo, infine, è dedicato alla questione dell'attribuzione della condotta illecita ed è suddiviso in due Sezioni: la prima contiene un'analisi a carattere generale sul tema; la seconda Sezione, invece, si concentra sulla prassi dell'UE, cercando di applicare i concetti emersi in precedenza.

Ciò premesso, riteniamo che la scelta di privilegiare, nel quadro della PSDC, il problema della responsabilità internazionale sia giustificata da vari motivi. In

condurre operazioni militari dirette dall'UE in risposta a crisi internazionali a sostegno della Politica estera e di sicurezza comune (PESC). L'azione dell'Unione sarà condotta in conformità dei principi della Carta delle Nazioni Unite e dei principi e degli obiettivi della Carta sulla sicurezza europea dell'OSCE. L'Unione riconosce al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite la responsabilità primaria del mantenimento della pace e della sicurezza internazionali». Per quanto riguarda le capacità militari, il Consiglio dichiara che «[g]li Stati membri rammentano l'impegno assunto a Colonia e la loro determinazione a dotare l'UE di capacità adeguate, senza inutili duplicazioni, atte a consentirle di affrontare l'insieme dei compiti di Petersberg a sostegno della PESC».

¹³ Nel 2004 l'Alto rappresentante per la PESC Javier Solana affermava, a tal riguardo, che «dopo la moneta unica, è in questo settore che l'Unione ha realizzato nell'ultimo quinquennio i progressi più rapidi e più spettacolari». J. SOLANA, *Prefazione*, in N. GNESOTTO (a cura di), *La politica di sicurezza e difesa dell'UE – I primi cinque anni (1999-2004)*, Institute for Security Studies/Institut d'études de sécurité, 2004, p. 5.

¹⁴ Si veda *sub*, Cap. II, § 6.3.2.

¹⁵ Si veda *sub*, Cap. II, § 5.1.4.

primo luogo, lo sviluppo di una politica di difesa comune e il crescente numero di operazioni condotte dall'UE, talvolta dotate di mandati assai robusti e paragonabili a vere e proprie missioni di mantenimento della pace e di gestione delle crisi, pone all'attenzione dello studioso la rilevanza del diritto internazionale in questo settore e, al contempo, la necessità di configurare un regime di responsabilità internazionale. In secondo luogo, la responsabilità delle organizzazioni internazionali è un tema attuale, che ha alimentato il dibattito scientifico negli ultimi anni. In particolare, è evidente la sua rilevanza nel quadro di missioni di gestione delle crisi condotte da organizzazioni internazionali con la partecipazione di organi statali, dove non è sempre chiaro quale soggetto giuridico debba rispondere di eventuali illeciti internazionali. In terzo luogo, infine, i profili di responsabilità internazionale dell'UE derivanti dalla conduzione di missioni al suo esterno non hanno ricevuto ancora molta attenzione da parte della dottrina, soprattutto quella italiana. Ci sembra, pertanto, che una trattazione di queste tematiche sia opportuna, nella speranza che essa sia in grado di stimolare ulteriormente il dibattito e lo sviluppo delle conoscenze in questo settore.

Parte Prima

*La Politica di Sicurezza
e di Difesa Comune: principi e prassi*

Capitolo I

La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune nel quadro dell'azione esterna dell'Unione europea

SOMMARIO: 1. La Politica Estera e di Sicurezza Comune. Concetti generali e cenni storici. – 2. Il ruolo delle istituzioni e le procedure decisionali. – 3. La natura delle competenze. – 4. Il principio di coerenza come guida per l'azione esterna dell'Unione europea. – 5. La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune. Le origini, gli obiettivi e le novità introdotte dal Trattato di Lisbona. – 6. *Segue*: gli organi. – 7. La cooperazione con le Nazioni Unite. – 8. La cooperazione con la NATO. – 9. La cooperazione con Stati terzi e altre organizzazioni internazionali. – 10. Considerazioni conclusive.

1. La Politica Estera e di Sicurezza Comune. Concetti generali e cenni storici.

La PESC¹ comprende quelle azioni riguardanti «tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione»². Essa si fonda sui

¹ Sulla PESC in generale si vedano, tra gli altri, A. ESTEBAN SAMÀ, “La politica estera di sicurezza comune dell'Unione europea (P.E.S.C.)”, in S. BALDI, G. NESI, (a cura di), *Diplomatici in azione: aspetti giuridici e politici della prassi diplomatica nel mondo contemporaneo*, Napoli, 2015, pp. 77-82; A. LANG, P. MARIANI, *La politica estera dell'Unione europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino, 2014; V. PETRALIA, “La politica estera e di sicurezza comune e la politica europea di sicurezza e di difesa”, in U. DRAETTA, N. PARISI (a cura di), *Elementi di diritto dell'Unione europea. Parte speciale. Il diritto sostanziale*, Milano, 2014, pp. 348-413; F. MUNARI, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in L.F. PACE, *Nuove tendenze del diritto dell'Unione europea dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2012, pp. 145-176; P. VAN ELSUWEGE, “EU External Action after the Collapse of the Pillar Structure: In Search of a New Balance between Delimitation and Consistency”, in *Common Market Law Review*, vol. 47, fasc. 4, 2010, pp. 987-1019.

Per la PESC pre-Lisbona si vedano, tra gli altri, R. BARATTA, “Overlaps between European Community and European Foreign Policy Activity”, in E. CANNIZZARO (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, L'Aia, 2002, p. 51 ss.; B. CONFORTI, “Decisioni del Consiglio di Sicu-

«principi di democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale» e persegue obiettivi quali lo sviluppo e l'istituzione di relazioni e partenariati con i Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, nonché la promozione di «soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite»³.

Sebbene le radici di una politica estera degli Stati dell'Europa Occidentale possano essere rinvenute già alla fine della Seconda guerra mondiale⁴, la nascita formale della PESC si può far risalire al 1993, anno dell'entrata in vigore del Trattato di Maastricht⁵, il quale ha istituito un nuovo organismo internazionale, l'Unione europea, assorbendo in un'unica struttura tutte le precedenti politiche comunitarie (le quali sono confluite all'interno del primo pilastro). La PESC costituiva, all'interno di questa nuova struttura "a pilastri", il secondo di essi⁶, laddove il primo era occupato dalle Comunità europee (CE, CECA ed Euratom), mentre il terzo riguardava la Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale (GAI).

Secondo il nuovo Trattato sull'Unione europea (TUE) frutto dei lavori di Maastricht, tale "politica estera e di sicurezza comune" avrebbe dovuto essere definita ed attuata sia dall'UE sia dagli Stati membri⁷. Ciò testimoniava, da una parte, i caratteri d'integrazionismo e sovranazionalità che permeavano la PESC così come delineata dal Trattato di Maastricht, ma al tempo stesso rifletteva un certo riguardo nei confronti della sovranità nazionale degli Stati membri, i quali rimanevano liberi di decidere circa la propria politica estera, sebbene con vincoli più stretti rispetto al passato⁸. Alcuni degli obiettivi della PESC delineati dal Trattato di Maastricht, inoltre, ponevano l'accento sull'impegno della CE nel rispettare le norme di diritto internazionale e dello stato di diritto⁹. Cionono-

rezza e diritti fondamentali: una bizzarra sentenza del Tribunale comunitario di primo grado", in *Diritto dell'Unione europea*, 2006, pp. 333-345; C. NOVI, *La Politica di Sicurezza dell'Unione Europea*, Padova, 2005; L. SICO, "Verso la definizione di una politica estera europea: speranze e difficoltà", in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2003, p. VI ss.; L.N. PNEUMATICOU, "Aspects institutionnels de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense", in *Il diritto dell'Unione europea*, 2001, p. 605 ss.

² TUE, art. 24, par. 1.

³ TUE, art. 21, par. 1.

⁴ A quel tempo le Potenze europee hanno avvertito, infatti, la necessità di sviluppare un nuovo approccio alle loro relazioni internazionali, che consentisse di superare i tradizionali antagonismi. M. TRYBUS, "The Vision of the European Defence Community and a Common Defence for the European Union", in M. TRYBUS, N. WHITE (eds.), *European Security Law*, Oxford, 2007, p. 15.

⁵ Trattato sull'Unione europea, Maastricht, 7 febbraio 1992, *G.U. C 191*, 29 luglio 1992, p. 1.

⁶ Il Titolo V del Trattato conteneva le disposizioni riguardanti la politica estera dell'UE.

⁷ Trattato di Maastricht, art. J.1.

⁸ R. GOSALBO BONO, "Some Reflections on the CFSP Legal Order", in *Common Market Law Review*, vol. 43, 2006, p. 341.

⁹ Ad es., il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale in con-

stante, l'UE non possedeva ancora una personalità giuridica internazionale distinta da quella degli Stati membri tale da renderla un'organizzazione internazionale *tout court*, ma si trattava piuttosto di un'associazione di Stati che agiva di comune accordo per raggiungere gli scopi dettati dal nuovo TUE¹⁰.

In seguito, il Trattato di Amsterdam¹¹ e quello di Nizza¹² hanno apportato ulteriori modifiche alla PESC, senza tuttavia stravolgerne la portata. In particolare, il primo accordo ha delineato meglio la struttura del Titolo V del TUE, tentando di rendere la PESC più operativa ed efficiente, ma il modello di azione dell'UE è rimasto in ogni caso quello intergovernativo piuttosto che quello sovranazionale, ferma restando la competenza degli Stati membri a decidere circa la propria politica estera¹³. Per la prima volta, inoltre, era previsto il varo di «missioni umanitarie e di soccorso, [...] attività di mantenimento della pace e [...] missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace»¹⁴. Per quanto riguarda il Trattato di Nizza, esso non ha apportato modifiche alla struttura generale del secondo pilastro, né alla cooperazione nell'ambito della PESC. Ciò che più preme rilevare in questa sede sono i cambiamenti concernenti la cooperazione in tema di difesa, soprattutto il ruolo della UEO in tale ambito. Il nuovo TUE, infatti, stabiliva, in maniera analoga rispetto al precedente Trattato, che le disposizioni riguardanti la PESC «non ostano allo sviluppo di una cooperazione rafforzata tra due o più Stati membri a livello bilaterale, nell'ambito dell'Unione dell'Europa occidentale (UEO) e della Nato [...]»¹⁵, ma rimuoveva qualsiasi riferimento al ruolo di supporto dell'UEO nel settore della difesa e all'eventualità che questa aderisse all'UE¹⁶. Il TUE frutto dei lavori di Nizza, pertanto, configurava la UEO come

formità ai principi della Carta NU; la promozione della cooperazione internazionale; lo sviluppo ed il consolidamento della democrazia e dello stato di diritto; il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

¹⁰ GOSALBO BONO, "Some Reflections", cit., pp. 346-347.

¹¹ Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, Amsterdam, 2 ottobre 1997, *G.U. C 340*, 10 novembre 1997, p. 1. Il Trattato è entrato in vigore il 1° maggio del 1999.

¹² Trattato di Nizza che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, Nizza, 26 febbraio 2001, *G.U. C 80*, 10 marzo 2001, p. 1. Il Trattato è entrato in vigore il 1° febbraio 2003.

¹³ J.W. DE ZWAAN, "Foreign Policy and Defence Cooperation in the European Union: Legal Foundations", in S. BLOCKMANS (ed.), *The European Union and Crisis Management. Policy and Legal Aspects*, L'Aia, 2007, p. 27.

¹⁴ TUE novellato dal Trattato di Amsterdam, cit., art. 17, par. 2.

¹⁵ TUE novellato dal Trattato di Nizza, *G.U. C 80*, 10 marzo 2001, p. 1, art. 17, par. 4.

¹⁶ «L'Unione dell'Europa occidentale (UEO) è parte integrante dello sviluppo dell'Unione alla quale conferisce l'accesso ad una capacità operativa di difesa, in particolare nel quadro del paragrafo 2. Essa aiuta l'Unione nella definizione degli aspetti della politica estera e di sicurezza comune, come previsto nel presente articolo. L'Unione promuove di conseguenza più stretti rapporti

uno dei tanti ambiti di cooperazione, senza legami particolari con l'intera struttura dell'Organizzazione¹⁷. Con il Trattato di Nizza si chiude, peraltro, quella che possiamo definire la seconda decisiva fase di sviluppo della PESC ovvero quella che, dal Trattato di Maastricht in poi, ha reso molto più stretto il collegamento con il pilastro comunitario ed ha progressivamente adottato procedure tipiche del metodo di cooperazione sovranazionale¹⁸.

Il Trattato di Lisbona¹⁹, sottoscritto nel dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, ha sancito l'inizio della terza fase dello sviluppo della politica estera e di sicurezza dell'UE²⁰. Quest'ultima ha ricevuto dal nuovo Trattato un notevole impulso, grazie all'estensione della sfera di operatività dell'UE e all'introduzione di strutture e procedure decisionali più efficienti²¹. Inoltre, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha rappresentato, per così dire, una ristrutturazione della proiezione esterna delle politiche dell'UE. Infatti, in ragione della precedente ripartizione in pilastri, la partecipazione dell'UE alla vita di relazione internazionale si era svolta attraverso due canali separati, ma paralleli, ciascuno gestito da una delle due diverse entità con cui fino a quel momento il processo di integrazione europea s'identificava e operanti sulla base di poteri, strumenti e procedure diversi: da un lato, appunto, la PESC, affidata all'UE e al metodo intergovernativo; dall'altro, le c.d. "relazioni esterne" della Comunità ovvero i profili esterni delle sue diverse politiche, gestite dalle istituzioni secondo l'originario metodo comunitario²². Negli attuali Trattati, al contrario, l'insieme delle attività che l'UE è chiamata a esercitare sul piano internazionale – sia quelle precedentemente afferenti a competenze comunitarie sia quelle più propriamente politiche – sono inquadrate in un ambito giuridico-istituzionale unitario, quello appunto dell'azione esterna dell'UE, entro il quale tali attività rispondono a principi e obiettivi comuni²³.

Le modifiche strutturali più importanti apportate dal Trattato sono state, in-

istituzionali con l'UEO, in vista di un'eventuale integrazione di quest'ultima nell'Unione qualora il Consiglio europeo decida in tal senso. In tal caso il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare tale decisione secondo le rispettive norme costituzionali». TUE novellato dal Trattato di Amsterdam, cit., art. 17, par. 1, co. 2.

¹⁷ DE ZWAAN, "Foreign Policy", cit., p. 28.

¹⁸ G. BONVICINI, "Nascita ed evoluzione della Politica estera, di sicurezza e di difesa europea", in G. BONVICINI (a cura di), *L'Unione europea attore di sicurezza regionale e globale*, Milano, 2010, p. 25. La prima fase, secondo Bonvicini, è stata quella relativa alla Cooperazione Politica Europea (CPE), dal 1970 al 1991, che era rimasta nell'ambito della cooperazione intergovernativa.

¹⁹ Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, Lisbona, 13 dicembre 2007, *G.U. C 306*, 17 dicembre 2007.

²⁰ BONVICINI, *Nascita ed evoluzione*, cit., p. 25.

²¹ J.C. PIRIS, *The Lisbon Treaty: A Legal and Political Analysis*, Cambridge, 2010, p. 256 ss.

²² R. ADAM, A. TIZZANO, *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*, IV ed., Torino, 2016, p. 366.

²³ *Ibidem*.

nanzitutto, l'istituzione dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (d'ora in avanti, Alto rappresentante) e, in secondo luogo, l'introduzione di una procedura unica per la negoziazione e la conclusione di accordi internazionali da parte dell'UE²⁴.

Per quanto riguarda il primo aspetto, l'Alto rappresentante dovrebbe far sì che l'UE parli sulla scena internazionale con un'unica voce, nonostante le incertezze legate al suo duplice ruolo²⁵. Ai sensi dell'art. 18, par. 2, TUE tale figura, infatti, da una parte guida la PESC, ne contribuisce all'elaborazione attraverso proposte e le attua in qualità di mandatario del Consiglio dell'UE (d'ora in avanti, Consiglio), mentre dall'altra, grazie anche all'assistenza fornita dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)²⁶, vigila sulla coerenza dell'azione esterna dell'UE e, in seno alla Commissione europea (di cui l'Alto rappresentante è vicepresidente), è incaricato delle responsabilità che incombono alla stessa Commissione nel settore delle relazioni esterne²⁷. Questa carica, inoltre, rappresenta l'UE nelle materie rientranti nella PESC, conduce il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell'UE nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali²⁸. Il Trattato di Lisbona ha cercato, pertanto, di raggiungere la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna dell'UE costruendo un legame istituzionale che in qualche modo li possa tenere uniti²⁹ – ovvero la

²⁴ In questo lavoro faremo solo un accenno ai caratteri fondamentali di tali modifiche. Per un'analisi più dettagliata delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona in tema di PESC nella letteratura italiana, si vedano, tra gli altri, U. VILLANI, "Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di Politica Estera e di Sicurezza Comune", in T. VASSALLI DI DACHENHAUSEN (a cura di), *Atti del convegno in memoria di Luigi Sico*, Napoli, 2011, pp. 169-185; L. PANELLA, *La politica estera, di sicurezza e di difesa comune nel Trattato di Lisbona*, in C. ZANGHÌ, L. PANELLA (a cura di), *Il Trattato di Lisbona tra conferme e novità*, Torino, 2010, pp. 341-365; M. COMELLI, *Il nuovo trattato di riforma dell'Ue e la Politica Estera e di Sicurezza Europea: cosa cambia?*, Dossier n. 78, Senato della Repubblica, 2007; E. GIANFRANCESCO, *La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*, in *Diritto e Società*, vol. 3-3, 2011 nonché sul sito <http://forumaffaricostituzionali.it>; A. MISSIROLI, *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla PESC e la PESD: opportunità ed incognite*, in P. BILANCIA, M. D'AMICO (a cura di), *La nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona*, Milano, 2010, p. 118 ss.; R.A. CANGELOSI, N. VEROLA, *La politica estera e di sicurezza dell'unione*, in F. BASSANINI, G. TIBERI (a cura di), *Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona*, Bologna, 2008, p. 205 ss.; P. DE PASQUALE, S. IZZO, *La politica di sicurezza e difesa dopo il Trattato di Lisbona tra Unione europea e Stati membri*, in AA.VV., *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 187-208; R. GUALTIERI, J.L. RHI-SAUSI (a cura di), *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona: rapporto 2011 sull'integrazione europea*, Bologna, 2011; BONVICINI, *Nascita ed evoluzione*, cit., p. 25 ss.

²⁵ VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona*, cit., p. 173.

²⁶ Il SEAE è previsto dall'art. 27, par. 3, TUE e, di fatto, prefigura un servizio diplomatico a sostegno delle azioni e posizioni dell'UE. Si veda la decisione del Consiglio 2010/427/UE del 26 luglio 2010, che fissa l'organizzazione e il funzionamento del SEAE, *G.U. L 201*, 3 agosto 2010, p. 30.

²⁷ TUE, art. 18, par. 4.

²⁸ TUE, art. 27, par. 2.

²⁹ P. EECKHOUT, *EU External Relations Law*, Oxford, 2011, p. 166.

figura dell'Alto rappresentante – piuttosto che attraverso il semplice dettato costituzionale, come invece era previsto dall'art. 3 del precedente TUE³⁰. Il *double hatting* conferito all'Alto rappresentante, come notato da un autore, potrebbe, tuttavia, rivelarsi insufficiente al fine di risolvere le perplessità che tale duplice “anima” solleva, sia con riferimento alla possibile prevalenza dell'una ovvero dell'altra identità, sia con riguardo all'interrelazione e interferenza vicendevole che può dispiegarsi tra la «dipendenza funzionale» dell'Alto rappresentante dal Consiglio europeo e le funzioni di vicepresidente della Commissione³¹.

La seconda modifica, ossia l'introduzione di una procedura unica per la conclusione di accordi internazionali, deriva direttamente dal fatto che, ai sensi dell'art. 47 TUE, l'UE possiede una personalità giuridica. Pertanto, tutti gli accordi internazionali conclusi dall'UE, sia nell'ambito della PESC, che nelle altre aree di competenza, sono ora sottoposti alle procedure di negoziazione e di conclusione delineate dall'art. 218 TFUE, che ha sostituito l'art. 24 del precedente TUE³². Ne consegue che, ai sensi del dettato del combinato disposto dagli artt. 24, par. 1 e 31, par. 1, TUE – che prevedono la regola dell'unanimità nelle questioni riguardanti la PESC – e dell'art. 218, par. 8, TFUE – secondo il quale il Consiglio delibera all'unanimità «quando l'accordo riguarda un settore per il quale è richiesta l'unanimità per l'adozione di un atto dell'Unione» – tutte le decisioni relative ad accordi in materia di PESC sono prese dal Consiglio che delibera all'unanimità.

Per il resto, il Trattato di Lisbona non si discosta più di tanto dai precedenti Trattati, sia per quanto riguarda le procedure di voto, che la tipologia delle varie decisioni da prendere³³. Il Consiglio europeo e il Consiglio, in particolare, deliberano mediante l'adozione di decisioni, che possono definire sia «le azioni che l'Unione deve intraprendere» (le precedenti azioni comuni), sia «le posizioni che l'Unione deve assumere» (le precedenti posizioni comuni)³⁴. L'UE può, inoltre,

³⁰ Esso stabiliva, al co. 2, che «[l']Unione assicura [...] la coerenza globale della sua azione esterna nell'ambito delle politiche in materia di relazioni esterne, di sicurezza, di economia e di sviluppo. Il Consiglio e la Commissione hanno la responsabilità di garantire tale coerenza e cooperano a tal fine. Essi provvedono, nell'ambito delle rispettive competenze, ad attuare dette politiche». Trattato sull'Unione europea, versione consolidata del 2006.

³¹ P. COSTANZO, L. MEZZETTI, A. RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale dell'Unione europea*, Torino, 2014, p. 158.

³² Il TFUE, da ultimo modificato dall'art. 2 del Trattato di Lisbona e ratificato dalla l. 2 agosto 2008 n. 130, ha sostituito il precedente Trattato che istituiva la Comunità Europea (TCE) ed è, insieme al TUE, uno dei trattati fondamentali dell'UE. Esso, ai sensi degli artt. 1, par. 3, TUE e 1, par. 2, TFUE, ha lo stesso valore giuridico rispetto al TUE, mentre dal punto di vista funzionale il TFUE è strumentale rispetto al TUE, in quanto serve a integrare e dettagliare la disciplina generale contenuta in esso, rendendola operativa. Si veda L. DANIELE, *Diritto dell'Unione europea. Sistema istituzionale – Ordinamento – Tutela Giurisdizionale – Competenze*, VI ed., Milano, 2018, pp. 164-165.

³³ BONVICINI, “Nascita ed evoluzione”, cit., p. 27.

³⁴ TUE, art. 25.

concludere accordi internazionali che riguardano la PESC³⁵. Permane, d'altra parte, l'impossibilità di adottare atti legislativi in questo settore e l'esclusione della competenza della CGUE, ad eccezione di due casi³⁶.

Sul versante nazionale, è da rilevare che la Dichiarazione n. 13 relativa alla PESC allegata al Trattato di Lisbona stabilisce che le disposizioni in *subiecta materia* «lasciano impregiudicate sia le competenze degli Stati membri, quali esistono attualmente, per la formulazione e la conduzione della loro politica estera sia la loro rappresentanza nazionale nei paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali» e aggiunge che esse «non pregiudicano il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa degli Stati membri»³⁷. Nella Dichiarazione n. 14, ugualmente dedicata alla PESC, è specificato, inoltre, che le medesime disposizioni «non incidono sulla base giuridica, sulla responsabilità e sui poteri esistenti di ciascuno Stato membro per quanto riguarda la formulazione e la conduzione della sua politica estera, il suo servizio diplomatico nazionale, le relazioni con i paesi terzi e la partecipazione alle organizzazioni internazionali, compresa l'appartenenza di uno Stato membro al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite»³⁸. Se ne deduce, quindi, la volontà degli Stati di conservare gran parte delle proprie prerogative in un settore storicamente di loro esclusivo appannaggio quale quello della politica estera.

In generale, la PESC è soggetta a regole e procedure sostanzialmente diverse rispetto a quelle che caratterizzano le altre politiche dell'UE, rimanendo ancorata a quello che era all'epoca il secondo pilastro, in larga parte nelle mani del Consiglio e dei suoi membri. Essa conserva, infatti, ancora una posizione peculiare nell'ordinamento dell'UE. Non è un caso che, a differenza di quanto avviene per le altre politiche dell'UE, la cui disciplina sostanziale è regolata dal TFUE, le norme relative alla PESC sono contenute, anche a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nel TUE, più precisamente nel Titolo V (artt. 21-43). Inoltre, è stato giustamente notato come, nonostante il Trattato di Lisbona abbia inteso riunire in un corpo unico l'azione esterna dell'UE e integrare la politica estera e di sicurezza nella sua architettura costituzionale, in termini giuridici si è raggiunta solamente un'unità apparente³⁹. La PESC, infatti, come già ricordato, ha mantenuto le proprie caratteristiche distintive, pur operando in un contesto dal quale si è cercato di rimuovere ogni possibile segno di divisione⁴⁰.

In conclusione, possiamo dire che, nel complesso, il Trattato di Lisbona non ha inteso ribaltare l'assetto intergovernativo della PESC delineato dai previgenti

³⁵ TUE, art. 37.

³⁶ TUE, art. 24, par. 1, co. 2. Si veda *infra*, § 2.

³⁷ Dichiarazione n. 13 relativa alla politica estera e di sicurezza comune, in *G.U. C 202*, 7 giugno 2016, p. 343.

³⁸ Dichiarazione n. 14 relativa alla politica estera e di sicurezza comune, *ibidem*.

³⁹ KOUTRAKOS, *The EU Common Security and Defence Policy*, cit., p. 29.

⁴⁰ *Ibidem*.

Trattati⁴¹, ma piuttosto razionalizzarlo e perfezionarlo⁴². Attualmente, la PESC si configura come un vero e proprio sistema basato sul diritto pattizio derivante dai Trattati, il quale include istituzioni che operano secondo lo stato di diritto e che possiedono capacità di *law-making*, per mezzo della quale hanno prodotto una vasta quantità di diritto secondario. Sia l'UE, sia la PESC, pertanto, devono la loro esistenza al diritto internazionale, essendo fondate su una serie di accordi internazionali la cui validità deriva proprio da esso⁴³. Ciononostante, come notato da alcuni autori⁴⁴, permane un certo grado di ambiguità e d'indeterminatezza con riferimento al settore dedicato all'azione esterna, soprattutto per quanto concerne la sua natura⁴⁵, caratteristiche che rendono particolarmente complesso decifrare con precisione in quale direzione la PESC e l'UE si muoveranno nel prossimo futuro. Come già ricordato, infatti, la materia è ancora caratterizzata da un approccio verticistico e intergovernativo che non consente di superare i tradizionali ostacoli costituiti dagli interessi nazionali degli Stati membri, i quali ostano alla realizzazione di una volontà realmente unitaria dell'UE, volontà che risulta nondimeno – in maniera abbastanza chiara – dal quadro normativo delineato dal Trattato di Lisbona. Quest'ultimo sembra aver fornito strumenti giuridico-istituzionali che, se usati con la necessaria dose di volontà politica, possono essere in grado di migliorare il funzionamento della PESC, incrementare la visibilità sulla scena politica e l'efficacia su quella internazionale dell'UE, nonché la coerenza generale della sua azione esterna⁴⁶.

Tuttavia, l'incertezza cui accennavamo deriva proprio da quali caratteri risultanti dal Trattato di Lisbona, intergovernativi piuttosto che sovranazionali, l'UE vorrà sviluppare, a seconda dell'interesse e della volontà dei singoli Stati membri di muoversi nell'una o nell'altra direzione. Il successo (o il fallimento) di questa

⁴¹ Secondo DE ZWAAN, il carattere della PESC non è sovranazionale, ma neanche intergovernativo, come invece sostenuto dalla maggior parte della dottrina. Esso ha, piuttosto, una natura "mista", *sui generis*. DE ZWAAN, "Foreign Policy", cit., p. 35.

⁴² GIANFRANCESCO, *La politica estera e di sicurezza*, cit., p. 9.

⁴³ GOSALBO BONO, "Some Reflections", cit., p. 393.

⁴⁴ *Ibidem*; VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona*, cit., p. 180 ss.; BONVICINI, *Nascita ed evoluzione*, cit., p. 27. Si veda anche N. VEROLA, "The New EU Foreign Policy Under the Treaty of Lisbon", in F. BINDI (ed.), *The Foreign Policy of the European Union. Assessing Europe's Role in the World*, Washington D.C., 2010, p. 49.

⁴⁵ Sulla natura (giuridica) dell'UE la dottrina si è ampiamente espressa, non sempre con unanimità di vedute. Cfr., tra gli altri, COSTANZO, MEZZETTI, RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale*, cit., p. 96 ss.; DANIELE, *Diritto dell'Unione europea*, cit., p. 48 ss.; N. PARISI, "Considerazioni sulla natura giuridica dell'Unione europea alla luce dei rapporti tra gli Stati membri e fra questi e l'organizzazione", in U. DRAETTA, A. SANTINI (a cura di), *L'Unione europea in cerca di identità: problemi e prospettive dopo il fallimento della Costituzione*, Milano, 2008, pp. 1-55; P. MAGNETTE, *What is the European Union? Nature and Prospects*, Basingstoke, 2005. Sul tema si rinvia, più specificamente, a *sub*, Cap. III, § 1.

⁴⁶ PIRIS, *The Lisbon Treaty*, cit., pp. 256-257.

“nuova PESC”⁴⁷ dipenderà, tra le altre cose, dalla capacità dell’Alto rappresentante di incanalare le diverse voci degli Stati membri in un’unica volontà politica europea riguardo ai temi internazionali più importanti.

2. Il ruolo delle istituzioni e le procedure decisionali.

Il ruolo primario in materia di PESC è svolto dal Consiglio europeo e dal Consiglio. Al primo, in particolare, spetta individuare gli interessi strategici, fissare gli obiettivi, definire gli orientamenti generali e prendere le decisioni necessarie per la realizzazione della politica estera e di sicurezza comune⁴⁸, con la possibilità di convocare una riunione straordinaria qualora lo richiedano gli sviluppi internazionali⁴⁹. Una figura importante nell’ambito di questa istituzione è il suo Presidente, che, tra le altre cose, assicura «al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell’Unione per le materie relative alla [PESC], fatte salve le attribuzioni dell’alto rappresentante»⁵⁰. Egli, inoltre, ha il potere di convocare una riunione straordinaria del Consiglio europeo ogniqualevolta lo esigano gli sviluppi internazionali. Questo potere, introdotto dal Trattato di Lisbona, dovrebbe risolvere la questione del ritardo dell’UE a reagire a crisi internazionali, che, secondo taluni autori⁵¹, costituisce un aspetto critico dell’attuale assetto costituzionale dell’Organizzazione. Il Consiglio, invece – riunito a livello di Ministri degli esteri – ha il compito di elaborare la PESC e di prendere le relative decisioni per la sua attuazione in base alle strategie definite dal Consiglio europeo⁵², oltre alla facoltà di nominare un rappresentante speciale⁵³. Quest’ultimo è coadiuvato nelle sue funzioni dal Comitato dei rappresentanti permanenti degli Stati membri (COREPER) e dal Comitato Politico e di Sicurezza (CPS), di cui diremo più avanti⁵⁴.

Sul ruolo dell’Alto rappresentante⁵⁵ ci siamo soffermati in precedenza, per-

⁴⁷ VEROLA, “The New EU Foreign Policy”, cit., p. 49.

⁴⁸ TUE, art. 26, par. 1, co. 1.

⁴⁹ TUE, art. 26, par. 1, co. 2.

⁵⁰ TUE, art. 15, par. 5.

⁵¹ Si veda, in particolare, COSTANZO, MEZZETTI, RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale*, cit., p. 160 ss.

⁵² TUE, art. 26, par. 2.

⁵³ TFUE, art. 33.

⁵⁴ Si veda *infra*, § 6.

⁵⁵ Nel momento in cui scriviamo (aprile 2018) tale carica è rivestita dall’italiana Federica Mogherini, succeduta il 1° novembre 2014 all’inglese Catherine Ashton. L’Alto rappresentante non costituisce un’istituzione dell’UE, non figurando nel Titolo III del TUE dedicato, appunto, alle istituzioni, ma rappresenta bensì una carica.

tanto sarà sufficiente richiamare qui soltanto le funzioni più importanti. Tale figura guida la PESC, contribuendo, da un lato, all'elaborazione delle relative politiche attraverso le sue proposte e, dall'altro, a darvi attuazione in qualità di mandatario del Consiglio⁵⁶; presiede il Consiglio affari esteri e rappresenta l'UE per le materie PESC verso l'esterno⁵⁷; possiede il diritto d'iniziativa⁵⁸; infine, garantisce la coerenza dell'azione esterna dell'UE, coordinando l'azione dei commissari competenti⁵⁹. Nell'esercizio delle sue funzioni, l'Alto rappresentante può avvalersi dell'attività svolta dal SEAE⁶⁰, un organo di natura burocratica formato dal personale proveniente dal Segretariato del Consiglio, dalla Commissione e dai servizi diplomatici degli Stati membri⁶¹. Esso agisce come servizio diplomatico dell'UE assicurando, attraverso le proprie delegazioni⁶², la rappresentanza dell'Organizzazione negli Stati terzi e presso le organizzazioni internazionali, secondo quanto previsto dall'art. 221 TFUE⁶³. Com'è stato inoltre notato, le funzioni dell'Alto rappresentante possono venire talvolta a sovrapporsi e duplicarsi con quelle svolte da altre istituzioni⁶⁴, richiedendo un'opera di razionalizzazione e sistematizzazione di una materia che risulta effettivamente variegata e complessa.

Per quanto riguarda il ruolo del Parlamento europeo (PE), ad esso spetta solo una funzione di controllo politico, non essendo in alcun modo associato al Consiglio nel processo decisionale. L'art. 36 TUE dispone, in particolare, il dovere dell'Alto rappresentante di consultare il PE sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della PESC, di provvedere affinché le sue opinioni siano debitamente prese in considerazione, nonché di informarlo regolarmente in merito allo sviluppo della politica estera, di sicurezza e di difesa, accompagnata dalla disposizione che attribuisce al PE la facoltà di rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio dei ministri e all'Alto rappresentante⁶⁵. Si tratta, tuttavia, di disposizioni generiche, che non conferiscono a questa istituzione un diritto automatico di consultazione su tutte le misure PESC adottate dal Con-

⁵⁶ TUE, artt. 18 e 27.

⁵⁷ TUE, art. 27, parr. 1 e 2.

⁵⁸ Alla Commissione resta la sola facoltà di appoggiare un'eventuale sua proposta, ex art. 30, par. 1, TUE.

⁵⁹ TUE, art. 18, par. 4.

⁶⁰ TUE, art. 27, par. 3.

⁶¹ TUE, art. 27, par. 3.

⁶² Sono attualmente 144 le delegazioni dell'UE presso Stati o organizzazioni internazionali. Si consulti la sezione "EU in the World" su eeas.europa.eu.

⁶³ Sul ruolo del SEAE nel quadro istituzionale dell'azione esterna dell'UE, si veda L. PALADINI, *Il servizio europeo per l'azione esterna. Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, Bari, 2017, in part. pp. 79-116.

⁶⁴ COSTANZO, MEZZETTI, RUGGERI, *Lineamenti di diritto costituzionale*, cit., p. 159.

⁶⁵ TUE, art. 36, co. 2.

siglio. Si tenga presente, inoltre, che la Dichiarazione n. 14 relativa alla PESC chiarisce, con riferimento, soprattutto, alla procedura di adozione degli atti, che «le disposizioni relative alla [PESC] non [...] accrescono il ruolo del [PE]»⁶⁶. Il PE dispone comunque di uno strumento importante attraverso cui può esercitare pressione in questo settore e assicurarsi che le proprie posizioni siano prese in considerazione nel processo decisionale, sebbene in maniera indiretta, ossia il ruolo di controllo in sede di approvazione del bilancio per le spese operative della PESC che non siano state escluse dal bilancio dell'UE⁶⁷. Inoltre, una forma di partecipazione del PE alla PESC si realizza attraverso l'obbligo di informazione che vige in merito alle fasi di negoziazione di un accordo internazionale, ivi inclusi quelli riguardanti esclusivamente la PESC⁶⁸. Come ha affermato la CdG, la violazione di tale obbligo pregiudica le condizioni di esercizio delle funzioni del PE in tale settore e costituisce una violazione di una formalità sostanziale⁶⁹.

Anche la Commissione europea ha, in concreto, un ruolo di secondo piano nell'ambito della PESC, potendo contribuirne all'attuazione soltanto nella sua qualità di istituzione che gestisce le relazioni esterne dell'UE, ferma restando l'impossibilità di intervenire nel processo decisionale. Il Trattato di Lisbona sembra, inoltre, averne ridotto ulteriormente il ruolo: la funzione d'iniziativa è stata, infatti, trasferita all'Alto rappresentante ed essa può solo sostenere una sua proposta⁷⁰. La summenzionata Dichiarazione n. 14 allegata ai Trattati sull'UE, inoltre, specifica che le disposizioni relative alla PESC «non conferiscono alla Commissione nuovi poteri di iniziativa per le decisioni»⁷¹. Tuttavia, se si considera che l'Alto rappresentante è uno dei vicepresidenti della Commissione e che il Trattato di Lisbona ha esteso i settori dell'azione esterna disciplinati dal TFUE, erodendo terreno alla PESC, si può ritenere che il peso politico

⁶⁶ Dichiarazione n. 14 relativa alla politica estera e di sicurezza comune, cit.

⁶⁷ L'art. 41 TUE, a tal proposito, prevede che siano poste a carico del bilancio dell'UE non solo le spese amministrative, ma anche le spese operative, ad eccezione delle spese per il settore militare e della difesa e per le altre rispetto alle quali il Consiglio si pronuncerà all'unanimità nel senso di una loro imputazione a carico degli Stati membri. Sul punto, si veda *sub*, Cap. II, § 3.

⁶⁸ TFUE, art. 218, par. 10: «Il Parlamento europeo è immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura [di negoziazione di un accordo internazionale]».

⁶⁹ CdG, causa C-658/11, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, 24 giugno 2014, ECLI:EU:C:2014:2025, § 86 e causa C-263/14, *Parlamento europeo c. Consiglio dell'Unione europea*, 14 giugno 2016, ECLI:EU:C:2016:435, § 84. In entrambi i casi si trattava di ricorsi di annullamento avanzati dal PE avverso due decisioni del Consiglio che prevedevano la conclusione di un accordo, rispettivamente con Mauritius e con la Tanzania, sulle condizioni del trasferimento di sospetti pirati e dei relativi beni sequestrati dalle Forze UE nell'ambito della missione *Atalanta*. La CdG ha annullato le due decisioni contestate per violazione dell'art. 218, par. 10, TFUE, mantenendone tuttavia in vigore gli effetti.

⁷⁰ TUE, art. 30, par. 1.

⁷¹ Dichiarazione n. 14 relativa alla politica estera e di sicurezza comune, cit.

di questa istituzione non sia variato in maniera rilevante⁷². Infine, al pari di quanto visto per il PE, la Commissione europea dà esecuzione al bilancio dell'UE⁷³ e questo le dà modo di avere un certo impatto sulla PESC, che tuttavia non sembra emergere immediatamente dalla formulazione delle norme di settore⁷⁴.

La CGUE, infine, non dispone di competenze rispetto al settore della PESC, secondo quanto stabilito in via generale dall'art. 24 TUE. Tuttavia, essa può pronunciarsi sul rispetto della clausola di non interferenza reciproca dell'art. 40 TUE e sulla legittimità di misure restrittive prese nei confronti di individui⁷⁵. La prima disposizione, in particolare, consente alla CGUE di risolvere i conflitti d'attribuzione che possono nascere nella conduzione dell'azione esterna nella ripartizione delle singole azioni tra PESC e altre politiche. Ad esempio, la CGUE potrebbe essere chiamata a decidere sulla legittimità di una decisione PESC adottata sulla base del Titolo V, ma per la quale Commissione e PE potrebbero invocare l'incompetenza per l'errata scelta della base giuridica⁷⁶. La seconda disposizione si sostanzia, invece, in un sindacato limitato all'annullamento degli atti in materia di PESC che stabiliscono misure restrittive a carico di persone fisiche o giuridiche (ad esempio, il congelamento dei beni o delle risorse economiche) e nasce dall'esigenza di riconoscere ai singoli opportune garanzie giurisdizionali quando siano destinatari di tale tipo di sanzioni, secondo quanto elaborato dalla ricca e non sempre lineare giurisprudenza della CdG e del Tribunale⁷⁷. Infine, la CGUE ha giurisdizione anche in merito agli accordi internazionali che riguardano esclusivamente o principalmente la PESC⁷⁸.

Per quanto riguarda le procedure decisionali, è innanzitutto opportuno rilevare che, anche a seguito dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, per l'adozione di atti nell'ambito della PESC è prevista la regola dell'unanimità, sia per il Consiglio, che per il Consiglio europeo, fermo restando l'impossibilità di adottare atti legislativi⁷⁹. A tale regola, tuttavia, la stessa disposizione apporta importanti correttivi. Il primo di questi è costituito dal principio dell'astensione costruttiva⁸⁰, sulla base del quale le astensioni dei membri del Consiglio non

⁷² LANG, MARIANI, *La politica estera dell'Unione europea*, cit., p. 26.

⁷³ TFUE, art. 317.

⁷⁴ KOUTRAKOS, *The EU Common Security and Defence Policy*, cit., p. 52.

⁷⁵ TFUE, art. 275, co. 2.

⁷⁶ LANG, MARIANI, *La politica estera dell'Unione europea*, cit., p. 29.

⁷⁷ E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012, p. 247 ss. Si vedano, tra le pronunce più recenti, CdG, causa C-72/15, *PJSC Rosneft Oil Company c. Her Majesty's Treasury, Secretary of State for Business, Innovation and Skills, The Financial Conduct Authority*, 28 marzo 2017, ECLI:EU:C:2017:236; causa C-455/14-P, *H c. Consiglio e a.*, 19 luglio 2016, ECLI:EU:C:2016:569.

⁷⁸ ECKHOUT, *EU External Relations Law*, cit., p. 498.

⁷⁹ TUE, art. 31, par. 1.

⁸⁰ TUE, art. 31, par. 1, co. 2.