

L'AZIONE ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA  
a cura di  
Maria Eugenia Bartoloni e Sara Poli

manuali editoriale scientifica



# L'AZIONE ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA

a cura di

MARIA EUGENIA BARTOLONI e SARA POLI

EDITORIALE SCIENTIFICA

*Proprietà letteraria riservata*

Copyright © 2021 Editoriale Scientifica S.r.l.  
Via San Biagio del Librai 39  
Palazzo Marigliano  
80138 Napoli

ISBN 979-12-5976-217-7

## INDICE

<i>Prefazione</i> di Antonio Tizzano	XIII
<i>Premessa</i>	XVII

### CAPITOLO 1 L'UNIONE EUROPEA COME ATTORE NELLE RELAZIONI INTERNAZIONALI di MARIA EUGENIA BARTOLONI

1. Unità e frammentazione nel sistema delle relazioni esterne dell'UE	1
2. La disciplina relativa all'«Azione esterna»: principi, finalità e strategie ai sensi degli articoli 21 e 22 TUE	4
2.1. I principi e gli obiettivi ai sensi dell'art. 21 TUE	5
2.2. Gli interessi e le «strategie» ai sensi dell'art. 22 TUE	7
3. La natura giuridica dell'«Azione esterna» dell'UE: l' <i>impasse</i> del modello delineato dai Trattati	8
4. Interferenze reciproche tra la dimensione PESC e le politiche materiali	11
5. Strumenti di coordinamento tra la PESC e le politiche materiali	13
5.1. Strumenti di coordinamento sul piano normativo	13
5.1.1. Le «clausole di coordinamento»	14
5.1.2. I «regimi integrati»	15
5.2. Frammentazione sul piano istituzionale e della rappresentanza e corrispondente esigenza di strumenti di coordinamento	18
5.2.1. Strumenti di coordinamento sul piano istituzionale: in particolare l'Alto Rappresentante e il SEAE	21

### CAPITOLO 2 IL POTERE DI CONCLUDERE ACCORDI di MARIA EUGENIA BARTOLONI

1. Cenni introduttivi: l'evoluzione del sistema del <i>treaty-making power</i>	27
--	----

2.	L'attuale sistema del <i>treaty-making power</i>	29
3.	Le competenze espresse	30
3.1.	Accordi relativi ad un settore specifico	31
3.2.	Accordi che riguardano ambiti più estesi: la politica commerciale comune e la cooperazione allo sviluppo	32
3.3.	Accordi «contenitore»: la cooperazione economica e finanziaria, gli accordi di associazione e quelli di vicinato	34
4.	Le competenze implicite	38
4.1.	I <sup>a</sup> Ipotesi: la dottrina del parallelismo delle competenze sul piano interno ed esterno	39
4.2.	II <sup>a</sup> Ipotesi: la necessità dell'accordo per realizzare gli obiettivi dei Trattati	44
4.3.	III <sup>a</sup> Ipotesi: la competenza a stipulare prevista da un atto di diritto derivato	45
5.	Carattere esclusivo o concorrente delle competenze esterne	45
6.	Gli accordi misti	45

CAPITOLO 3  
LA PROCEDURA PER LA CONCLUSIONE  
DEGLI ACCORDI INTERNAZIONALI  
di MARIA EUGENIA BARTOLONI

1.	Premessa	53
2.	La nozione di «accordo internazionale» e gli «impegni non vincolanti»	54
3.	La procedura per la conclusione degli accordi	57
3.1.	La fase negoziale	58
3.2.	La firma e l'eventuale applicazione provvisoria	60
3.3.	La conclusione dell'accordo internazionale	61
3.4.	La partecipazione del PE all' <i>iter</i> di conclusione	62
3.5.	Gli obblighi di informazione nei confronti del PE	65
3.6.	La procedura per l'adozione di posizioni dell'UE nell'ambito di organi istituiti da accordi	67
3.7.	La procedura di conclusione negli accordi misti	69
4.	La questione della scelta della base giuridica sostanziale	71
5.	Il ruolo della Corte di giustizia e la funzione consultiva	74

Capitolo 4  
LA DIRETTA INVOCABILITÀ DEGLI ACCORDI INTERNAZIONALI  
di SARA POLI

- |  |    |
|--|----|
| 1. Gli effetti degli accordi internazionali conclusi dell'Unione Europea nell'ordinamento interno: la questione della diretta invocabilità delle loro disposizioni | 79 |
| 2. L'invocabilità diretta degli accordi bilaterali   | 81 |
| 2.1. La diretta applicabilità delle decisioni degli organi comuni istituiti sulla base di accordi bilaterali   | 85 |
| 3. L'invocabilità diretta degli accordi multilaterali: il caso GATT 1947 e dell'OMC  | 85 |
| 3.1. L'invocabilità diretta delle decisioni dell'Organo di Risoluzione delle Controversie dell'OMC   | 87 |
| 4. L'invocabilità diretta delle disposizioni di accordi multilaterali diversi dal GATT e dell'OMC  | 89 |
| 5. La tendenza ad escludere l'effetto diretto delle disposizioni degli accordi internazionali a carattere bilaterale nella prassi recente e le sue eccezioni       | 93 |

CAPITOLO 5  
I RAPPORTI TRA L'UNIONE  
E LE ALTRE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI  
di SUSANNA CAFARO

- |   |     |
|---|-----|
| 1. L'Unione e le altre organizzazioni internazionali                                      | 99  |
| 2. All'origine della competenza dell'Unione a concludere accordi con altre organizzazioni | 101 |
| 3. Le modalità di partecipazione dell'Unione ad organizzazioni internazionali             | 102 |
| 4. L'impossibilità di una piena partecipazione e lo <i>status</i> di osservatore          | 105 |
| 5. Considerazioni conclusive  | 108 |

CAPITOLO 6  
LA POLITICA COMMERCIALE COMUNE  
di FRANCESCO BESTAGNO

- |  |     |
|--|-----|
| 1. Introduzione: la politica commerciale comune tra azione esterna dell'UE e mercato interno | 111 |
|--|-----|

2. L'unione doganale tra gli Stati membri e il commercio con gli Stati terzi	113
3. Il regime comune degli scambi coi Paesi terzi	116
4. L'ambito materiale della competenza dell'UE nella politica commerciale e il suo ampliamento a nuovi settori	120
5. La dimensione bilaterale e multilaterale della politica commerciale dell'UE: gli accordi con i Paesi terzi e la partecipazione all'OMC	127
6. Procedura e forma di stipulazione degli accordi commerciali dell'UE	133
7. La protezione del mercato interno dell'UE con le misure di difesa commerciale	137

CAPITOLO 7  
LA DIMENSIONE ESTERNA  
DELL'UNIONE MONETARIA  
di SUSANNA CAFARO

1. Le basi giuridiche	143
2. I primi accordi in materia di regime monetario e valutario	145
3. Le ipotesi di rappresentanza dell'Unione monetaria negli organismi internazionali	148
4. La dicotomia tra Unione e Area dell'euro	150
5. La proiezione internazionale della Banca centrale europea	151

CAPITOLO 8  
LA POLITICA DI COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO,  
L'AIUTO UMANITARIO E LA COOPERAZIONE ECONOMICA,  
FINANZIARIA E TECNICA CON I PAESI TERZI  
di GIULIA D'AGNONE

1. La cooperazione allo sviluppo, l'aiuto umanitario e la cooperazione economica, tecnica e finanziaria con i Paesi terzi: elementi comuni alle tre politiche di assistenza dell'Unione europea	155
2. La cooperazione allo sviluppo	159
3. La cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi	166
3.1. L'assistenza finanziaria d'urgenza	168
4. L'aiuto umanitario	169



CAPITOLO 9  
LA POLITICA EUROPEA DI VICINATO  
di SARA POLI

1. Lo <i>status</i> della politica europea di vicinato nei Trattati	177
2. I rapporti contrattuali con i Paesi del vicinato prima del 2003	178
3. Gli obiettivi e i principi della politica europea di vicinato nel 2003-2004 e i <i>fora</i> di cooperazione regionale del 2008 e 2009	182
4. La riforma della politica europea di vicinato del 2011	184
5. Gli accordi di associazione con la Georgia, la Moldavia e l'Ucraina e gli ostacoli alla loro entrata in vigore	186
5.1. La qualifica di «accordi finalizzati all'integrazione» e la realizzazione di un'area di libero scambio globale e approfondita	188
5.2. Il principio della condizionalità economica	190
5.3. Il sistema di risoluzione delle dispute nell'ambito dell'area di libero scambio globale e approfondita e l'obbligo per il collegio di arbitri di riferire alla Corte di giustizia	192
5.4. L'applicazione degli accordi nei territori su cui i Paesi associati non hanno un controllo effettivo	195
6. Il riorientamento della politica europea di vicinato del 2015: l'interesse verso la stabilità e la differenziazione	197
7. L'applicazione della differenziazione rafforzata: l'accordo di partenariato economico globale con l'Armenia	199
7.1. ( <i>segue</i> ) L'accordo di partenariato globale con l'Azerbaijan	204

CAPITOLO 10  
LE RELAZIONI ESTERNE DELL'UNIONE EUROPEA  
IN MATERIA AMBIENTALE ED ENERGETICA  
di LORENZO SCHIANO DI PEPE

1. Tutela dell'ambiente e politica energetica come aree di intervento dell'Unione europea sempre più intrinsecamente legate tra loro sul piano dell'azione interna così come su quello delle relazioni esterne	207
2. Diritto internazionale dell'ambiente e ruolo dell'Unione europea su scala globale e regionale, tra cooperazione istituzionalizzata e partecipazione ai «grandi trattati» in materia ambientale	212
3. Cambiamenti climatici e diritto dell'Unione europea: obblighi internazionali, prassi applicative con particolare riferimento all'attuazione del cd. Accordo di Parigi del 2015 e politiche «interne» per il clima	220
4. Cenni sull'azione esterna dell'Unione europea e sugli obiettivi di sicu-	

rezza energetica da questa perseguiti: verso una «sovranità energetica» dell'Unione europea?	227
--	-----

CAPITOLO 11  
LA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE (PESC)  
di MARIA EUGENIA BARTOLONI

1. Premessa	235
2. La nozione di «politica estera e di sicurezza comune»	235
3. La competenza in materia di politica estera	238
4. Le fonti	239
4.1. Le azioni e posizioni comuni	241
4.2. Altre fonti della PESC	245
5. Gli attori	247
5.1. Il Consiglio europeo e il Consiglio	247
5.2. L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza	249
5.3. Il Comitato politico e di sicurezza	250
5.4. La Commissione e il Parlamento europeo	250
6. Il procedimento decisionale PESC	251
6.1. L'adozione degli atti	251
6.2. La conclusione degli accordi	253
7. La tutela giurisdizionale	255
8. Gli Stati membri e la politica estera dell'Unione europea	260

CAPITOLO 12  
LE MISURE RESTRITTIVE  
E LA TUTELA DEI DIRITTI DEI SINGOLI  
di SARA POLI

1. Le misure restrittive e le loro finalità	263
1.1. La competenza dell'Unione con riguardo all'adozione di misure restrittive	264
2. Le misure restrittive di origine onusiana, autonome e «ibride»	267
3. Le motivazioni alla base delle sanzioni	270
4. Le misure restrittive finalizzate alla lotta al terrorismo	275
5. Altre misure restrittive di tipo orizzontale	278
6. La procedura per l'adozione delle misure restrittive	281

7. Le misure restrittive a carattere economico (art. 215 TFUE)	282
8. Tendenze con riguardo alle designazioni delle persone	283
9. Il controllo giurisdizionale sulle misure restrittive individuali	283

CAPITOLO 13  
LA POLITICA DI SICUREZZA  
E DI DIFESA COMUNE (PSDC)  
di LUCA PALADINI

1. La PSDC quale componente della PESC	289
2. Dalla PESD alla PSDC	289
3. Aspetti istituzionali	292
3.1. Le funzioni attribuite alle istituzioni	292
3.2. Il quadro istituzionale dedicato alla PSDC	293
3.3. Strumenti e procedure	295
3.4. Il finanziamento	297
4. Aspetti materiali	298
4.1. La componente «sicurezza»	298
4.1.1. Le missioni dell'UE	299
4.1.2. Scenari di intervento	301
4.1.3. La partecipazione degli Stati terzi	303
4.1.4. La cooperazione con altre organizzazioni internazionali	304
4.2. La componente «difesa»	308
4.2.1. La cooperazione strutturata permanente	309

CAPITOLO 14  
IL RECESSO DAI TRATTATI  
ALLA LUCE DELL'ESPERIENZA DELLA BREXIT  
di SARA POLI

1. La clausola sul recesso dai Trattati: genesi nel TUE e sua natura	315
2. Le condizioni procedurali per l'attivazione dell'art. 50 TUE, la questione del ritiro unilaterale della notifica e i vantaggi/svantaggi per l'UE collegati al recesso del Regno Unito	317
3. Le conseguenze dell'attivazione dell'art. 50 TUE sulla partecipazione dello Stato che recede all'attività istituzionale dell'Unione	319
4. La natura speciale della procedura per la negoziazione e conclusione dell'accordo di recesso rispetto a quella di cui all'art. 218 TFUE e la	

questione del prolungamento del tempo richiesto per l'approvazione dell'accordo di recesso nella prassi della Brexit	321
5. La preminenza del Consiglio europeo rispetto alle altre istituzioni nell'ambito dell'art. 50 e nella prassi	325
6. La conclusione della negoziazione dell'accordo, la sua ritardata entrata in vigore, i poteri della Corte di giustizia ex art. 218 c. 11 TFUE e l'istituzione di un periodo di transizione	328
7. Il Protocollo su Irlanda e Irlanda del Nord e le difficoltà di applicazione per il Regno Unito	330
8. I diritti dei cittadini europei	333
9. I poteri di <i>enforcement</i> della Commissione europea, la giurisdizione della Corte di giustizia, il sistema di risoluzione delle dispute e gli accordi conclusi dal Regno Unito nelle materie di competenza esclusiva dell'Unione durante il periodo di transizione	335
10. Il Trattato sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito: un accordo ampio ma non ambizioso e la sua unicità nell'ambito della prassi degli accordi dell'UE	338
<i>Autori</i>	351

## CAPITOLO 13

### LA POLITICA DI SICUREZZA E DI DIFESA COMUNE (PSDC)

*Luca Paladini*

SOMMARIO: 1. La PSDC quale componente della PESC. – 2. Dalla PESC alla PSDC. – 3. Aspetti istituzionali. – 3.1. Le funzioni attribuite alle istituzioni. – 3.2. Il quadro istituzionale dedicato alla PSDC. – 3.3. Strumenti e procedure. – 3.4. Il finanziamento. – 4. Aspetti materiali. – 4.1. La componente «sicurezza». – 4.1.1. Le missioni dell'UE. – 4.1.2. Scenari di intervento. – 4.1.3. La partecipazione degli Stati terzi. – 4.1.4. La cooperazione con altre organizzazioni internazionali. – 4.2. La componente «difesa». – 4.2.1. La cooperazione strutturata permanente.

#### **1. La PSDC quale componente della PESC**

La Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) è parte integrante della Politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'Unione europea (artt. 24 e 42 TUE).

La PSDC comprende una componente «sicurezza» e una componente «difesa». La prima è orientata allo sviluppo di capacità di intervento militari e civili, da impiegare nelle missioni di pace che l'UE istituisce e invia negli scenari di crisi al di fuori dei propri confini. La seconda è, invece, proiettata verso la graduale definizione di una difesa comune europea.

Alla PSDC non partecipa la Danimarca. L'art. 5 del Protocollo n. 22, allegato al Trattato di Lisbona, conferma l'*opting-out* di tale Stato membro, che sin dalla nascita della PESC non partecipa all'elaborazione, all'adozione e all'attuazione di decisioni aventi implicazioni in materia di difesa, così come al loro finanziamento. L'*opting-out* danese non pone, però, ostacoli alla cooperazione perseguita dagli altri Stati membri in ambito PSDC.

#### **2. Dalla PESC alla PSDC**

L'avvio della PESC, avvenuto con il Trattato di Maastricht del 1992, ha segnato anche la nascita della competenza dell'UE in materia di sicurezza e di difesa, comprendendo essa «tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione europea, ivi compresa la definizione a termine di una politica

di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune» (*ex art. J.4 TUE*).

Tale politica – comunemente denominata “PESD” – era elaborata e attuata avvalendosi dell’Unione dell’Europa occidentale (UEO), organizzazione internazionale istituita nel 1954, a fini di difesa collettiva, da Belgio, Paesi Bassi, Lussemburgo, Francia, Regno Unito, Italia, Germania federale, Grecia, Spagna e Portogallo.

In realtà, l’aspetto difensivo è stato considerato sin dagli albori del processo di integrazione europea. Infatti, nel 1952 i sei Stati fondatori della CECA firmarono il Trattato di Parigi, istitutivo della Comunità europea di difesa (CED). Tale trattato prevedeva sia la creazione di un esercito comune, sia la garanzia di un sostegno militare della Gran Bretagna e degli Stati Uniti in caso di attacco armato a uno Stato parte della CED. La Comunità europea di difesa non vide mai la luce, poiché l’Assemblea legislativa francese, a larga maggioranza, non ratificò il Trattato di Parigi.

La PESD introdotta a Maastricht non pregiudicava il carattere specifico delle politiche di sicurezza e di difesa degli Stati membri e rispettava gli obblighi derivanti, per alcuni di essi, dall’appartenenza alla NATO. Inoltre, essa non ostava allo sviluppo di una più stretta cooperazione fra gli Stati membri nell’ambito dell’UEO e della NATO, purché tale collaborazione condotta al di fuori dell’Unione europea non contravvenisse a quanto stabilito nella PESD. Tale previsione è, in termini sostanzialmente identici, ancora oggi vigente.

La “prima” PESD fu significativamente modificata con il Trattato di Amsterdam del 1997.

Innanzitutto, venne previsto che il traguardo della difesa comune, sancito da una decisione del Consiglio europeo, fosse oggetto di ratifica da parte degli Stati membri «secondo le rispettive norme costituzionali». Inoltre, fu prevista la possibilità di sviluppare la reciproca cooperazione tra Stati membri nel settore degli armamenti e fu altresì confermata la cooperazione con l’UEO, indicata nel TUE come parte integrante della PESD e “braccio operativo” nei settori della sicurezza e della difesa.

Particolarmente rilevante è, però, la previsione di cui all’*ex art. J.7, co. 2, TUE* (poi rinumerato *art. 17 TUE*), secondo cui la PESD comprendeva «le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese

le missioni tese al ristabilimento della pace», poiché tale disposizione primaria dava concreta espressione alla componente «sicurezza» della PESD e gettava le basi per l'intervento dell'UE, assistita dall'UEO, negli scenari di crisi internazionale.

Al contrario, l'entrata in vigore del Trattato di Nizza del 2001 non ha comportato significative modifiche alla PESD, mantenendo l'impianto normativo definito ad Amsterdam.

Invece, con il Trattato di Lisbona la disciplina della PESD è stata nuovamente rivista, innanzitutto emancipandola sotto il profilo normativo. Infatti, contrariamente al regime precedente, nel quale le singole disposizioni sulla PESD erano inserite nel quadro normativo della PESC, alla PSDC (nuova denominazione della PESD) è stata dedicata una sezione del Titolo V TUE – il Capo 2, relativo alle «Disposizioni sulla politica di sicurezza e di difesa comune» (articoli da 42 a 46 TUE) – che ne detta la disciplina specifica nel quadro normativo generale della PESC.

La disciplina della PSDC da una parte raccoglie, riordina e (parzialmente) innova le previsioni relative alla sua elaborazione e alla sua attuazione, mentre dall'altra capitalizza la prassi intervenuta nei primi 15 anni di PESD. È il caso, ad esempio, della previsione a livello primario dell'Agenzia europea per la difesa, istituita nel 2004, oppure della nuova formulazione della norma relativa ai tipi di missioni di pace che l'UE può avviare (*ex art. 17 TUE*).

Inoltre, se è confermato che la PSDC non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa degli Stati membri e rispetta gli obblighi derivanti dall'appartenenza alla NATO, è anche previsto che, in caso di attacco armato a uno Stato membro, gli altri Stati membri dell'UE «sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite», norma internazionale pattizia che conferma il “diritto naturale” alla legittima difesa individuale o collettiva già previsto dal diritto consuetudinario.

Infine, è opportuno ricordare che, in tema di solidarietà tra Stati membri rispetto alle questioni di sicurezza interna, la clausola di solidarietà introdotta dall'art. 222, co. 1, TFUE (appartenente, dunque, al quadro giuridico frammentato dell'azione esterna dell'UE) prevede che, in caso di attacco terroristico o di una catastrofe naturale o provocata dall'uomo di cui sia vittima uno Stato membro, l'UE e gli altri Stati membri prestino il loro aiuto.



### 3. Aspetti istituzionali

Il quadro istituzionale unico dell'UE serve anche la PESC/PSDC, tenuto conto che le istituzioni agiscono «nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste» (art. 13 TUE).

#### *3.1. Le funzioni attribuite alle istituzioni*

Come anticipato nel Capitolo 11, la PSDC è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio.

Il Consiglio europeo svolge una funzione di indirizzo politico, individuando gli interessi e gli obiettivi strategici dell'azione esterna dell'UE, anche con riguardo alla PSDC.

Per sua parte, il Consiglio, nella formazione «Affari esteri», adotta le decisioni necessarie per dare attuazione a quanto definito dal Consiglio europeo. Anche in tale ambito il Consiglio è assistito da organi preparatori, quali il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER), che prepara dei lavori dell'istituzione (art. 16 TUE), il Comitato politico e di sicurezza, sul quale ci soffermeremo nel prossimo paragrafo, e diversi gruppi di lavoro dedicati ad aspetti specifici della PSDC.

Se nella PSDC è confermato il ruolo che il Consiglio europeo e il Consiglio esercitano in ambito TFUE, lo stesso non può dirsi per le altre istituzioni appartenenti al quadro istituzionale unico dell'UE.

Infatti, l'iniziativa sugli atti della PSDC spetta all'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (Alto rappresentante) e agli Stati membri, mentre, come noto, in ambito TFUE l'iniziativa legislativa è una prerogativa della Commissione. Il minor ruolo di quest'ultima istituzione in ambito PSDC appare, però, temperato dalla previsione secondo cui l'Alto rappresentante, che è anche Vicepresidente di diritto della Commissione (art. 17 TUE), debba coordinare le relazioni esterne (art. 18 TUE). Si può, dunque, ritenere che i diversi compiti e ruoli attribuiti all'Alto Rappresentante possano consentire alla Commissione di incidere, pur indirettamente, sul contenuto di una proposta di atto da adottare in ambito PSDC.

All'adozione degli atti della PSDC non partecipa il Parlamento, dunque tale istituzione non esercita le stesse prerogative che le spettano in ambito TFUE.



In due casi, però, il Parlamento partecipa in via consultiva al procedimento di adozione degli atti. In primo luogo, l'art. 27, par. 3, TUE prevede che l'organizzazione e il funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), che assiste l'Alto Rappresentante nell'esercizio delle sue funzioni, siano stabiliti da una decisione del Consiglio, assunta su proposta dello stesso Alto Rappresentante, previa consultazione del Parlamento e approvazione della Commissione. Così è accaduto con l'adozione della decisione 2010/427/PESC sull'organizzazione e il funzionamento del SEAE e lo stesso accadrà se saranno adottate delle decisioni che ne modificano il contenuto o se sarà assunta una decisione sostitutiva della precedente. Inoltre, secondo l'art. 41 TUE, che riguarda il finanziamento della PESC/PSDC, se si rende necessario finanziare urgentemente delle iniziative, il Consiglio adotta una decisione che stabilisce le procedure per garantire il rapido accesso al bilancio dell'UE previa consultazione del Parlamento.

Come nella PESC, anche nella PSDC non è previsto l'esercizio della funzione normativa delegata, che, invece, in ambito TFUE la Commissione può esercitare previa delega delle istituzioni competenti ad adottare un atto dell'UE (art. 290 TFUE), come è accaduto, ad esempio, in alcuni "settori chiave" del mercato unico.

Quanto alla funzione esecutiva, se in ambito TFUE essa è decentrata e assegnata al Consiglio, alla Commissione e agli Stati membri (art. 291 TFUE), nella PSDC è prerogativa dell'Alto Rappresentante e degli Stati membri. Sicché, in generale, l'Alto rappresentante assicura l'attuazione delle decisioni adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio (art. 27 TUE), mentre gli Stati membri partecipano all'attuazione della PSDC, eventualmente anche in forma ridotta. Ad esempio, se di regola tutti gli Stati membri possono partecipare alle missioni di pace dell'UE, è anche possibile che lo svolgimento di una missione di pace sia affidata a un gruppo di Stati membri che lo desiderino e dispongano delle capacità necessarie; in tal caso, essi si accorderanno con l'Alto rappresentante sulla gestione della missione (artt. 42 e 44 TUE).

Quanto al ruolo specifico del Parlamento europeo e della Commissione nella PESC/PSDC, decisamente ridotto rispetto a quello esercitato in ambito TFUE, nonché alla giurisdizione esercitata dalla Corte di giustizia, si fa rinvio al Capitolo 11.

### *3.2. Il quadro istituzionale dedicato alla PSDC*

Il quadro istituzionale servente la PSDC è completato da alcuni organi e strutture dedicate, solo in parte previste a livello primario.

Va innanzitutto ricordato il Comitato politico e di sicurezza (art. 38 TUE). Composto dagli ambasciatori degli Stati membri dell'UE, tale organo monitora gli sviluppi della situazione internazionale, fornisce pareri al Consiglio in ordine alla definizione e all'attuazione degli interventi dell'UE, elabora orientamenti a favore delle strutture dedicate alla PSDC e garantisce il controllo politico e la direzione strategica delle missioni di pace, anche sotto il profilo del coordinamento tra gli aspetti militari e civili (art. 43 TUE). Inoltre, lo stesso Comitato assiste il Consiglio quando, una volta invocata la clausola di solidarietà di cui all'art. 222 TFUE, dev'essere assicurato il controllo politico e la direzione strategica della risposta dell'UE (decisione 2014/415/UE).

In secondo luogo, va rammentata l'Agenzia europea per la difesa (AED), istituita nel 2004 (azione comune 2004/551/PESC) e successivamente prevista a livello primario con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona (art. 45 TUE).

L'adesione all'AED è su base volontaria; al momento ne è esclusa la sola Danimarca, stante il suo *opting-out* dalla PSDC. Compito dell'Agenzia, che ha la personalità giuridica necessaria a raggiungere i suoi obiettivi, è di sviluppare le capacità di difesa nel settore della gestione delle crisi, di promuovere e rafforzare la cooperazione europea nel settore degli armamenti, di rafforzare la base industriale e tecnologica di difesa europea, di creare un mercato europeo competitivo dei materiali di difesa, nonché di promuovere la ricerca in tale ambito. Merita segnalare la procedura di revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD) gestita dall'AED, il cui fine è di sostenere gli Stati membri nell'individuazione delle priorità di difesa in cui investire, ad esempio facendo convergere le scelte di bilancio verso il finanziamento dei progetti della cooperazione strutturata permanente. Come prevede l'art. 45, par. 2, TUE, l'AED svolge i suoi compiti in collegamento con la Commissione, se necessario.

Tra gli organi provvisti di personalità giuridica, ma non previsti a livello primario, vanno segnalati il Centro satellitare (SATCEN) e l'Istituto di studi strategici (ISS), entrambi sottoposti agli indirizzi del Comitato politico e di sicurezza e dell'Alto Rappresentante. Il SATCEN, istituito nel 2001 e riformato nel 2014 (decisione 2014/401/PESC), ha sede in Spagna e provvede a fornire le risorse spaziali e i dati collaterali, comprese le immagini satellitari e aeree, necessari allo svolgimento delle missioni di pace dell'UE. Per sua parte, l'ISS, istituito nel 2001 e anch'esso riformato nel 2014 (deci-

sione 2014/75/PESC), ha sede a Parigi e si occupa di ricerca e analisi in materia di PESC/PSDC, anche in collaborazione con il mondo accademico.

Infine, vanno ricordate due strutture tecniche di cruciale importanza per lo svolgimento “sul campo” della PSDC, con particolare riguardo alle missioni di pace dell’UE. Trattasi del Comitato militare e dello Stato maggiore, entrambi istituiti nel 2001 e, una volta reso operativo il SEAE, incorporati nel suo organigramma. Il Comitato militare è composto dai Capi di Stato maggiore della difesa degli Stati membri e ha compiti di consulenza militare a beneficio del Comitato politico e di sicurezza, nonché di direzione militare dello Stato Maggiore. Quest’ultimo, parimenti composto dai Capi di stato maggiore della difesa, svolge compiti di consulenza e sostegno in campo militare, compresa l’esecuzione delle missioni di pace, rispetto alle quali, ad esempio, assicura il tempestivo allarme, la valutazione della situazione locale, la pianificazione strategica e l’identificazione delle forze europee nazionali e multinazionali da impiegare.

### 3.3. *Strumenti e procedure*

Quale parte integrante della PESC, la PSDC ne segue la disciplina specifica, dunque il *dominus* è il Consiglio e gli atti adottabili sono le decisioni (art. 25 TUE). Come prevedono gli artt. 24, par. 1, co. 2, e l’art. 31, par. 1, TUE, è esclusa l’adozione di atti legislativi in ambito PSDC.

Le decisioni della PSDC sono assunte dal Consiglio, su proposta dell’Alto Rappresentante o degli Stati membri (art. 42, par. 4, TUE). Come ampiamente esposto nel Capitolo 11, la regola generale di adozione delle decisioni assunte nella PSDC è l’unanimità, con possibilità, per gli Stati membri dissenzienti (al massimo 1/3), di astenersi senza impedire l’adozione dell’atto (art. 31 TUE). In ambito PSDC, Cipro si è avvalsa della possibilità di astenersi in occasione del lancio della missione civile *EULEX Kosovo* (azione comune 2008/124/PESC, più volte modificata), non solo perché non aveva riconosciuto il Kosovo proclamatosi indipendente, ma anche per non creare precedenti vantaggiosi per la Repubblica turco-cipriota, “Stato fantoccio” autoproclamatosi nel 1983 dopo circa dieci anni dall’occupazione militare della parte settentrionale dell’isola da parte della Turchia.

Nella dichiarazione resa in sede di Consiglio, tale Stato membro si esprimeva nei seguenti termini: «Cyprus recognises the European Union’s responsibility to con-

tribute to and, to the extent possible, ensure the stability of the Western Balkans. Cyprus also respects the wish of its partners for an active engagement of the European Union in Kosovo (...) Notwithstanding its firm views, especially on the question of the legal basis for the involvement of the European Union in Kosovo, and any possible future implications in terms of international law, Cyprus has decided not to hinder the decision of the Council to adopt the Joint Action on the EU Rule of Law Mission in Kosovo. In a constructive spirit of loyalty and mutual solidarity, the Government of Cyprus has arrived at the above decision which is without prejudice to any future decisions on EU action in similar matters and without prejudice to the status of Kosovo». (cfr. Council doc. CM 448/08, 4 February 2008).

Nel caso specifico delle decisioni istitutive delle missioni di pace dell'UE, il Consiglio ne stabilisce l'obiettivo, la portata e le modalità generali di realizzazione (art. 43, par. 2, TUE), potendo anche decidere di affidarne la realizzazione sul campo a un gruppo di Stati membri che lo vogliano e dispongano delle capacità militari e/o civili necessarie (art. 44, par. 1, TUE).

La prassi evidenzia che alle decisioni istitutive delle missioni di pace possono seguire, nel tempo, altre decisioni della PSDC che ne modificano o integrano il contenuto con riguardo a diversi aspetti. Ad esempio, può trattarsi di modifiche al mandato da svolgere sul campo, di proroghe alla durata dell'intervento oppure, piuttosto comunemente, della riformulazione degli aspetti finanziari in conseguenza alla necessità di affrontare nuovi costi.

Ad esempio, la decisione PESC 2015/778 istitutiva dell'operazione militare *EUNAVFOR MED* nel Mediterraneo centromeridionale è stata modificata otto volte dal 2015 al 2019 (decisione PESC 2015/1926; decisione PESC 2016/993; decisione PESC 2016/2314; decisione PESC 2017/1385; decisione PESC 2018/717; decisione PESC 2018/2055; decisione PESC 2019/535; infine, decisione PESC 2019/1595). Le modifiche hanno riguardato quasi tutte le disposizioni contenute nella decisione 2015/778, tra le quali, ad esempio, quelle relative al mandato dell'operazione, al coordinamento con le altre agenzie dell'UE e gli altri attori internazionali presenti in loco (tra i quali l'Unione africana), al finanziamento dei costi, alla nomina del Capo dell'operazione navale, nonché alla durata dell'intervento, da ultimo prorogata al 31 marzo 2020 con la decisione PESC 2019/1595.

In nessun caso è prevista la partecipazione del Parlamento e della Commissione all'adozione delle decisioni della PSDC, come invece, pur eccezionalmente, accade in ambito PESC (in tal senso, cfr. art. 27, par. 3, TUE e art. 41 TUE).

### 3.4. *Il finanziamento*

Il finanziamento della PESC/PSDC segue il criterio binario indicato dall'art. 41 TUE, che distingue le spese non militari dalle spese militari.

In sintesi, sono a carico del bilancio dell'UE le spese amministrative che le istituzioni sostengono per l'attuazione della PESC/PSDC e le spese operative (ad esempio, quelle relative all'avvio di una missione di pace di tipo civile). Inoltre, qualora sia necessario finanziare delle iniziative urgenti (ad esempio, i preparativi di una missione di pace civile), il Consiglio adotta, previa consultazione del Parlamento, una decisione che stabilisce le procedure per garantire il rapido accesso agli stanziamenti del bilancio dell'UE.

Invece, non sono a carico del bilancio dell'UE le spese relative alle operazioni aventi implicazioni nel settore militare o della difesa (ad esempio, l'avvio di una missione di pace di tipo militare), salvo che il Consiglio, all'unanimità, decida diversamente. Nel caso in cui tali spese restino a carico degli Stati membri, il relativo riparto si basa sul prodotto nazionale lordo, a meno che il Consiglio, sempre all'unanimità, decida di seguire un altro criterio. Inoltre, nel caso in cui uno o più Stati membri abbiano espresso la loro astensione costruttiva all'adozione di una decisione riguardante un'operazione avente implicazioni nel settore militare o della difesa, non sussiste l'obbligo di partecipare al relativo finanziamento.

Rispetto alla preparazione delle missioni di pace di natura militare, i relativi costi sono finanziati da un fondo iniziale, costituito dai contributi versati dagli Stati membri. In base all'art. 41 TUE, il Consiglio adotta (stavolta) a maggioranza qualificata e su proposta dell'Alto Rappresentante, le decisioni necessarie a costituire il fondo iniziale, a definire le modalità della sua gestione, nonché a stabilire le forme del controllo finanziario.

Nella vigenza del Trattato di Nizza fu istituito il meccanismo *Athena*, avente la funzione di amministrare il finanziamento dei costi comuni delle operazioni a carico degli Stati membri (decisione 2004/197/PESC, più volte modificata). In sostituzione di *Athena*, è stato di recente istituito lo Strumento europeo per la pace (decisione 2021/509), che oltre a finanziare i costi comuni delle operazioni dell'UE aventi implicazioni nel settore militare o della difesa, sosterrà finanziariamente il rafforzamento delle capacità degli Stati terzi e delle organizzazioni regionali e internazionali nell'ambito del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale.



Tale approccio multiplo, che affianca le misure di rafforzamento delle capacità locali all'attività delle missioni di pace dell'UE negli Stati che le ospitano, assegna allo Strumento europeo per la pace un ruolo determinante nel conferire maggiore efficacia alle azioni intraprese sul campo dall'UE.

#### 4. Aspetti materiali

Come si evince dall'acronimo, la PSDC comprende una componente «sicurezza» e una componente «difesa».

Mentre sul contenuto delle due componenti ci si soffermerà nei paragrafi successivi, si intende qui premettere che, pur potendosi operare una distinzione, esse non sono nettamente separabili. Infatti, gli sviluppi conseguiti nell'ambito della componente «sicurezza» influiscono sulla componente «difesa» e viceversa.

Un esempio è offerto dallo sviluppo di capacità militari e civili dell'UE. Infatti, se è vero che tale obiettivo è stato fissato, sin dai primi anni duemila, nell'ambito della componente «sicurezza», il suo raggiungimento è stato successivamente considerato nel quadro della componente «difesa» e, in particolare, nella cooperazione strutturata permanente, proiettata non solo verso lo sviluppo di una politica di difesa comune e, in prospettiva, di una difesa unica, ma anche al miglioramento delle capacità necessarie allo svolgimento delle missioni di pace dell'UE. D'altra parte, i risultati raggiunti nell'ambito della cooperazione strutturata permanente costituiscono un miglioramento delle capacità di intervento dell'UE negli scenari di crisi e, dunque, un punto di partenza per accrescerle ulteriormente.

Tale complementarità e mutua influenza tra le due componenti della PSDC è testimoniata anche dall'attività svolta da alcuni organi a essa dedicati (ad esempio, l'AED e il SEAE), il cui fine è di promuovere, di attuare e di sviluppare in un'ottica coordinata e sinergica sia la «sicurezza», sia la «difesa» dell'UE.

##### 4.1. La componente «sicurezza»

L'obiettivo di dare sviluppo alla componente «sicurezza» risale al Consiglio europeo di Colonia del 1999, in esito al quale fu deciso di inserire la gestione delle crisi nel potenziamento dell'allora PESC.

In successivi vertici, il Consiglio europeo ha scandito le tappe dell'e-

voluzione di tale componente, fissando obiettivi in termini di capacità militari (Helsinki, 1999), di creazione di strutture dedicate (Nizza, 2000), di capacità civili (Feira, Nizza e Göteborg, 2001). Furono tali primi sviluppi a consentire all'UE, nel 2003, di dare una prima attuazione all'allora PESD, attraverso l'invio della missione civile di polizia *EUPM* in Bosnia-Erzegovina (azione comune 2002/210/PESC, più volte modificata). Da tale esordio operativo si è sviluppata l'ampia prassi relativa alle missioni di pace dell'UE, che conta ad oggi oltre 35 interventi, tra militari e civili, dispiegati in diversi Stati terzi europei, nel continente africano e in Asia.

Successivamente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Consiglio europeo ha fissato nuovi obiettivi di sviluppo della componente «sicurezza» della PSDC. Ad esempio, nel 2017 il Consiglio europeo ha sollecitato gli Stati membri ad avviare la cooperazione strutturata permanente (decisione PESC 2017/2315), al fine di rafforzare la sicurezza e la difesa dell'UE, mentre, più di recente, la stessa istituzione ha stabilito di incrementare l'impegno civile e militare dell'UE, anche attraverso le potenzialità offerte dal nuovo Strumento europeo per la pace (decisione PESC 2021/509).

Ciò premesso, la componente «sicurezza» va intesa nella sua proiezione esterna, dunque in relazione alla stabilità di scenari geo-politici più o meno prossimi all'UE, mentre all'aspetto interno sono dedicate altre disposizioni primarie. Ne darebbe conferma l'art. 43 TUE, secondo cui le missioni di pace dell'UE «possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio», laddove, invece, alle minacce terroristiche che colpiscono l'interno dell'UE sono dedicate alcune disposizioni del TFUE (ad esempio, le norme relative allo Spazio di libertà, sicurezza e giustizia o la clausola di solidarietà prevista dall'art. 222 TFUE).

#### 4.1.1. *Le missioni dell'UE*

Si possono individuare due tipi di missioni di pace: le operazioni militari e, in numero maggiore, le missioni civili.

Le operazioni militari prevedono schieramento di forze armate degli Stati membri e di Stati terzi con finalità di mantenimento o ristabilimento della pace in scenari di crisi esterni all'UE.

Tra le prime operazioni militari lanciate dall'UE si può ricordare *Althea* (azione co-

mune 2004/570/PESC, modificata con azione comune 2007/720/PESC), ancora in fase di svolgimento, il cui compito è di contribuire alla stabilizzazione della Bosnia-Erzegovina attraverso la sorveglianza degli Accordi di Dayton, l'instaurazione di un clima di sicurezza interna al Paese e l'addestramento dell'esercito bosniaco in linea con gli standard definiti in sede NATO. Trattandosi di un intervento militare, le attività di *Althea* sono svolte in conformità alle risoluzioni del Consiglio di sicurezza ONU sulla situazione in Bosnia-Erzegovina (da ultimo, cfr. risoluzione 2549/2020). È, invece, durata poco più di un anno l'operazione militare *EUFOR Tchad/RCA* (azione comune 2007/677/PESC) nel Chad e nella Repubblica centroafricana, col fine di dare attuazione al mandato conferito dal Consiglio di sicurezza ONU nella risoluzione 1778/2007, relativa al contenimento degli effetti destabilizzanti della situazione in Darfur nella regione circostante. Più di recente, l'UE ha istituito l'operazione militare navale *EUNAVFOR MED Irini* nel Mediterraneo (decisione PESC 2020/472, modificata con decisione PESC 2021/542), in avvicendamento alla precedente operazione militare *EUNAVFOR MED* (decisione PESC 2015/778, più volte modificata), assegnandole un compito primario e più compiti secondari. Il compito primario di *EUNAVFOR MED Irini* è di contribuire all'attuazione dell'embargo sulle armi imposto dal Consiglio di sicurezza dell'ONU nei confronti della Libia (risoluzione 1970/2011 e successive di pari oggetto). Costituiscono, invece, compiti secondari della stessa operazione navale (a) la partecipazione all'attuazione delle misure decise dal Consiglio di sicurezza per contrastare l'esportazione illecita di petrolio dalla Libia (risoluzione 2146/2014 e successive di pari oggetto), (b) l'assistenza nello sviluppo delle capacità e nella formazione della guardia costiera e della marina libiche, al fine di rafforzarne le capacità nella prevenzione del traffico e nella tratta dei migranti, e (c) la raccolta di informazioni e il pattugliamento in alto mare, al fine di contribuire al contrasto delle reti di traffico e di tratta degli esseri umani.

Le missioni civili raggruppano, invece, più sottotipi di interventi non armati, che comprendono lo schieramento di forze di polizia, doganali o di tipo tecnico, la cui finalità è di sostenere e di assistere lo Stato ospitante nel mantenere l'ordine interno e nel presidiare i confini, nonché, più in generale, di promuovere e affermare lo Stato di diritto.

Alcuni esempi possono chiarire la varietà dei compiti assegnati alle missioni civili. Con riguardo agli interventi di polizia, si può ricordare la missione *EUROPOL COPPS* (decisione 2013/354/PESC, più volte modificata), che da quasi dieci anni assiste l'Autorità nazionale palestinese nella riforma del settore della sicurezza e della giustizia, in conformità con i migliori standard europei e internazionali, al fine di migliorare la sicurezza e la protezione del suo popolo. Rispetto all'attività



di sorveglianza delle dogane, si può citare la missione *EUBAM Libia* (decisione 2013/233/PESC, più volte modificata), il cui fine è di fornire alle autorità libiche un sostegno per sviluppare, a breve termine, la capacità di accrescere la sicurezza delle frontiere terrestri, marine e aeree libiche e, più a lungo termine, per sviluppare una strategia più ampia di gestione integrata dei confini. Infine, tra le missioni di tipo tecnico figura *Eujust Lex* (azione comune 2005/190/PESC, più volte modificata) missione civile che ha operato dal 2005 al 2009 in Iraq, al fine migliorare la capacità, il coordinamento e la collaborazione delle diverse componenti dell'ordinamento giudiziario penale iracheno, nel pieno rispetto dello Stato di diritto e dei diritti dell'uomo.

Di regola, tutti gli Stati membri contribuiscono allo svolgimento delle missioni di pace dell'UE, prevedendo l'art. 42 TUE che essi mettano a disposizione le capacità civili e militari utili a contribuire al conseguimento degli obiettivi della PSDC e provvedano a migliorare progressivamente le loro capacità militari, anche con il supporto dell'AED.

Ciò detto, sin dagli esordi della PESD, la prassi riferisce di una partecipazione variabile da parte degli Stati membri. Tale ipotesi, la cui ricorrenza dipende anche dal tipo di missione di pace da avviare e dalle capacità necessarie a condurla, è stata espressamente prevista dal Trattato di Lisbona, prevedendo l'art. 42, par. 5, TUE e l'art. 44 TUE che il Consiglio possa affidare lo svolgimento di una missione di pace a un gruppo di Stati membri che lo desiderino e posseggano le capacità necessarie. Ad oggi, il Consiglio non ha ancora assunto decisioni PESC/PSDC fondandole nell'art. 42, par. 5, TUE e/o nell'art. 44 TUE, dunque detta partecipazione variabile, pur ricorrente nella prassi, non è stata ancora formalizzata.

Diverso è il caso della cd. «nazione quadro». Sebbene non prevista dal diritto primario, il Consiglio ha talora assunto decisioni relative alle missioni di pace dell'UE designando una «nazione quadro», avente, nella rosa degli Stati partecipanti, una funzione di coordinamento e di indirizzo delle attività da condurre in loco. Così è stato, ad esempio, nel caso dell'operazione militare *Artemis* dell'UE in Congo; l'art. 2 dell'azione comune 2003/423/PESC istitutiva di tale missione afferma, infatti, che «La Francia agirà in qualità di nazione quadro per l'operazione».

#### 4.1.2. *Scenari di intervento*

Rispetto agli scenari di intervento, l'UE ha finora inviato proprie missio-

ni di pace nel continente europeo “extra UE”, in alcuni Stati/aree dell’Africa e in Asia. Peraltro, non è raro che l’UE abbia avviato più missioni di pace nello stesso scenario di crisi, avvicinandole o affiancandole tra loro, dipendendo tali sviluppi dall’evoluzione della situazione locale e dalle necessità emergenti.

Ad esempio, così è accaduto in Somalia, nella quale l’UE ha lanciato tre missioni di pace, tuttora in corso, col fine di contribuire alla pacificazione di tale Stato africano, in coordinamento con l’ONU e l’Unione africana. Innanzitutto, nel 2008 l’UE ha avviato l’operazione militare navale *Atalanta* (azione comune 2008/851/PESC, più volte modificata), avente il compito di proteggere le navi del Programma Alimentare Mondiale e altre navi vulnerabili dagli atti di pirateria marittima, nonché di sorvegliare le acque somale che presentano rischi per le attività marittime. A tal fine, *Atalanta* è autorizzata a prendere ogni misura necessaria, compreso l’uso della forza, può procedere ad arresto e trasferimento in carcere dei sospetti pirati e, infine, può sequestrare le navi e requisire i beni che si trovano a bordo. Successivamente, nel 2010, l’Unione ha avviato la *EU Training mission Somalia* (decisione 2010/96/PESC, più volte modificata), intervento militare non operativo finalizzato a sostenere lo sviluppo del settore della sicurezza e a rafforzare le forze di sicurezza somale attraverso l’erogazione di una formazione militare specifica. Infine, nel 2012 è stata resa operativa *EUCAP Nestor Somalia* (decisione 2012/389/PESC, più volte modificata) missione civile di sicurezza, il cui mandato prevede il rafforzamento della capacità somala di esercitare una governance marittima efficace e l’assistenza nella codificazione della relativa legislazione.

Gli interventi in ambito europeo sono destinati a Stati vicini, la cui instabilità può minacciare la sicurezza esterna dell’UE. Con riguardo agli Stati terzi sorti dalla dissoluzione della *ex* Jugoslavia (Bosnia-Erzegovina, fYRoM e Kosovo), le missioni di pace dell’UE rappresentano anche degli strumenti di stabilizzazione necessari al progressivo avvicinamento e, in prospettiva, all’adesione all’Unione.

In Africa, i numerosi interventi sono rivolti a scenari di crisi accessi in un continente vicino all’UE e potenzialmente pregiudizievoli della sua sicurezza. La varietà delle operazioni militari e delle missioni civili avviate – spesso compresenti nello stesso teatro di crisi africano – testimonia l’altrettanto varia natura delle esigenze vissute dagli Stati terzi che chiedono l’intervento dell’Unione europea. Oltre alle operazioni militari – talora destinate al mandato di usare la forza, conferito dal Consiglio di sicurezza

ONU – l'UE ha lanciato diverse missioni civili di supporto allo sviluppo delle capacità locali di mantenere l'ordine pubblico, di presidiare i confini e di sviluppare delle specifiche capacità operative.

È il caso del Sahel e delle tre missioni di pace che l'Unione ha avviato nel territorio degli Stati più vulnerabili di tale critica regione africana, peraltro nell'ambito di una significativa presenza internazionale coordinata dall'ONU. In particolare, si tratta della missione civile di consulenza *EUCAP Sahel Niger* (decisione 2012/392/PESC, più volte modificata), avente il mandato di sostenere lo sviluppo delle capacità locali di contrastare il terrorismo e la criminalità organizzata, nonché di due interventi nel vicino Mali. In tale Stato africano, l'UE ha avviato la missione militare non operativa *EUTM Mali* (2013/34/PESC, più volte modificata), il cui compito è di contribuire alla formazione delle forze armate maliane, la cui maggiore operatività dovrebbe consentire il ripristino dell'integrità territoriale del Paese e la riduzione della minaccia terroristica, nonché, nel 2014, la missione *EUCAP Sahel Mali* (decisione 2014/219/PESC, più volte modificata), la cui natura e mandato sono del tutto simili alla missione *EUCAP Sahel Niger*.

Quanto al continente asiatico, il sostegno dell'UE è stato rivolto ai territori palestinesi, all'Iraq "post-Saddam", all'Afghanistan e in Indonesia.

Ad esempio, la provincia indonesiana dell'Aceh è stata il teatro di intervento della missione civile dell'UE *Aceh Monitoring Mission (AMM)* (azione comune 2005/643/PESC), operativa dal settembre 2005 al dicembre 2006, il cui compito era di monitorare l'attuazione del memorandum d'intesa del 2005 convenuto tra il governo indonesiano e il Movimento per l'Aceh libero, al fine di guidare l'auto-governo della provincia di Aceh all'interno dello Stato e della costituzione unitari indonesiani.

#### 4.1.3. La partecipazione degli Stati terzi

È oramai prassi che gli Stati terzi partecipino alle attività condotte in ambito PSDC, in alcuni casi contribuendo a singoli interventi, in altri casi più sistematicamente, dunque a più missioni di pace dell'UE.

Lo strumento giuridico necessario a garantire tale partecipazione esterna alla PSDC è l'accordo internazionale, oggi stipulato sulla base dell'art. 37 TUE e, prima del Trattato di Lisbona, dell'ex art. 24 TUE. La relativa prassi è cospicua e riferisce di due tipi di accordi internazionali.

Nel caso di partecipazione a singoli interventi, l'UE ha stipulato ac-

cordi internazionali *ad hoc* (cd. «accordi di partecipazione») con gli Stati terzi interessati. Ad esempio, ai fini della conduzione dell'operazione militare *Althea* in Bosnia-Erzegovina, l'Unione ha stipulato diversi accordi di partecipazione con gli Stati terzi che hanno partecipato alle attività *in loco*: si tratta della Repubblica di Macedonia (decisione 2006/477/PESC), dell'Albania (decisione 2005/199/PESC), del Cile (decisione 2005/593/PESC), dell'Argentina (decisione 2005/447/PESC), della Nuova Zelanda (decisione 2005/386/PESC), del Marocco (decisione 2005/109/PESC) e, infine, della Svizzera (decisione 2005/44/PESC).

Quanto alla partecipazione sistematica alla PSDC, l'UE ha stipulato diversi accordi internazionali che fissano regole generali della cooperazione con l'UE in materia di gestione delle crisi (cd. «accordi che creano un quadro di partecipazione»), rendendo così non necessaria la stipula di singoli «accordi di partecipazione». L'UE ha stipulato oltre venti accordi che creano un quadro di partecipazione con gli Stati terzi, alcuni dei quali non sono più vigenti a seguito dell'adesione della controparte all'UE, come nel caso della Bulgaria e della Romania. Quanto agli accordi vigenti, l'UE ha concluso gli accordi di partecipazione con Stati terzi prossimi (l'Islanda, la Norvegia, la Bosnia-Erzegovina, il Montenegro, la Serbia, la Repubblica di Macedonia, l'Albania, la Moldavia, l'Ucraina, la Turchia e la Georgia) e «meno prossimi» (la Corea del sud, l'Australia, la Nuova Zelanda, gli Stati Uniti, il Canada, la Colombia e il Cile).

#### 4.1.4. *La cooperazione con altre organizzazioni internazionali*

La PSDC è attuata anche attraverso la cooperazione con altre organizzazioni internazionali.

In primo luogo, l'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU), con la quale l'UE ha stabilito e consolidato una partnership in materia di gestione delle crisi internazionali. Tale cooperazione ha portato le due organizzazioni internazionali a operare «fianco a fianco» in diversi teatri di crisi e ciò è avvenuto sin dal 2003, con l'istituzione e l'avvio della missione civile di polizia *EUPM* in Bosnia-Erzegovina in avvicendamento alla *International Police Task Force (IPTF)* a guida ONU. Da tale primo avvicendamento sul campo, la cooperazione tra i due enti internazionali ha portato allo sviluppo di una prassi significativa e varia sotto il profilo materiale, geografico e operativo.

Nella oramai significativa prassi relativa ai casi di compresenza e coordinamento sul campo, è opportuno dar conto di alcuni esempi. Quanto al contesto europeo, si segnala la partecipazione dell'UE alla presenza civile internazionale stabilita in Kosovo ai sensi della risoluzione 1244/1999 del Consiglio di sicurezza, avvenuta con il lancio della missione civile *EULEX Kosovo*, tuttora in corso e avente il mandato di sostenere le istituzioni locali «verso maggiore efficacia, sostenibilità, multietnicità e responsabilizzazione, senza ingerenze politiche e nel pieno rispetto delle norme internazionali in materia di diritti umani e delle migliori prassi europee» (azione comune 2008/124/PESC e successive modifiche). Nel continente africano le due organizzazioni hanno cooperato in più scenari di crisi, ad esempio in Mali, nel quale l'UE ha dispiegato due missioni di pace. Da una parte, l'operazione militare *EU Training Mission Mali* (decisione 2013/34/PESC), incaricata di svolgere attività di formazione e di consulenza alle forze armate locali. Dall'altra, la missione civile *EU Capacity Building Mission Sahel Mali* (decisione 2014/219/PESC) avente il compito di sostenere lo sviluppo delle capacità locali nella lotta al terrorismo e alla criminalità. In entrambi i casi, al fine di realizzare uno stretto coordinamento in loco tra le missioni di pace compresenti, nelle citate decisioni istitutive si fa menzione alla *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission (MINUSMA)*, missione a guida ONU avente il compito di sostenere il processo di transizione e stabilizzazione del Mali. Oltre ai Balcani e al continente africano, la cooperazione sul campo tra le due organizzazioni internazionali ha avuto luogo anche nello scenario mediorientale. Ad esempio, con riguardo all'Iraq, l'UE è stata presente con la missione *Eujus Lex* di sostegno all'ordinamento giudiziario penale iracheno dal 2005 al 2013 (azione comune 2005/190/PESC, più volte modificata), mentre nel 2017 ha avviato l'*EUAM Iraq* (decisione 2017/1869, più volte modificata), missione civile consultiva a sostegno della riforma del settore della sicurezza, la cui attività si è affiancata a quella della *United Nations Assistance Mission for Iraq (UNAMI)*, con la quale sono state realizzate delle forme di coordinamento nel territorio dello Stato ospitante.

L'UE e l'ONU hanno convenuto le modalità di svolgimento di tale cooperazione facendo ricorso principalmente ad atti di *soft law*, con particolare riguardo alle dichiarazioni congiunte sulla gestione delle crisi del 2003 e del 2007, nonché ad altri atti, tra cui, ad esempio, l'individuazione delle priorità della cooperazione per il periodo 2019-2021. Solo di recente tale *partnership* si è arricchita di un nuovo atto, provvisto di natura giuridica vincolante, avendo le due organizzazioni internazionali stipulato l'accordo quadro per la prestazione di reciproco sostegno *in loco* nell'ambito delle rispettive missioni e operazioni sul campo.



Trattasi dell'accordo quadro UE-ONU sul reciproco sostegno in loco, approvato dal Consiglio con decisione (PESC) 2020/1716 con base giuridica nell'art. 37 TUE e nell'art. 218, co. 5 e 6, TFUE. L'accordo quadro UE-ONU offre una cornice giuridica di riferimento per la stipula, nei futuri interventi in loco, di «accordi di esecuzione tecnica» tra le due organizzazioni su aspetti di logistica, di amministrazione e di sicurezza. Sotto il profilo materiale, il sostegno include, singolarmente o cumulativamente (e senza pretesa di esaustività), la prestazione di beni, forniture o servizi di logistica, la vendita di materiali, la costruzione, rimessa a nuovo e/o consegna di infrastrutture, la prestazione di servizi di sicurezza o di protezione al personale e/o ai beni e, infine, lo scambio di informazioni classificate. Nella prestazione di beni, forniture o servizi di logistica sono compresi, ad esempio, i servizi di trasporto, i depositi di munizioni, l'energia elettrica e l'acqua, il controllo veterinario e degli alimenti e il supporto medico. Invece, possono essere oggetto di vendita, tra l'altro, i veicoli, i carburanti, gli indumenti, le attrezzature mediche e i farmaci. Diversamente, i termini e le condizioni relativi alla costruzione, alla rimessa a nuovo e/o alla consegna di infrastrutture non sono predeterminati, ma concordati in relazione alle singole necessità. Lo stesso dicasi per la prestazione di servizi di sicurezza o di protezione, la cui erogazione deve avvenire nel rispetto dei mandati delle missioni di pace dell'ONU e dell'UE e senza che la stipula degli «accordi di esecuzione tecnica» manlevi la parte beneficiaria dell'onere di tutelare il proprio personale e i propri beni. Infine, quanto allo scambio di informazioni classificate o riservate sul campo, i relativi termini e condizioni sono stabiliti negli «accordi di esecuzione tecnica» e nel rispetto delle politiche, delle procedure e delle prassi consolidate dalle due organizzazioni.

Va poi dato conto della cooperazione con la vicina NATO, la cui disciplina si fonda sull'accordo di *Berlin plus* del 2002, che prevede la messa a disposizione dell'UE di risorse militari e logistiche dell'Alleanza atlantica, se richiesto dalla natura impegnativa dell'intervento, e su alcuni successivi aggiornamenti tesi ad attualizzare la *partnership* in termini di obiettivi e priorità.

L'avviata collaborazione ha consentito di dar vita ad alcune forme concrete di coordinamento e avvicendamento sul campo. Ad esempio, nella Repubblica di Macedonia (fYRoM), nella quale l'operazione militare *Concordia* a guida UE ha preso il testimone della già operante operazione *Allied Harmony* della NATO con cui si è avvicinata nel mantenere un ambiente sicuro nelle aree del Paese minacciate dai separatisti macedoni. Oppure, restando nei Balcani pacificati, in Bosnia-Erzegovina, nella quale l'UE ha avviato *Althea* (azione comune 2004/570/PESC, modificata con azione

comune 2007/720/PESC), intervento di tipo militare che ha proseguito i compiti della *Stabilization Force* avviata dalla NATO, sostanzialmente riconducibili al mantenimento della sicurezza locale.

Lo stesso può dirsi per la cooperazione tra l'UE e l'Unione africana, la quale, vertendo su temi ampi, tra cui il mantenimento della pace, i diritti umani e lo sviluppo sostenibile, è stata attuata attraverso una molteplicità di strumenti, tra cui l'*AU-EU Memorandum of Understanding (MoU)* del 2018. Il *MoU* offre la base «for the two Unions' partnership on peace and security» tesa a promuovere un approccio integrato e coordinato ai conflitti e alle crisi africane, attraverso il ricorso a strategie comuni e a sistemi di allerta precoce. L'UE e l'Unione africana hanno avuto modo di cooperare sul campo in Darfur, nell'ambito del sostegno prestato alla missione *AMIS II* dell'UA. Infatti, il Consiglio ha istituito l'azione di sostegno civile-militare ad *AMIS II* (azione comune 2005/557/PESC, modificata con azione comune 2007/245/PESC), al fine di corroborare gli sforzi – a livello politico, militare e di polizia – già profusi dall'Unione africana per risolvere la crisi sudanese.

Diverso è il caso della cooperazione intrapresa tra l'UE e l'Associazione delle Nazioni del Sud-est asiatico (ASEAN), che ha avuto origine e prosieguo principalmente sul piano del dialogo politico e della definizione congiunta di priorità e obiettivi. Tale dialogo ha portato inizialmente a un intervento congiunto in Indonesia – la già citata *Aceh Monitoring Mission* – come si evince dagli accordi internazionali stipulati al fine del suo avvio. In particolare, l'art. 1 dello *status-of-mission-agreement* concluso tra l'UE e lo Stato ospitante (l'Indonesia) al fine di autorizzare l'ingresso e di definire lo statuto giuridico dell'intervento afferma che le espressioni «AMM» o «la missione» indicano «la missione di vigilanza in Aceh (...), istituita dall'Unione europea e dai Paesi contributori dell'ASEAN, conformemente al memorandum d'intesa tra il governo della Repubblica di Indonesia e il Movimento per l'Aceh libero (GAM), firmato a Helsinki il 15 agosto 2005 (...)», rendendo così evidente che l'AMM è condivisa tra due organizzazioni internazionali, una delle quali agisce autonomamente (l'UE) e l'altra come cornice di coordinamento dei suoi Stati membri (l'ASEAN).

Successivamente allo svolgimento dell'AMM, la cooperazione tra le due organizzazioni si è rafforzata sul piano giuridico. Infatti, la decisione istitutiva dell'AMM

esordisce affermando che l'UE è impegnata a promuovere una soluzione duratura e pacifica del conflitto in Aceh e a rafforzare la stabilità nel sud-est asiatico, obiettivi di ampio respiro la cui formalizzazione porta a ritenere che la cooperazione in territorio indonesiano abbia costituito una delle premesse dell'adesione dell'Unione, nel 2012, al Trattato di amicizia e cooperazione nel sud-est asiatico del 1976, stipulato in ambito ASEAN e tra i cui fini c'è quello di «promuovere la pace perpetua». Il trattato di amicizia cui l'UE ha aderito nel 2012 presenta un respiro politico ampio e, pertanto, non può considerarsi dedicato alla cooperazione di ambito PSDC; ciò detto, lo scopo di promuovere la pace, la stabilità e la cooperazione nel sud-est asiatico previsto da tale accordo internazionale potrebbe costituire la base per avviare, se necessario, altre forme di cooperazione sul campo.

#### 4.2. La componente «difesa»

La componente «difesa» è proiettata verso la graduale definizione di una difesa comune. Infatti, l'art. 42, par. 2, TUE afferma che la PSDC comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune, che condurrà a una difesa comune su decisione unanime del Consiglio europeo, cui seguirà raccomandazione, rivolta agli Stati membri, di provvedere a ratifica. Dalla disposizione emerge con chiarezza un obiettivo a realizzazione progressiva, che prevede, a partire dalla situazione esistente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la definizione di una politica comune di difesa e, successivamente, l'approdo a una difesa comune.

Il percorso verso una difesa comune è stato oggetto di alcune ipotesi di lavoro della Commissione europea. Nel *Documento di riflessione sul futuro della difesa europea* del 2017, il quarto di diversi documenti tematici scaturiti dal *Libro bianco sul futuro dell'Europa a 27 Stati membri*, la Commissione ha inteso contribuire al dibattito sul ruolo dell'UE in materia di sicurezza e di difesa dopo la *Brexit* (sul recesso della Gran Bretagna dall'UE, cfr. il cap. 14). Dopo aver evidenziato le nuove minacce alla sicurezza europea e le duplicazioni in materia di difesa, il Documento del 2017 offre una progressione di tre scenari di cooperazione, dalla più blanda alla più intensa, che potrebbero concretizzarsi nell'Europa del 2025: (a) gli Stati membri proseguono la cooperazione in materia di difesa in modo volontario e non vincolante; (b) gli Stati membri addivengono a una politica di difesa condivisa, nella quale la maggiore cooperazione è la norma piuttosto che l'eccezione; infine, (c) gli Stati membri cooperano e si integrano così profondamente da sviluppare una difesa comune.



Effettivamente, gli scenari indicati dal Documento del 2017 sembrano ripercorrere la progressività descritta dall'art. 42, par. 2, TUE a partire dalla situazione esistente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, nella quale gli Stati membri cooperano in modo volontario e non vincolante [scenario (a)], potendo però gradualmente addivenire a una politica di difesa comune [scenario (b)] e, in prospettiva, a una difesa comune [scenario (c)]. Come si vedrà nel prossimo e ultimo paragrafo, in tale evoluzione la cooperazione strutturata permanente gioca un ruolo d'impulso ai fini dello sviluppo di una politica di difesa comune.

#### *4.2.1. La cooperazione strutturata permanente*

La disciplina di livello primario della cooperazione strutturata permanente risulta dalla lettura combinata dell'art. 42, par. 6, TUE, dell'art. 46 TUE e del Protocollo n. 10 «sulla cooperazione strutturata permanente istituita dall'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea» allegato ai trattati.

In via generale, l'art. 42, par. 6, TUE prevede che gli Stati membri che rispondano a criteri più elevati in termini di capacità militari e che abbiano sottoscritto impegni più vincolanti ai fini delle missioni più impegnative instaurino una cooperazione strutturata permanente, secondo l'*iter* previsto dall'art. 46 TUE. Ebbene, mentre l'art. 42, par. 6, TUE si pone come fondamento giuridico della cooperazione strutturata permanente, l'art. 46 TUE ha natura procedurale, poiché detta i passaggi relativi all'avvio di tale cooperazione e fornisce alcune indicazioni relative alle sue vicende modificative.

Quanto all'avvio, gli Stati membri che desiderano parteciparvi e che rispondono ai criteri stabiliti e sottoscrivono gli impegni indicati nel Protocollo n. 10 notificano tale intenzione al Consiglio e all'Alto Rappresentante. Effettuata la notifica, il Consiglio, entro tre mesi, adotta a maggioranza qualificata, previa consultazione dell'Alto Rappresentante, la decisione che istituisce la cooperazione strutturata permanente e fissa l'elenco degli Stati partecipanti. Trattasi di un elenco non definitivo, poiché gli Stati membri che intendano aggiungersi potranno notificare la loro intenzione e, successivamente, il Consiglio, nella formazione limitata agli Stati partecipanti, confermerà tale adesione a maggioranza qualificata previa consultazione dell'Alto Rappresentante.

Parimenti, se uno Stato partecipante desidera ritirarsi dalla coopera-

zione strutturata permanente, esso notifica tale decisione al Consiglio, che prende atto della conclusione della partecipazione dello Stato membro in questione. Tali vicende, che variano *in itinere* la geometria della cooperazione strutturata permanente, ci appaiono del tutto conformi al principio della partecipazione su base volontaria espresso nel Protocollo n. 10, che implica non solo la possibilità di parteciparvi, ma anche di abbandonarla.

Quanto, invece, alla sospensione, tale evento interrompe *pro tempore* la partecipazione dello Stato che non soddisfi più i criteri di partecipazione alla cooperazione strutturata permanente o non possa più assolvere gli impegni assunti; in tal caso, il Consiglio decide a maggioranza qualificata nella formazione limitata agli Stati partecipanti, escluso lo Stato interessato.

Si noti che le decisioni del Consiglio relative all'avvio della cooperazione strutturata permanente, all'adesione di nuovi Stati partecipanti e alla loro eventuale sospensione sono adottate a maggioranza qualificata; si tratta dell'unica eccezione alla regola generale dell'unanimità nell'adozione degli atti in ambito PSDC.

Non è, invece, prevista l'ipotesi che uno Stato partecipante sia escluso dalla cooperazione strutturata permanente, né si fa cenno all'eventuale cessazione di tale cooperazione, il che non sorprende alla luce del suo carattere dichiaratamente "permanente", che pare proiettarla *sine die*.

Infine, il Protocollo n. 10 indica i criteri e gli impegni che devono essere rispettati dagli Stati che desiderano avviare la cooperazione strutturata permanente; in buona sostanza, si tratta del citato principio della partecipazione su base volontaria e, soprattutto, dell'indicazione degli obiettivi e degli ambiti in materia di sviluppo delle capacità militari nei quali gli Stati partecipanti devono cooperare. Trattasi di impegni precisi, anche di natura finanziaria, che hanno consentito di rilevare la natura vincolante della cooperazione strutturata permanente per gli Stati partecipanti.

Alla fine del 2017 si è data attuazione alla disciplina primaria della cooperazione strutturata permanente, avendo 25 Stati membri notificato al Consiglio la volontà di parteciparvi. A fronte di 25 Stati partecipanti, non sono coinvolti la Danimarca e Malta (Stato membro che, però, partecipa all'AED). Pertanto, l'11 dicembre 2017 il Consiglio ha assunto la decisione (PESC) 2017/2315 che, oltre a istituire la cooperazione strutturata permanente, ha fissato l'elenco degli Stati partecipanti e precisato gli impegni più vincolanti in materia di difesa da essi assunti.

La cooperazione strutturata permanente è approdata alla fase operativa con decisione (PESC) 2018/340, con cui il Consiglio ha fissato l'elenco dei primi 17 progetti da sviluppare, alla quale sono seguite altre decisioni che hanno portato a 46 il numero dei progetti avviati, peraltro raggruppati in aree tematiche di intervento («formazione e facilities», «ambito terrestre», «ambito marittimo», «ambito aereo», «condivisione di risorse», «cyber e comando e controllo» e «spazio»).

Alcuni esempi possono essere utili a chiarire la portata e gli obiettivi di tali progetti. Immediatamente collegato e funzionale allo svolgimento delle missioni di pace dell'UE è il progetto *Comando medico europeo* – cui partecipano 14 Stati membri, coordinati dalla Germania – il cui fine è di dotare l'UE di una capacità di intervento sanitario a supporto delle operazioni militari e delle missioni civili. Diversamente, il progetto *Mobilità militare* – quello a maggiore adesione, contando 24 Stati partecipanti coordinati dall'Olanda – è teso a standardizzare le procedure di spostamento delle forze militari tra gli Stati partecipanti, così da realizzare una «libera circolazione degli equipaggiamenti e del personale militari» utile alla mobilitazione delle capacità militari all'interno e all'esterno dell'Unione. In questo caso, il progetto è funzionale non solo allo svolgimento degli interventi PSDC, poiché tale «libera circolazione» può risultare utile anche per altre esigenze di natura difensiva. Infine, il progetto *Elicotteri da attacco europei TIGER Mark III* – attuato da Francia (coordinatore), Germania e Spagna – si prefigge di migliorare un elicottero militare già in dotazione ad alcuni eserciti europei, al fine di realizzare un elicottero europeo di attacco. Tali esempi consentono di evidenziare nuovamente la duplice funzionalità della cooperazione strutturata permanente, da una parte a favore del rafforzamento delle capacità militari dell'UE ai fini delle missioni di pace (componente «sicurezza»), dall'altra in relazione al conseguimento dell'obiettivo della graduale definizione di una politica di difesa comune (componente «difesa»).

Il finanziamento della cooperazione strutturata permanente è misto. In base all'art. 8 della decisione (PESC) 2017/2315, le spese amministrative sono a carico del bilancio dell'UE, le spese amministrative dell'AED sono soggette alle pertinenti norme di finanziamento (dunque, principalmente, a carico degli Stati membri aderenti), mentre le spese operative derivanti dai singoli progetti sono sostenute dagli Stati che vi partecipano, fatta salva la possibilità di ricevere contributi dalla stessa Unione. Potrà alleggerire l'onere finanziario sopportato dagli Stati membri la dichiarata appartenenza della cooperazione strutturata permanente al *comprehensive defence package* dell'UE, che include la procedura CARD gestita dall'AED e il nuovo Fon-

do europeo per la difesa (regolamento UE 2021/697), adottato al fine di «promuovere la competitività, l'efficienza e la capacità di innovazione della base industriale e tecnologica di difesa europea» quale presupposto per contribuire all'autonomia strategico-militare dell'UE.

Infine, rispetto all'obiettivo a realizzazione progressiva contenuto nell'art. 42, con 2, TUE si può ritenere che la cooperazione strutturata permanente possa collocarsi a cavallo tra gli scenari (a) e (b), poiché, in quanto quadro giuridico vincolante altamente inclusivo e giunto alla fase operativa, ci sembra superare la mera cooperazione volontaria indicata nello scenario (a), senza però aver raggiunto il livello di integrazione “come regola” previsto dallo scenario (b), implicando quest'ultimo l'approdo alla politica di difesa comune. In buona sostanza, la cooperazione strutturata permanente ci appare operativamente proiettata verso la definizione di una politica di difesa comune, una volta realizzata la quale sarà possibile volgere lo sguardo verso l'ulteriore (e ambizioso) obiettivo della creazione di una difesa comune europea [scenario (c)].

#### *Disposizioni del trattato*

Art. 24 TUE; Artt. 42-46 TUE (Disposizioni sulla Politica di sicurezza e di difesa comune).

#### *Bibliografia*

E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea* (Giappichelli, 2012); M.E. BARTOLONI, *Politica estera e azione esterna dell'Unione europea* (Editoriale Scientifica, 2012); J.L. DE CASTRO RUANO, *La evolución de la Unión Europea como actor en materia de seguridad y defensa. En busca de un relanzamiento siempre pendiente*, in *Cuadernos Europeos de Deusto*, 2015, p. 19 ss.; D. FIOTT, A. MISSIROLI, T. TARDY, *Permanent Structured Cooperation: what's in a name?* (EU Institute for Security Studies, 2017); A. LANG, P. MARIANI, *La politica estera dell'Unione europea: Inquadramento giuridico e prassi* (Giappichelli, 2014); E. NEFRAMI, *L'action extérieure de l'Union européenne. Fondements, moyens, principes* (LGDJ, 2010); H. NEUHOLD, *European Common Security and Defence Policy*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law, Oxford Public International Law* (July 2013), p. 792 ss.; C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*

(Padova 2005); C. NOVI, *L'attuazione della cooperazione strutturata permanente (PESCO) nella prospettiva di una difesa europea più autonoma ed effettiva*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, p. 365 ss.; V. PETRALIA, *La politica estera e di sicurezza comune e la politica europea di sicurezza e difesa*, in U. DRAETTA, N. PARISI, *Elementi di diritto dell'Unione europea, Parte speciale – Il diritto sostanziale*, V. ed. (Giuffrè, 2018); M. TRYBUS, N.D. WHITE (a cura di), *European Security Law* (Oxford University Press, 2007).

## AUTORI

MARIA EUGENIA BARTOLONI, Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea nell'Università della Campania "Luigi Vanvitelli"

FRANCESCO BESTAGNO, Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università Cattolica del Sacro Cuore di Milano – Consigliere giuridico presso la Rappresentanza permanente d'Italia all'Unione europea

SUSANNA CAFARO, Professoressa associata di Diritto dell'Unione europea nell'Università del Salento

GIULIA D'AGNONE, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea nell'Università della Campania "L. Vanvitelli"

LUCA PALADINI, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea nell'Università per Stranieri di Siena

SARA POLI, Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea nell'Università di Pisa

LORENZO SCHIANO DI PEPE, Professore ordinario di Diritto dell'Unione europea nell'Università di Genova