

ISBN 978-88-6611-854-1



9 788866 118541

€ 80.00



AA. VV. **Temi e questioni di Diritto dell'Unione europea**

Scritti offerti a Claudia Morviducci

AA. VV.

TEMI E QUESTIONI DI DIRITTO DELL'UNIONE EUROPEA

Scritti offerti a Claudia Morviducci

CACUCCI  EDITORE
BARI

AA. VV.

TEMI E QUESTIONI DI DIRITTO
DELL'UNIONE EUROPEA

Scritti offerti a Claudia Morviducci



CACUCCI
EDITORE
2019

PROPRIETÀ LETTERARIA RISERVATA

© 2019 Cacucci Editore - Bari
Via Nicolai, 39 - 70122 Bari – Tel. 080/5214220
<http://www.cacucci.it> e-mail: info@cacucci.it

Ai sensi della legge sui diritti d'Autore e del codice civile è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso con qualsiasi mezzo, elettronico, meccanico, per mezzo di fotocopie, microfilms, registrazioni o altro, senza il consenso dell'autore e dell'editore.

INDICE

Premessa XI

PARTE I

SEZIONE I

COMPETENZE DELL'UNIONE E DEGLI STATI MEMBRI

PATRIZIA DE PASQUALE, <i>Competenze proprie degli Stati e principio di leale collaborazione</i>	5
DAVIDE DIVERIO, <i>Situazioni puramente interne e principi generali dell'ordinamento dell'Unione</i>	15
FABIO FERRARO, <i>Brevi note sulla competenza esclusiva degli Stati membri in materia di sicurezza nazionale</i>	27
SILVIA MARINO, <i>Dieci anni di controllo politico del principio di sussidiarietà: quale ruolo hanno giocato i Parlamenti nazionali?</i>	43

SEZIONE II

LA CORTE DI GIUSTIZIA

CHIARA AMALFITANO, <i>Note critiche sulla recente riforma dello Statuto della Corte di giustizia dell'Unione europea</i>	61
SIMONE MARINAI, <i>Il procedimento pregiudiziale d'urgenza: un bilancio alla luce della più recente prassi applicativa</i>	81
PAOLO MENGOLZI, <i>La Corte di giustizia e i principi fondamentali dello Spazio di Libertà, Sicurezza e Giustizia</i>	97
MICHELE MESSINA, <i>La competenza di piena giurisdizione della Corte di giustizia dell'Unione europea tra conferme e tendenze evolutive</i>	105
ILARIA OTTAVIANO, <i>Rapporto fra sanzioni amministrative "punitive" e diritto al silenzio: questioni correlate alla doppia pregiudiziale</i>	121

SEZIONE III

LA TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI: LE FONTI

- ADELINA ADINOLFI, *Qualche riflessione sulla rilevanza nell'ordinamento dell'Unione europea dei trattati sui diritti umani diversi dalla CEDU* 133
- MARIO CARTA, *Strumenti finanziari e tutela della rule of law: i recenti sviluppi nell'Unione europea* 153
- NICOLE LAZZERINI, *Inapplicabile, ma comunque rilevante? La Carta dei diritti fondamentali nella giurisprudenza recente della Corte di giustizia sull'indipendenza dei giudici nazionali* 171
- PAOLA MORI, *Gli strumenti di tutela del rispetto dello Stato di diritto: verso una condizionalità politico-finanziaria* 187
- SIMONE VEZZANI, *L'efficacia diretta della Carta dei diritti fondamentali: problemi e prospettive alla luce della recente giurisprudenza della Corte di giustizia* 199
- DANIELA VITIELLO, *L'effetto diretto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea nei rapporti orizzontali. Note a margine della recente giurisprudenza della Corte di giustizia sui diritti sociali* 217

SEZIONE IV

LE POLITICHE E LE ATTIVITÀ NORMATIVE

- GIANLUCA CONTALDI, *Le decisioni delle autorità antitrust di altri Stati membri nei procedimenti di private enforcement* 237
- DANIELE GALLO, *L'economicità alla luce della giurisprudenza UE e della prassi della Commissione sui servizi socio-sanitari* 249
- ROBERTO MASTROIANNI, *La determinazione del Country of origin ed il principio del mutuo riconoscimento nel nuovo testo della direttiva sui servizi di media audiovisivi* 259
- MASSIMILIANO MONTINI, *Le quattro libertà di circolazione sono indivisibili? Riflessioni critiche sul mercato interno, gli accordi commerciali dell'Unione Europea e la Brexit* 277
- TERESA MARIA MOSCHETTA, *L'armonizzazione normativa mediante gli atti di soft law della Commissione europea: uno sviluppo ipotizzabile?* 297
- BRUNO NASCIMBENE, *Da Robert Schuman a Jean Monnet. La diffusione della conoscenza del diritto dell'Unione europea* 311

FRANCESCO SALERNO, <i>L'attuazione degli accordi tra le parti sociali europee tramite decisione del Consiglio UE nel prisma della pluralità degli ordinamenti giuridici</i>	319
---	-----

SEZIONE V

AZIONE ESTERNA, PESC E PESD

GASPARE FIENGO, <i>Brevi riflessioni sul ruolo del Consiglio europeo in ambito PESC e PSDC</i>	337
ALESSANDRA MIGNOLLI, <i>Sviluppo sostenibile: unità d'intenti per l'azione esterna dell'Unione europea?</i>	355
LUCA PALADINI, <i>La cooperazione strutturata permanente in materia di difesa: un affaire non esclusivamente PESC/PSDC?</i>	369
SARA POLI, <i>Recenti sviluppi in materia di PESC: verso l'attenuazione della sua specificità?</i>	387

SEZIONE VI

L'UNIONE NELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE E LE SUE PROSPETTIVE DI EVOLUZIONE

GIAN LUIGI CECCHINI, <i>Per un'analisi critica dell'Unione Bancaria Europea</i>	405
DONATELLA DEL VESCOVO, <i>Effetti della Brexit sull'assetto normativo europeo</i>	429
IVAN INGRAVALLO, <i>Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea</i>	449
NICOLETTA PARISI, <i>The International and European Model to Prevent Corruption</i>	465
PIERO PENNETTA, <i>La sovranazionalità nelle organizzazioni regionali extraeuropee</i>	481
PAOLO PIVA, <i>Diritto dell'Unione europea e 'self-contained regime'</i>	505
SARA PUGLIESE, <i>La rilevanza delle infrastrutture strategiche per il rafforzamento del ruolo dell'UE sullo scenario globale: il caso dei porti</i>	529
MIRKO SOSSAI, <i>Modelli di regimi sanzionatori nella prassi contemporanea</i>	551

PARTE II

SEZIONE I

LA CITTADINANZA EUROPEA

VALERIA DI COMITE, <i>Libertà di circolazione del cittadino dell'Unione e ricongiungimento con il coniuge straniero dello stesso sesso: un nuovo diritto di soggiorno derivato alla luce del caso Coman</i>	565
STEFANO MONTALDO, <i>We (don't) want you: protezione contro l'allontanamento del cittadino UE o del suo familiare e periodi di detenzione</i>	575
ROSSANA PALLADINO, <i>Cittadinanza europea e "rispetto del diritto dell'Unione europea" in ipotesi di perdita della cittadinanza statale</i>	591
ANGELA MARIA ROMITO, <i>Sul principio di proporzionalità e la perdita della cittadinanza europea</i>	609
ANDREA SANTINI, <i>Il nuovo regolamento sull'iniziativa dei cittadini europei: tra continuità e innovazione</i>	621
ROSARIO SAPIENZA, <i>Cittadinanza europea: uno, nessuno e centomila?</i>	635
UGO VILLANI, <i>Competenza degli Stati membri e diritto dell'Unione nella definizione della cittadinanza europea</i>	645

SEZIONE II

**IMMIGRAZIONE, PROTEZIONE
INTERNAZIONALE, INTEGRAZIONE, DATI
PERSONALI DEGLI STRANIERI**

GIANDONATO CAGGIANO, <i>L'interoperabilità fra le banche-dati dell'Unione sui cittadini degli Stati terzi</i>	657
FEDERICO CASOLARI, <i>La qualità di rifugiato al vaglio della Corte di giustizia dell'Unione europea: i diritti dei beneficiari di protezione internazionale tra "Ginevra" e "Lisbona"</i>	671
CHIARA FAVILLI, <i>Armonizzazione delle legislazioni nazionali e standard di tutela dei diritti fondamentali: il caso del diritto a una tutela giurisdizionale effettiva in materia di asilo</i>	683
CATERINA FRATEA, <i>Obblighi di solidarietà ed effettività della tutela dei migranti: quale spazio per un ripensamento del sistema Dublino?</i>	703
COSTANZA HONORATI, <i>La tutela dei minori migranti tramite il diritto internazionale privato: quali rapporti tra Dublino III e Bruxelles II-bis?</i>	717

FRANCESCA MARTINES, <i>Il ricorso dell'Unione europea a strumenti informali per la riammissione di migranti irregolari: inquadramento e problematiche giuridiche</i>	735
GIUSEPPE MORGESE, <i>Discriminazioni dirette e indirette a carico dei cittadini non-italiani nell'accesso al reddito e alla pensione di cittadinanza</i>	755
EMANUELA PISTOIA, <i>I percorsi del trattamento nazionale per i cittadini di Stati terzi nel diritto dell'Unione europea</i>	775
FABIO SPITALERI, <i>I limiti alla durata della detenzione dello straniero destinato ad essere espulso tra garanzie CEDU e disciplina dell'Unione</i>	795

SEZIONE III

TUTELA DEI DIRITTI FONDAMENTALI: DIGNITÀ, GENERE, MINORANZE E DISABILITÀ, DIRITTO ALLA *PRIVACY*

RUGGERO CAFARI PANICO, <i>L'identità digitale quale diritto del cittadino dell'Unione, fra tutela dei dati personali e concorrenza</i>	815
ANTONIETTA DAMATO, <i>Osservazioni sull'azione dell'Unione europea in tema di disabilità</i>	841
ANGELA DI STASI, <i>Brevi considerazioni intorno all'uso giurisprudenziale della nozione di dignità umana da parte della Corte di giustizia dell'Unione europea</i>	861
LUCIANO GAROFALO, <i>La Convenzione di Istanbul del 2011 sul contrasto alla violenza domestica. Problemi applicativi</i>	875
ROBERTO GIUFFRIDA, <i>La tutela internazionale delle minoranze e il principio di non discriminazione individuale. La continua affermazione del ruolo dei singoli alla luce della nozione di discriminazione indiretta accolta nel diritto europeo</i>	885
MARIA LUISA PADELLETTI, <i>Parole e principi... a quando i diritti? Qualche riflessione sulla tutela delle persone diversamente abili nell'Unione europea</i>	897
MONICA SPATTI, <i>L'azione dell'Unione europea nella lotta all'odio online: la responsabilizzazione dei social media</i>	909
FLAVIA ZORZI GIUSTINIANI, <i>Il diritto all'oblio nella rete e i suoi limiti nell'attuale contesto europeo</i>	919

LUCA PALADINI*

LA COOPERAZIONE STRUTTURATA PERMANENTE IN MATERIA DI DIFESA: UN *AFFAIRE* NON ESCLUSIVAMENTE PESC/PSDC?

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La disciplina primaria della PeSCo. – 2.1. La decisione (PESC) 2017/2315 istitutiva della PeSCo e gli sviluppi successivi. – 2.2. L'approdo alla fase operativa: i progetti PeSCo. – 3. Il ruolo delle istituzioni comunitarie nella PeSCo. – 3.1. L'attività esortativa e di supporto del Parlamento europeo. – 3.2. La Commissione e il sostegno finanziario. – 3.2.1. *Segue*: la questione della coerenza (interna ed esterna) della PeSCo. – 3.3. Il sindacato della Corte di giustizia sugli atti PSDC. – 4. Nuovi impulsi alla PeSCo con la Commissione von der Leyen?

1. Tra i temi sull'integrazione europea di cui si è occupata la Studiosa cui è dedicato questo Volume, uno spazio importante è stato riservato all'azione esterna dell'Unione europea (UE)¹ e, al suo interno, alla Politica estera e di sicurezza difesa comune (PESC)² e alla sua componente relativa alla Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)³. La Professoressa Morviducci si è ampiamente occupata di tali politiche, volgendo la Sua attenzione agli aspetti sia istituzionali che materiali e rilevando il carattere ancora spiccatamente intergovernativo della PESC/PSDC, dunque la sostanziale natura volontaria dell'integrazione tra gli Stati membri in tale ambito dell'azione esterna dell'UE⁴.

Con specifico riguardo alla PSDC, la Studiosa che si onora si è altresì soffermata su una delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona, cioè la cooperazione strutturata permanente (PeSCo, dall'inglese *Permanent Structured Cooperation*) che solo di recente è stata avviata al fine di realizzare una più stretta cooperazione tra gli Stati membri dell'UE in materia di sviluppo delle capacità difensive. La Profes-

* Ricercatore di Diritto dell'Unione europea nell'Università per Stranieri di Siena.

¹ Cfr. E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI, *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016, al cui interno si veda C. MORVIDUCCI, *I valori dell'azione esterna nella prassi PESC*, p. 53 ss.

² Cfr. C. MORVIDUCCI, *Politica estera e di sicurezza (PESC)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 4321 ss. e, della stessa Studiosa, *Il servizio europeo per l'azione esterna: un inizio problematico*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2013, p. 19 ss.

³ Cfr. C. MORVIDUCCI, *La PECSO: verso una politica di difesa europea?*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2001, p. 1130 ss. e altresì *Politica di difesa comune (PESD)*, in S. CASSESE (a cura di), *Dizionario di diritto pubblico*, Milano, 2006, p. 4308 ss.

⁴ Considerazione espressa nelle voci nel citato Dizionario di diritto pubblico curato da S. CASSESE e, più di recente, nel manuale P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di diritto dell'Unione Europea*, Padova, 2018, p. 412-3.

soressa ne ha esaminato il quadro normativo ed evidenziato il carattere inclusivo, esplorando l'ipotesi che la PeSCo possa condurre a una politica di difesa europea e, in prospettiva, a una difesa comune europea, conformemente a quanto previsto (primariamente)⁵ dall'art. 42, co. 2, TUE⁶.

Nell'ultimo biennio la PeSCo è approdata alla fase operativa, dunque gli impegni assunti dagli Stati partecipanti si sono tradotti in concreti progetti di sviluppo delle capacità di difesa. Che si tratti di un "successo" emergerebbe, da ultimo, dalla dichiarazione rilasciata dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (Alto Rappresentante) a margine del *meeting* informale dei ministri della difesa dell'UE del 28 e 29 agosto 2019: "If I can add one thing – that is something we discussed with the Defence Ministers today – for sure the work we have done together, across the different institutions including the European Commission, on the European defence especially in these last three years, has been remarkable. It has been probably one of the biggest achievements that we have managed to build together, thanks to an excellent cooperation among Member States, between Member States and the Commission, the different European institutions, and NATO. I am sure that also given the background of the next President of the Commission, this work will be preserved. How to do this, it will obviously be in the hands of the next High Representative and the next Commission"⁷.

Tale dichiarazione, nel dar conto della significativa evoluzione della PeSCo, evidenzia che tale felice esito è il frutto di una cooperazione che travalica il quadro giuridico "di appartenenza" della PeSCo – la PESC, della quale la PSDC è parte integrante⁸ – avendo giocato un ruolo rilevante anche la Commissione. Peraltro, sebbene non menzionato, lo stesso potrebbe dirsi del Parlamento europeo, il quale, come vedremo, ha sostenuto attivamente la PeSCo e continua a farlo. In altre parole, parrebbe che la PeSCo non sia un *affaire* di esclusiva pertinenza della PESC/PSDC, poiché al suo sviluppo concorrono anche le istituzioni comunitarie, nonostante l'art. 24, co. 1, TUE segni loro un ruolo piuttosto ridotto in tali politiche dell'UE.

⁵ Cfr. anche il preambolo del TUE e l'art. 21, co. 1, TUE, nonché l'art. 2, par. 4, TFUE.

⁶ Cfr. P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 451-2. Su questo tema, la Professoressa è intervenuta al convegno su sovranazionalità e sovranismi, tenutosi lo scorso anno all'Università "Parthenope" di Napoli (C. MORVIDUCCI, *Verso una politica europea di difesa*, intervento al convegno *Sovranazionalità e tendenze sovraniste: quali prospettive per l'Unione europea?*, Università degli Studi di Napoli "Parthenope", Dipartimento di Giurisprudenza, Napoli, 30 novembre - 1° dicembre 2018).

⁷ *Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press conference following the Informal Meeting of EU Defence Ministers*, Helsinki, 29 August 2019.

⁸ Cfr. art. 24, co. 1, TUE e art. 42, co. 1, TUE. In letteratura, cfr. P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 412-3. In generale, nella vasta e più recente bibliografia sulla PESC/PSDC, cfr. N. LAZZERINI, *Il ruolo del Parlamento europeo e della Corte di giustizia nella conclusione degli accordi PESC*, in *Rivista di Diritto internazionale*, 2014, p. 834 ss.; C. CELLERINO, *Soggettività internazionale e azione esterna dell'Unione europea. Fondamento, limiti e funzioni*, Roma, 2015; R. GOSALBO BONO, *Insuficiencias jurídicas e institucionales de la acción exterior de la Unión europea*, in *Revista de derecho comunitario europeo*, 2015, p. 231 ss.; S. POLI, *Human Rights in EU external relations: setting the scene*, in S. POLI (ed.), *Protecting Human Rights in the European Union's external relations*, CLEER, Paper 5/2016; R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione Europea*, II ed., Torino, 2017, p. 847 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., Milano, 2018, p. 323 ss.

Ebbene, all'evoluzione della PeSCo e al ruolo in essa assunto dalle istituzioni comunitarie è dedicato questo contributo, scritto sperando di essere riuscito a trarre la giusta ispirazione dagli insegnamenti impartiti dalla Professoressa Morviducci attraverso i Suoi studi.

2. Come evidenziato dalla già significativa letteratura intervenuta sul tema,⁹ il quadro giuridico specificamente riguardante la PeSCo risiede, a livello primario, negli artt. 42, co. 6, TUE e 46 TUE, integrati dal Protocollo n. 10 “sulla cooperazione strutturata permanente istituita dall’articolo 42 del Trattato sull’Unione europea” allegato ai trattati¹⁰.

L’art. 42, co. 6, TUE ne offre il fondamento giuridico, prevedendo 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 tale forma di cooperazione seguendo l’*iter* previsto dall’art. 46 TUE. Tale norma, che ha invece natura procedurale, detta i passaggi relativi all’avvio della PeSCo e fornisce alcune indicazioni relative alle vicende modificative.

Quanto all’avvio, gli Stati membri che desiderano parteciparvi e che rispondono ai criteri e sottoscrivono gli impegni indicati nel Protocollo n. 10 notificano tale intenzione al Consiglio e all’Alto Rappresentante. A notifica effettuata, entro tre mesi il Consiglio adotta a maggioranza qualificata, previa consultazione dell’Alto Rappresentante, la decisione che istituisce la PeSCo e fissa l’elenco degli Stati partecipanti. L’elenco non è definitivo, poiché gli Stati membri dell’UE che intendano aggiungersi potranno notificare la loro intenzione e, successivamente, il Consiglio,

⁹ Cfr. per tutti H. NEUHOLD, *European Common Foreign and Security Policy*, in *Max Planck Encyclopedia of Public International Law (MPEPIL)*, Oxford Public International Law, February 2011, *ad vocem*; M. G. FISCHER, D. THYM, *Article 42 [CSDP: Goals and Objectives; Mutual Defence]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013, p. 1201 ss.; S. GRAF VON KIELMANSEGG, *Article 46 [Permanent Structured Cooperation]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg 2013, p. 1275 ss.; F. FERRARO, *Articolo 46 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 319 ss.; S. IZZO, *Articolo 42 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell’Unione europea*, II ed., Milano, 2014, p. 303 ss.; S. MONTALDO, *Articolo 42 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull’Unione europea e sul funzionamento dell’Unione europea*, Padova, 2014, p. 128 ss.; ID., *Articolo 46 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull’Unione europea e sul funzionamento dell’Unione europea*, Padova, 2014, p. 138 ss.; 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*, 1/2015, p. 19 ss.; A. RIZZO, *Profili giuridico-istituzionali della politica di sicurezza e difesa comune dell’Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione Europea* 2/2016, p. 285 ss.; G. FIENGO, *Brevi note sulle “missioni” dell’Unione europea per la gestione di crisi internazionali*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, 3/2016, p. 551 ss.; R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 860 ss.; D. FIOTTI, A. MISSIROLI, T. TARDY, *Permanent Structured Cooperation: what’s in a name?*, EU Institute for Security Studies, Chaillot Papers n. 142, November 2017; L. LONARDO, *Integration in European Defence: Some Legal Considerations*, in *European papers*, 2/2017, p. 887 ss.; 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.; infine, ci si permette di segnalare anche L. PALADINI, *La cooperazione strutturata permanente dell’Unione europea: disciplina, prassi e ruolo nell’integrazione in materia di difesa comune*, in *DPCE Online*, 3/2019, p. 1905 ss.

¹⁰ S. GRAF VON KIELMANSEGG, *op. cit.*, p. 1284.

nella formazione limitata agli Stati già partecipanti, confermerà tale adesione a maggioranza qualificata, sentito l'Alto Rappresentante. Allo stesso modo, se uno Stato partecipante desidera ritirarsi dalla PeSCo, esso notifica tale decisione al Consiglio, che ne prende atto. Quanto alla sospensione, tale evento interrompe *pro tempore* la partecipazione dello Stato che non soddisfi più i criteri di partecipazione alla PeSCo 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. Non è, invece, prevista l'ipotesi che uno Stato partecipante sia escluso dalla PeSCo,¹¹ né si fa cenno all'eventuale cessazione di tale cooperazione "strutturata", la quale, in quanto "permanente", pare proiettata *sine die*.

Si noti che le decisioni del Consiglio relative all'avvio della PeSCo, dell'adesione di nuovi Stati partecipanti e sulla loro eventuale sospensione sono adottate a maggioranza qualificata. La circostanza va sottolineata poiché alla PeSCo si applica la disciplina della PESC,¹² ferme restando le specificità della PSDC. Specificità che, sul piano procedurale, prevedono l'impossibilità di ricorrere alla maggioranza qualificata nell'adozione delle decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa, nonostante in ambito PESC la regola dell'unanimità sia temperata da alcune espresse ipotesi di ricorso alla maggioranza qualificata¹³. Tale maggiore rigidità nell'applicazione della regola dell'unanimità non trova, invece, completa applicazione del caso della PeSCo, così affermandosi un'eccezione alla regola generale dell'unanimità in ambito PSDC¹⁴. Se l'impossibilità di ricorrere alla maggioranza qualificata nell'adozione delle decisioni PSDC rende tale politica "ancor più intergovernativa" della già "spiccatamente intergovernativa" PESC,¹⁵ le citate previsioni relative ad alcune vicende della PeSCo in parte temperano tale rigidità.

Infine, il Protocollo n. 10 indica i criteri e gli impegni che devono essere rispettati dagli Stati che desiderano avviare la cooperazione *de qua*. Trattasi del principio della partecipazione su base volontaria e degli obiettivi e degli ambiti nei quali gli Stati partecipanti devono cooperare ai fini dello sviluppo delle capacità militari. Gli impegni assunti, anche di natura finanziaria, riguardano cinque ambiti di cooperazione: (a) l'innalzamento del livello delle spese per gli investimenti in materia di equipaggiamenti per la difesa; (b) il ravvicinamento, per quanto possibile, degli strumenti di difesa; (c) l'adozione di misure concrete per rafforzare la disponibilità, l'interoperabilità, la flessibilità e la schierabilità delle forze armate;¹⁶ (d) la rimozione delle lacune constatate nel quadro del "meccanismo di sviluppo delle capacità militari"; infine, (e) la partecipazione, se del caso, allo sviluppo di programmi comuni o europei di equipaggiamenti di vasta portata nel quadro dell'Agenzia europea per la difesa (AED). Il Protocollo n. 10 prevede, inoltre, che la stessa AED partecipi alla valutazione dei contributi conferiti alla PeSCo dagli Stati partecipanti.

¹¹ Cfr. S. MONTALDO, *Articolo 46 TUE*, *op. cit.*, p. 138.

¹² Art. 24, co. 1, TUE.

¹³ Cfr. art. 31 TUE.

¹⁴ R. ADAM, A. TIZZANO, *op. cit.*, p. 863.

¹⁵ Cfr. P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *op. cit.*, p. 412-3.

¹⁶ Cfr. S. GRAF VON KIELMANSEGG, *op. cit.*, p. 1290 ss.

2.1. In attuazione del diritto primario, l'11 dicembre 2017, il Consiglio ha adottato la decisione (PESC) 2017/2315¹⁷ che ha istituito la PeSCo e fissato l'elenco dei 25 Stati partecipanti che avevano in precedenza provveduto alla necessaria notifica¹⁸. Tale decisione è corredata da diversi allegati, che chiariscono i contenuti e il funzionamento della PeSCo.

Il primo allegato riguarda i principi che reggono la cooperazione *de qua*, tra cui l'inclusività, l'inserimento nel contesto istituzionale dell'UE, il pieno rispetto delle disposizioni del TUE e dei protocolli a esso allegati, oltre che delle disposizioni costituzionali degli Stati membri, la sua natura incisiva e modulare, nonché l'ambiziosità in termini di obiettivi da raggiungere. Un cenno a parte merita la natura vincolante della PeSCo, che la dottrina aveva inizialmente ricavato dall'esame del Protocollo n. 10,¹⁹ la cui narrativa sembra indicare la sussistenza di vincoli giuridici a carico degli Stati partecipanti. Tale ricostruzione è oggi confermata sia dall'allegato in questione, che in più punti fa espresso riferimento alla natura vincolante della PeSCo, sia dalla notifica iniziale, nella quale gli Stati proponenti hanno dichiarato la capacità di assumersi gli impegni derivanti dall'avvio della cooperazione in materia di difesa. Certamente, se l'affermata natura vincolante implica l'obbligatorietà degli impegni assunti in sede PeSCo, essa comporta altresì domandarsi quali conseguenze porti la violazione degli obblighi giuridici derivanti da tale cooperazione. Ebbene, tenuto conto del limitato controllo giurisdizionale nella PESC/PSDC, l'unica conseguenza che si prospetta è quella contenuta nell'art. 46, co. 4, TUE, cioè la sospensione dello Stato partecipante che non soddisfi più i criteri di partecipazione alla PeSCo o non possa più assolvere gli impegni assunti.

Invece, il secondo allegato precisa i venti impegni più vincolanti in materia di difesa assunti dagli Stati partecipanti in coerenza con quanto previsto dal Protocollo n. 10. Impegni che spaziano, ad esempio, dall'incremento degli stanziamenti della difesa allo sviluppo di capacità militari oppure dal sostegno alla revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD)²⁰ all'intento di aderire maggiormente ai programmi dell'AED. Ciò detto, tale allegato riveste una certa importanza anche perché individua degli ambiti d'azione nei quali lanciare i progetti PeSCo, come nel caso, ad esempio, della disponibilità, interoperabilità, flessibilità e schierabilità delle forze armate, nel cui alveo sono stati lanciati progetti quali "Mobilità militare" o "Sorveglianza e protezione marittima e dei porti", sui quali avremo modo di tornare.

Infine, il terzo e denso allegato riguarda la *governance* della PeSCo, termine con il quale si può intendere l'insieme delle norme, delle competenze istituzionali e dei pro-

¹⁷ Decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio, dell'11 dicembre 2017, che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti.

¹⁸ Il testo della notifica, del 13 novembre 2017, è allegato alla decisione (PESC) 2017/2315. Non partecipano alla PeSCo Malta, il Regno Unito (in fase di recesso dall'UE) e la Danimarca, che, come noto, ai sensi del Protocollo n. 22 allegato ai trattati non partecipa all'elaborazione e all'attuazione di decisioni e azioni che hanno implicazioni di difesa.

¹⁹ S. GRAF VON KIELMANSEGG, *op. cit.*, p. 1284.

²⁰ La revisione coordinata annuale sulla difesa CARD è gestita dall'AED e si propone di sostenere gli Stati membri nell'identificazione delle priorità di difesa in cui investire, facendo convergere i vari piani di spesa nazionali verso precise voci di spesa. Per un approfondimento, cfr. il *website* dell'AED, in particolare il link [https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-\(card\)](https://www.eda.europa.eu/what-we-do/our-current-priorities/coordinated-annual-review-on-defence-(card)).

cessi che governano gli aspetti generali e operativi di tale cooperazione²¹. È *in primis* affermata la centralità degli Stati partecipanti, anche nell'organizzazione e nel funzionamento della PeSCo. Tale centralità caratterizza i due previsti livelli di *governance*, il primo di indirizzo, facente capo al Consiglio, e il secondo di carattere operativo, riguardante lo svolgimento dei progetti PeSCo da parte di gruppi di Stati partecipanti.

Il primo livello di *governance* provvede all'adozione delle decisioni e delle raccomandazioni relative alle questioni generali riguardanti la PeSCo, ad esempio gli orientamenti e indirizzi strategici, l'elenco dei progetti da sviluppare o le relative regole comuni di gestione. A tal fine, è previsto che i ministri degli esteri e della difesa degli Stati partecipanti si riuniscano in una sessione congiunta del Consiglio "Affari esteri", solitamente due volte all'anno, per occuparsi delle questioni relative alla PeSCo. Il secondo livello di *governance* è, invece, più operativo e riguarda l'attuazione dei progetti PeSCo da parte di compagini variabili di Stati partecipanti, una volta assunta al primo livello di *governance* – dunque dal Consiglio all'unanimità – la decisione relativa al loro avvio. La compagine di Stati partecipanti ai singoli progetti è variabile anche *in itinere*, potendo altri Stati partecipanti alla PeSCo aderire, come partecipanti o osservatori, a progetti di cui inizialmente non facevano parte, acquisito l'assenso degli Stati già coinvolti²². Non solo, ma è possibile che ai progetti vi partecipino gli Stati terzi, "in via eccezionale" e senza poteri decisionali, alle condizioni stabilite all'unanimità dal Consiglio, sempre che soddisfino i requisiti di partecipazione alla PeSCo e apportino un "valore aggiunto sostanziale" ai progetti cui partecipano²³. La descritta *governance* è supportata dal segretariato della PeSCo, composto dal Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), dall'AED e dal Comitato militare dell'UE (per la consulenza in materia militare), sotto la generale direzione dell'Alto Rappresentante.

Infine, l'allegato III contempla l'attivazione di un meccanismo di valutazione a garanzia della vincolatività della PeSCo, articolato su due livelli.

Il primo livello assume i piani nazionali di attuazione (PNA) quali punti di partenza, poiché tali documenti indicano la capacità e la volontà di ciascuno Stato partecipante di realizzare gli impegni convenuti. Merita rammentare che gli Stati partecipanti hanno già presentato i PNA, nei quali sono state illustrate sia le forme di realizzazione, a livello nazionale, degli impegni assunti, sia le modalità di conseguimento degli obiettivi più specifici stabiliti in ciascuna fase della PeSCo. Ciò detto, secondo un approccio graduale, i PNA sono documenti dinamici, dunque devono essere aggiornati annualmente alla luce delle mutate necessità²⁴ e sono periodicamente valutati dal segretariato della PeSCo. A valutazione effettuata, l'Alto Rappresentante redige una relazione annuale che il Consiglio assumerà come base per verificare l'assolvimento degli impegni da parte degli Stati partecipanti²⁵.

²¹ Il concetto in questione mutua, adattandolo alla PeSCo, quello di *governance* adottato nel libro bianco della Commissione, del 25 luglio 2001, *La governance europea* (COM/2001/0428 def.), secondo cui il termine *governance* "designa le norme, i processi e i comportamenti che influiscono sul modo in cui le competenze sono esercitate a livello europeo, soprattutto con riferimento ai principi di apertura, partecipazione, responsabilità, efficacia e coerenza" (p. 5, nota 1).

²² Decisione (PESC) 2017/2315, art. 5, co. 2.

²³ *Ibidem*, allegato III, punto 2.2.1.

²⁴ *Ibidem*, allegato III.

²⁵ *Ibidem*, art. 6. In proposito, merita segnalare che la relazione annuale sulla PeSCo descrive lo stato di attuazione della cooperazione e la realizzazione degli impegni da parte degli Stati partecipanti,

Il secondo livello riguarda, invece, la valutazione di lungo termine della PeSCo. Alla fine di ciascuna delle due fasi previste verrà condotta una revisione atta a valutare il rispetto degli impegni previsti dalla PeSCo, a decidere sull'avvio della fase successiva e, infine, ad aggiornare gli impegni per tale fase, se necessario²⁶. Inoltre, nel 2025, al termine della seconda fase, si svolgerà un processo di revisione complessiva della PeSCo, al fine di valutare lo stato dell'arte dei progetti avviati e di deciderne di nuovi, così stabilendo la nuova direzione da imprimere all'integrazione europea nel settore della sicurezza e della difesa²⁷.

2.2. Con decisione (PESC) 2018/340, il Consiglio ha fissato l'elenco dei primi 17 progetti,²⁸ facendo approdare la PeSCo alla fase operativa.

Contestualmente, il Consiglio ha approvato una raccomandazione contenente una *roadmap* degli adempimenti da compiere per far progredire tale cooperazione²⁹. La tabella di marcia prevede l'aumento dei progetti e l'adozione "al momento opportuno" di una decisione relativa alle condizioni generali di partecipazione degli Stati terzi a singoli progetti. Ma, soprattutto, al fine di garantire una forma di normalizzazione della *governance* di secondo livello e di facilitare l'avvio dei progetti PeSCo, la raccomandazione fornisce indicazioni sulla sollecita adozione di una decisione contenente delle regole comuni agli Stati partecipanti.

È, dunque, seguita l'adozione della decisione (PESC) 2018/909³⁰ contenente le regole utili all'avvio e alla gestione dei progetti, approvate le quali i primi 17 progetti PeSCo hanno preso avvio. Le regole in questione vertono, tra l'altro, sull'organizzazione della *governance* di progetto, sulla modalità di definizione delle risorse (umane, finanziarie, logistiche *et cetera*) da conferire e sulle condizioni di uscita o adesione a un progetto³¹. Di norma, un progetto PeSCo è diretto da uno Stato partecipante, individuato come coordinatore, anche se non è escluso che possano esserci più coordinatori³². Tra suoi/loro compiti, si segnalano il coordinamento delle attività, l'impulso alla cooperazione nell'ambito del singolo progetto e la presentazione al se-

tenuto conto dei PNA. Sulla base di tale relazione annuale, il Consiglio verifica con cadenza annuale se gli Stati partecipanti continuano ad assolvere gli impegni più vincolanti, poiché ogni scostamento potrebbe portare alla sospensione. Dovesse porsi tale necessità, lo Stato interessato sarebbe consultato e posto nella possibilità di presentare delle controsservazioni. La stessa relazione costituisce la base per l'adozione, da parte del Consiglio, delle raccomandazioni e delle decisioni relative alla PeSCo. Finora, l'istituzione ha adottato una sola raccomandazione in tema di valutazione dei progressi compiuti dagli Stati partecipanti nella fase operativa della PeSCo, il 14 maggio 2019. La valutazione ha dato esito positivo e il Consiglio ha incoraggiato a "proseguire i lavori e a concentrarsi sulla rapida ed efficace attuazione dei progetti cui partecipano al fine di ottenere effetti e risultati tangibili con l'obiettivo di realizzare gli impegni più vincolanti" (punto 10).

²⁶ Decisione (PESC) 2017/2315, allegato III, punto 4.2.

²⁷ *Ibidem*, punto 3.

²⁸ Decisione (PESC) 2018/340 del Consiglio, del 6 marzo 2018, che fissa l'elenco dei progetti da sviluppare nell'ambito della PESCO.

²⁹ Raccomandazione del Consiglio, del 6 marzo 2018, relativa a una tabella di marcia per l'attuazione della PESCO.

³⁰ Decisione (PESC) 2018/909 del Consiglio, del 25 giugno 2018, che stabilisce un insieme di regole di governance per i progetti PESCO.

³¹ *Ibidem*, art. 6.

³² *Ibidem*, art. 5.

gretariato PeSCo della relazione sui progressi compiuti ai fini della sua valutazione. Ciò detto, trattasi di regole non definitive, disponendo la stessa decisione il riesame entro la fine del 2020, così da far tesoro dell'esperienza maturata in sede di prima applicazione³³.

In ossequio alla citata *roadmap*, l'elenco dei primi 17 progetti PeSCo è stato integrato con la decisione (PESC) 2018/1797 del 19 novembre 2018,³⁴ che ne ha raddoppiato il numero, raggruppandoli per aree di intervento, cioè “formazione e *facilities*”, “ambito terrestre”, “ambito marittimo”, “ambito aereo”, “condivisione di risorse”, “cyber e comando e controllo” e “spazio”. Tale già significativo elenco di progetti è destinato ad ampliarsi ulteriormente. Secondo la citata *roadmap*,³⁵ integrata dalla successiva raccomandazione del maggio 2019 sulla valutazione della PeSCo,³⁶ il Consiglio procederà con cadenza periodica ad adottare nuovi progetti, su proposta dell'Alto Rappresentante.

Alcuni esempi possono essere utili a chiarire la portata e gli obiettivi dei progetti della PeSCo. Immediatamente collegato e funzionale allo svolgimento degli interventi lanciati in ambito PSDC è il progetto “Comando medico europeo”, il cui fine è di dotare l'UE di una capacità di intervento sanitario a supporto delle operazioni militari e delle missioni civili. Tale progetto, che colma una lacuna finora presente, è direttamente proiettato al sostegno degli interventi dispiegati dall'UE *in loco*. Diversamente, i già citati “Mobilità militare” e “Sorveglianza e protezione marittima e dei porti” sono progetti non esclusivamente funzionali allo svolgimento degli interventi PSDC, riguardando anche altre esigenze di natura difensiva o di sicurezza. Infatti, “Mobilità militare” – il progetto a maggiore adesione, contando esso 24 Stati partecipanti – è atto 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'UE. Invece, il progetto “Sorveglianza e protezione marittima e dei porti” – cui partecipano diversi Stati rivieraschi dell'UE – mira a rafforzare il sistema di sorveglianza marittima con quelli terrestre e aereo, al fine di realizzare un sistema di scambio di informazioni utili a garantire una risposta rapida ed efficace a vari tipi di minacce (sicurezza energetica, emergenze ambientali, aspetti difensivi e di sicurezza).

Ciò detto, il legame più o meno diretto tra i progetti e la PSDC non deve sorprendere se si rammenta, da una parte, che è obiettivo dichiarato della PeSCo di sviluppare le capacità necessarie a condurre le “missioni più impegnative” di cui all'art. 42, co. 6, TUE³⁷ e, dall'altra, che è parimenti un obiettivo di tale cooperazione lo sviluppo di una difesa maggiormente basata su capacità comuni agli Stati partecipanti. Il bilanciamento tra i progetti tesi a migliorare le capacità esistenti e i progetti che puntano all'innovazione è, comunque, stabilito dalla decisione (PESC) 2017/2315, la quale prevede che l'Alto Rappresentante proponga al Consiglio un portafoglio di progetti PeSCo che rifletta “un opportuno equilibrio tra i progetti più

³³ *Ibidem*, art. 9.

³⁴ Decisione (PESC) 2018/1797 del Consiglio, del 19 novembre 2018, che modifica e aggiorna la decisione (PESC) 2018/340 che fissa l'elenco dei progetti da sviluppare nell'ambito della PESCO.

³⁵ Raccomandazione del 6 marzo 2018, cit., punto 10.

³⁶ *Ibidem*, punto 12.

³⁷ D. FIOTT, A. MISSIROLI, T. TARDY, *op. cit.*, p. 36.

pertinenti al settore dello sviluppo di capacità e quelli che rientrano maggiormente nel settore delle operazioni e missioni”³⁸.

3. Come si è anticipato, nella PESC/PSDC la partecipazione delle istituzioni comunitarie è formalmente ridotta, dato che il ruolo specifico del Parlamento europeo e della Commissione in tali ambiti è definito dai trattati e che la Corte di giustizia può “solo” controllare il rispetto del divieto di interferenza tra TUE e TFUE (art. 40 TUE) e decidere sulla legittimità delle decisioni che comminano le misure restrittive agli individui (art. 275, par. 2, TFUE)³⁹.

D'altra parte, è stato evidenziato che, in alcuni casi, le stesse istituzioni hanno guadagnato spazi più ampi di intervento in ambito PESC/PSDC. Si pensi al Parlamento e alla Commissione rispetto ad alcuni aspetti istituzionali – ad esempio, le vicende relative all'organizzazione e al funzionamento del SEAE⁴⁰ – o ad alcuni sviluppi giurisprudenziali che *de facto* hanno esteso il sindacato della Corte di giustizia oltre quanto strettamente previsto dall'art. 40 TUE e dall'art. 275, par. 2, TFUE⁴¹. A nostro avviso, tali sviluppi denotano l'ormai irreversibile influenza delle istituzioni comunitarie rispetto a tale ambito dell'azione esterna dell'UE loro formalmente e in buona parte precluso.

³⁸ Decisione (PESC) 2017/2315, allegato III, punto 2.2.1.

³⁹ Art. 24, co. 1, TUE.

⁴⁰ Infatti, ferma restando la procedura prevista dall'art. 27, co. 3, TUE, che prevede la partecipazione del Parlamento (consultazione) e della Commissione (approvazione) all'adozione della decisione relativa all'organizzazione e al funzionamento del SEAE, le due istituzioni hanno ampliato la loro sfera d'influenza su tale organo e sulla sua attività. Per il Parlamento, si pensi, ad esempio, alle possibilità offerte alla Dichiarazione sulla responsabilità politica del 2010 dell'Alto Rappresentante, che in via di prassi stabilisce delle forme di controllo parlamentare non previste dalle norme primarie e dal diritto secondario, o ai poteri di bilancio (su tali aspetti, ci si permette di rinviare a L. PALADINI, *Il Servizio europeo per l'azione esterna. Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, Bari, 2017 p. 110 ss.). Più ampiamente, sugli spazi acquisiti “sul campo” dal Parlamento europeo, cfr. F. FERRARO, *Alcune riflessioni sul ruolo marginale del Parlamento europeo nella PESC*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, p. 551 ss., in particolare §§ 5. e 6. Quanto alla Commissione, si rammenta quanto sostiene J.-H. MORGENSTERN-POMORSKI, *The Contested Diplomacy of the European External Action Service*, London, 2018, secondo cui l'Alto Rappresentante in carica (e in scadenza), nonché Vicepresidente della Commissione, ha mutato l'organizzazione del SEAE, al fine di renderlo più simile a come opera la Commissione e, dunque, di facilitare la cooperazione con l'istituzione *de qua*.

⁴¹ Si pensi alla causa C-72/15, sentenza del 28 marzo 2017, *PJSC Rosneft Oil Company c. Her Majesty's Treasury e altri*, ECLI:EU:C:2017:236, nella quale i giudici hanno per la prima volta affermato di essere competenti a statuire su una domanda di pronuncia pregiudiziale *ex art. 267 TFUE* vertente sulla compatibilità, con l'art. 40 TUE, di una decisione PESC che impone delle misure restrittive. Finora, come nella giurisprudenza sul precedente art. 47 TUE, il sindacato era avvenuto a seguito dell'impugnazione diretta di atti dell'UE, mentre con tale sentenza si afferma la possibilità che il controllo possa essere attivato indirettamente, qualora la Corte sia adita da un giudice nazionale che nutra dubbi sulla validità di un atto dell'UE che venga in rilievo in una causa nazionale. Per un ampio commento, cfr. S. POLI, *The Common Foreign Security Policy after the Rosneft ruling: still imperfect but gradually subject to the rule of law*, in *Common Market Law Review*, 2017, p. 1799 ss. Sulle misure restrittive, cfr. altresì le considerazioni critiche di C. MORVIDUCCI, *Le misure restrittive dell'Unione europea e il diritto internazionale: alcuni aspetti problematici*, in *Eurojus* 2/2019, p. 77 ss. (scritto destinato alla pubblicazione anche nel *Liber Amicorum* del prof. Angelo Davi).

Ciò detto, come emerge anche dalle sopracitate dichiarazioni dell'Alto Rappresentante, la stessa tendenza riguarda anche la PeSCo, nell'ambito della quale sia il Parlamento, sia (e soprattutto) la Commissione hanno assunto un ruolo incisivo. Non sono però da trascurare – e pertanto vi faremo cenno – alcuni sviluppi giurisprudenziali che, pur non riguardando direttamente la PeSCo, hanno lambito le sponde della PSDC, così attestando che anche in tale ambito specifico non tutti gli atti adottati sfuggono al controllo giurisdizionale dei giudici del Lussemburgo.

3.1. L'Assemblea è intervenuta sulla PeSCo principalmente sfruttando le sue funzioni di controllo politico, previste dall'art. 36 TUE, in particolare attraverso l'adozione di risoluzioni.

Ad esempio, già nel 2016 l'istituzione *de qua* approvava una risoluzione sull'Unione europea della difesa,⁴² nella quale, intervenendo ampiamente sul tema della sicurezza e della PSDC, incoraggiava “il Consiglio europeo a promuovere la graduale definizione di una politica di difesa comune a livello dell'Unione”⁴³ e l'avvio della PeSCo,⁴⁴ sollecitando la Commissione ad attivarsi nell'ambito delle sue competenze e con il pieno coinvolgimento dell'Alto Rappresentante nonché suo Vicepresidente⁴⁵.

Un altro esempio è fornito dalla risoluzione sulla relazione annuale sulla PSDC approvata l'anno successivo,⁴⁶ con la quale il Parlamento accoglieva con favore la notifica relativa alla PeSCo e la sua prevista attuazione, sottolineando la necessità di svilupparla nel quadro dell'UE e con il suo effettivo sostegno, anche finanziario⁴⁷. Da notare che tale risoluzione offre un esempio di come, secondo quanto afferma il citato art. 36 TUE, le opinioni dell'Assemblea – che è regolarmente informata sulla PESC e procede due volte all'anno a un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione di tale politica – sono “debitamente prese in considerazione”. Infatti, l'atto esortava alcuni sviluppi operativi che, successivamente, sono divenuti oggetto di progetti PeSCo. Ci si riferisce alla circolazione transfrontaliera delle forze militari, rispetto alla quale l'Assemblea chiedeva l'adozione di misure atte a facilitarla;⁴⁸ l'aspetto in questione è poi divenuto, come si ricorderà, il progetto “Mobilità militare”, peraltro ad ampia adesione, come auspicato dalla stessa istituzione⁴⁹. Ancora, nel segnalare l'emergenza relativa agli attacchi informatici, il Parlamento incoraggiava l'Alto Rappresentante a elaborare proposte per considerare, nel quadro della PeSCo, tale specifico aspetto⁵⁰. L'auspicio ha trovato oggi realizzazione nell'approvazione di diversi progetti facenti capo all'ambito “cyber e comando e controllo”, che raccolgono un quinto del totale, alcuni dei quali a significativa partecipazione e riguardanti

⁴² Risoluzione del Parlamento europeo del 22 novembre 2016 sull'Unione europea della difesa (2016/2052(INI)).

⁴³ *Ibidem*, punto 1.

⁴⁴ *Ibidem*, punti da 9 a 11.

⁴⁵ *Ibidem*, punti 6, 19, 31, 32.

⁴⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2017 sulla relazione annuale sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune (2017/2123(INI)).

⁴⁷ *Ibidem*, punti 31 ss.

⁴⁸ *Ibidem*, punto 33.

⁴⁹ Risoluzione del Parlamento europeo dell'11 dicembre 2018 sulla mobilità militare (2018/2156(INI)), punto 24.

⁵⁰ Risoluzione del 13 dicembre 2017, punto 36.

temi quale la mutua assistenza in materia di cibersecurity (ad esempio, il progetto “Gruppi di risposta rapida agli incidenti informatici e mutua assistenza in materia di cibersecurity”) o la condivisione di informazioni in materia di minaccia informatica e di risposta agli incidenti informatici (ad esempio, il progetto “Piattaforma per la condivisione di informazioni in materia di minaccia informatica e di risposta agli incidenti informatici”).

Peraltro, tale raccomandazione contiene un’esortazione che, come vedremo nelle conclusioni, potrebbe rivitalizzarsi a seguito della formazione della Commissione von der Leyen. Il Parlamento domandava infatti di considerare l’ipotesi di dar vita a una Direzione generale della Difesa all’interno della Commissione, avente il compito di guidare le azioni dell’UE atte a sostenere, coordinare o completare le azioni degli Stati membri intese a definire progressivamente una politica di difesa comune, anche occupandosi dei programmi finanziari incidenti sulla PSDC e sulla PeSCo⁵¹.

3.2. Venendo alla Commissione, va preliminarmente segnalato che le sue più recenti iniziative in ambito PSDC trovano origine nel “Documento di riflessione sul futuro della difesa europea” del 2017,⁵² il quarto di diversi documenti tematici scaturiti dal “Libro bianco sul futuro dell’Europa” a 27 Stati membri, attraverso cui il Collegio ha inteso contribuire al dibattito sul ruolo dell’UE in materia di sicurezza e di difesa.

Il documento del 2017, dopo aver evidenziato le nuove minacce alla sicurezza europea e aver prefigurato un potenziamento dell’entità e dell’efficienza della spesa per la difesa, anche al fine di evitare duplicazioni, offre una progressione di tre scenari di cooperazione, dalla più blanda alla più intensa, che potrebbero concretizzarsi nell’Europa del 2025. In particolare, si prefigura la possibilità che gli Stati membri dell’UE (a) proseguano in una cooperazione in materia di difesa volontaria e non vincolante, (b) addiventano a una politica di difesa condivisa, nella quale la maggiore cooperazione diverrebbe la regola piuttosto che l’eccezione e, infine, (c) cooperino e si integrino così profondamente da sviluppare una difesa comune. Trattasi di scenari interessanti, poiché, a nostro avviso, ripercorrono la situazione preesistente alla PeSCo [scenario (a)], l’attuale fase di cooperazione realizzata attraverso la PeSCo [verso lo scenario (b)] e, infine, il possibile futuro della cooperazione in materia di difesa [scenario (c)].

Ciò detto, con riguardo all’aspetto finanziario, inteso come elemento propulsore della cooperazione tra gli Stati membri dell’UE, la Commissione menziona un fondo europeo per la difesa quale forma di finanziamento alla cooperazione in materia militare. Tale riferimento si è poi tradotto in iniziative finanziarie concrete, in particolare in due programmi di cooperazione e finanziamento (EDIDP e PADR)⁵³

⁵¹ Risoluzione del 13 dicembre 2017, punto 37 ss.

⁵² Commissione europea, *Documento di riflessione sul futuro della difesa europea*, Bruxelles, 7.6.2017, COM(2017) 315 final.

⁵³ Trattasi del Programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (EDIDP) e del *Preparatory Action on Defence research* (PADR). Il Programma EDIDP è volto a fornire sostegno finanziario durante la fase di sviluppo di nuovi prodotti e tecnologie, ossia la fase che segue la ricerca e precede l’acquisto di sistemi di difesa. Il PADR mira a dimostrare la rilevanza della ricerca per la difesa in Europa, al fine di assicurare nuove capacità strategiche alle Forze armate e accrescere la competitività e le opportunità di sviluppo all’industria della difesa europea.

che hanno anticipato l'adozione, da parte della Commissione, della proposta di regolamento istitutiva *del* Fondo europeo per la difesa, oggi in fase di approvazione da parte del Parlamento e del Consiglio (nel momento in cui si scrive, l'*iter* codecisorio non è ancora giunto alla conclusione della prima lettura)⁵⁴.

Una volta approvato, a partire dal periodo finanziario 2021-2027 il fondo in questione sosterrà i progetti di ricerca e innovazione in materia di difesa a valere sul bilancio dell'UE. Uno sguardo alla proposta di regolamento consente di comprenderne gli ampi obiettivi. È obiettivo generale la promozione della competitività, dell'efficienza e della capacità di innovazione dell'industria europea della difesa, da realizzare sostenendo azioni di collaborazione e la cooperazione transfrontaliera. Sono, invece, obiettivi specifici (a) sostenere i progetti di ricerca collaborativa che potrebbero migliorare sensibilmente le prestazioni delle capacità di difesa e (b) supportare i progetti collaborativi di sviluppo di prodotti e tecnologie della difesa in linea con le priorità definite nel quadro della PESC, contribuendo ad aumentare l'efficienza della spesa nel settore della difesa nell'UE. Tali obiettivi mettono in luce i fondamenti giuridici primari del Fondo europeo per la difesa – ovvero, “ricerca e sviluppo tecnologico e spazio” e “industria”, nelle cui discipline si rinvergono le basi giuridiche della proposta di atto⁵⁵ – senza far perdere di vista la relazione diretta con lo sviluppo di capacità difensive e, più in particolare, con la PeSCo. D'altronde, è la stessa relazione accompagnatoria del proposto regolamento a premettere che il fondo e la cooperazione *de qua* sono iniziative complementari e di sostegno reciproco, tanto da prevedere che ai progetti PeSCo sarà accordato un *bonus* sotto forma di tasso di finanziamento più elevato. Sicché, ad esempio, l'articolo proposto evidenzia, tra gli effetti dell'avvio del fondo in questione, la maggiore interoperabilità tra le capacità degli Stati membri, dunque uno degli ambiti di cooperazione indicati nel Protocollo n. 10 e operativamente declinati dalla decisione (PESC) 2017/2315.

Il Fondo europeo per la difesa costituirà, senz'altro, una risorsa trainante per la PeSCo, atteso che ai sensi dell'art. 8 della decisione (PESC) 2017/2315 il suo finanziamento è misto e ricade principalmente sugli Stati partecipanti. Infatti, mentre le spese amministrative sono sostenute dal bilancio dell'UE, le spese amministrative dell'AED sono principalmente a carico degli Stati membri aderenti⁵⁶ e le spese operative derivanti dai progetti PeSCo sono sostenute dagli Stati che vi partecipano, fatta salva – appunto – la possibilità di ricevere contributi dall'UE⁵⁷. Ciò offrirà alla

⁵⁴ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il Fondo europeo per la difesa (Testo rilevante ai fini del SEE), COM(2018) 476, p. 4.

⁵⁵ Articoli 173, par. 3, 182, par. 4, 183 e 188, par. 2, TFUE.

⁵⁶ Decisione (PESC) 2015/1835 del Consiglio, del 12 ottobre 2015, che fissa lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell'Agenda europea per la difesa. Sull'AED, cfr. per tutti F. TERPAN, *Article 45 [Tasks and Powers of the European Defence Agency]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Springer-Verlag Berlin Heidelberg, 2013, p. 1261 ss.

⁵⁷ Non è da sottacere il vantaggio finanziario derivante dal conferimento di tali risorse aggiuntive. È ampiamente condivisa l'opinione per cui la crisi finanziaria ha determinato, in tutti gli Stati membri dell'UE, una contrazione del bilancio della difesa. Ebbene, nella notifica che ha dato avvio alla PeSCo, gli Stati proponenti hanno rimarcato la possibilità che essa “potrebbe favorire lo sviluppo delle capacità di difesa degli Stati membri attraverso una partecipazione attiva ai progetti multinazionali di approvvigionamento e con entità industriali adeguate, tra cui le piccole e medie imprese”, così fornendo indicazioni sulla ricaduta economica favorevole alle aziende nazionali eventualmente coinvolte nella

Commissione la possibilità di orientare la PeSCo, essendo nella sua competenza l'individuazione delle azioni ammissibili, la loro selezione e l'attribuzione del finanziamento. Tale considerazione assume ancor più rilievo se si considera che la sua dotazione – 13 miliardi di euro – non cospicua ma nemmeno irrisoria, rappresenta circa la metà dei finanziamenti destinati all'ambito “difesa e sicurezza interna” nel periodo di programmazione 2021-2027 e un decimo dell'ammontare del finanziamento complessivo dedicato all'azione esterna dell'UE⁵⁸. A ciò si aggiunga che, con un importo pari alla metà del Fondo europeo per la difesa, il prossimo programma “Meccanismo per collegare l'Europa”⁵⁹ finanzierà le azioni tese a sostenere la mobilità militare, con ciò aumentando ulteriormente le risorse a favore della PeSCo.

Alla luce di tali considerazioni, non si può, dunque, non convenire con la dottrina che ha affermato “(a)lthough the European Commission has no legal basis in the treaties for the identification of defence capabilities, the Commission has therefore recently emerged as an important actor as far as potentially incentivising joint capability development is concerned”⁶⁰.

3.2.1. Alcune considerazioni *a latere* merita la questione del ruolo della Commissione nel conseguimento della coerenza in ambito PeSCo.

Va premesso che – condivisibilmente – buona parte della dottrina ha inquadrato la PeSCo nel *genus* delle forme di integrazione differenziata esistenti nell'ordinamento dell'UE, evidenziandone le peculiarità e, soprattutto, le differenze con la cooperazione rafforzata. Quanto agli aspetti procedurali, è stato rilevato che, contrariamente alla cooperazione rafforzata, il Collegio non ha rivestito alcun ruolo nell'istituzione della PeSCo⁶¹. In effetti la procedura prevista dall'art. 46 TUE non contiene una previsione analoga all'art. 329, par. 3, TFUE, a tenore del quale, nell'avvio di una cooperazione rafforzata di ambito PESC e PSDC, la Commissione deve esprimere un parere sulla coerenza tra l'istituenda cooperazione e le altre politiche dell'UE.

D'altra parte, il diritto derivato afferma, in più punti e in diverse accezioni, la necessità di garantire la coerenza della PeSCo. Dunque, sul piano “interno” dev'es-

realizzazione dei progetti. Inoltre, i progetti PeSCo possono generare delle forme di razionalizzazione dei costi, delle economie di scala e delle sinergie tra apparati di difesa, in un momento in cui la scarsità di risorse non consentirebbe di raggiungere, da parte di ciascuno Stato partecipante, dei risultati di pari portata (così J. L. DE CASTRO RUANO, *op. cit.*, p. 37 e 46). Dunque, se la PeSCo impone significativi sforzi finanziari, si tratterà comunque “not just to spend more, but to spend more in an EU context” (cfr. D. FIOTT, A. MISSIROLI, T. TARDY, *op. cit.*, p. 45), con tutti i vantaggi che tale contestualizzazione può portare.

⁵⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 2 maggio 2018, *Un bilancio moderno al servizio di un'Unione che protegge, che dà forza, che difende. Quadro finanziario pluriennale 2021-2027*, COM(2018) 321 final.

⁵⁹ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che istituisce il meccanismo per collegare l'Europa e abroga i regolamenti (UE) n. 1316/2013 e (UE) n. 283/2014, COM(2018) 438 final.

⁶⁰ D. FIOTT, A. MISSIROLI, T. TARDY, *op. cit.*, p. 47 ss.

⁶¹ Cfr. A. RIZZO, *op. cit.*, p. 285 ss.

sere conseguita la coerenza tra i progetti PeSCo,⁶² tra la PeSCo e la PSDC⁶³ e tra la PeSCo, la procedura CARD e le iniziative di sostegno finanziario in materia di difesa, *in primis* il Fondo europeo per la difesa⁶⁴. Quanto alla coerenza “esterna”, il 10° ‘considerando’ della decisione (PESC) 2017/2315 evidenzia – riecheggiando il secondo inciso dell’art. 21, co. 3, TUE – che “Vi *dovrebbe* [corsivo aggiunto] essere coerenza tra le azioni intraprese nel quadro della PESCO, le altre azioni PESC e le altre politiche dell’Unione. Il Consiglio e, entro i limiti delle rispettive competenze, l’AR [Alto Rappresentante] e la Commissione dovrebbero cooperare al fine di massimizzare le sinergie laddove opportune”, mentre l’art. 6 della stessa decisione afferma, stavolta fermamente ma senza citare il Collegio, che “Il Consiglio... garantisce l’unità, la coerenza e l’efficacia della PESCO”,⁶⁵ aggiungendo che l’Alto Rappresentante, pienamente associato ai suoi lavori, contribuisce alla realizzazione di tali obiettivi.

Ora, a fronte di tali non univoche formulazioni riteniamo arduo che la Commissione non rivesta alcun ruolo nel garantire la coerenza tra la PeSCo e le altre politiche dell’UE, sia perché così dispone in termini generali l’art. 21, co. 3, TUE,⁶⁶ sia perché l’Alto Rappresentante, che è pienamente associato ai lavori della cooperazione *de qua*, è anche Vicepresidente del Collegio incaricato di vigilare sulla coerenza dell’azione esterna e coordinatore dei commissari aventi portafogli esterni o a valenza esterna. A nostro avviso, dunque, gli elementi addotti prospettano uno scenario nel quale le questioni di coerenza della PeSCo saranno affrontate *sostanzialmente* nei termini indicati dall’art. 21, co. 3, TUE, quindi con la partecipazione *pro quota* della Commissione, debitamente assistita dal suo Vicepresidente di diritto.

3.3. Un cenno anche ad alcuni sviluppi giurisprudenziali riguardanti atti emanati in ambito PSDC, che sono stati ritenuti sindacabili dalla Corte di giustizia in ragione del loro collegamento con atti di diritto dell’UE rientranti nella sua competenza. Non si intende, dunque, sostenere che gli atti della PSDC non appartengono al *genus* delle decisioni che sfuggono al controllo giurisdizionale, bensì solo evidenziare che, in alcune ipotesi, un atto emanato in ambito PSDC potrebbe essere sindacato dai giudici del Lussemburgo.

Va in primo luogo rammentato quanto la Corte di giustizia ha affermato per la prima volta nella causa 658/11, riguardante la stipula di un accordo internazionale relativo alle esigenze di una operazione militare lanciata nel quadro della PSDC. In quell’occasione, i giudici hanno precisato che, sebbene in base all’art. 24 TUE e all’art. 275 TFUE la Corte non sia in linea di principio competente in ambito PESC/PSDC e sui relativi atti, tuttavia “dette disposizioni introducono una deroga alla regola della competenza generale che l’articolo 19 TUE conferisce alla Corte per

⁶² Decisione (PESC) 2017/2315, allegato I, decisione (PESC) 2018/340, 5° ‘considerando’ e decisione (PESC) 2018/909, 3° ‘considerando’.

⁶³ Decisione (PESC) 2017/2315, allegato III, punto 1.

⁶⁴ Decisione (PESC) 2018/340, 5° ‘considerando’, e decisione (PESC) 2018/909, 3° ‘considerando’.

⁶⁵ Decisione (PESC) 2017/2315, allegato III, punto 2.

⁶⁶ “L’Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell’azione esterna e tra questi e le altre politiche. Il Consiglio e la Commissione, assistiti dall’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, garantiscono tale coerenza e cooperano a questo fine”.

assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati, e devono dunque essere interpretati restrittivamente⁶⁷.

In quell'occasione, l'oggetto del contendere riguardava il rispetto della procedura prevista dall'art. 218 TFUE e non, invece, questioni operative di ambito PSDC. Tuttavia, la citata affermazione è stata ripresa nella successiva giurisprudenza quale presupposto per sindacare alcune decisioni aventi innegabili aspetti operativi ricadenti in ambito PSDC⁶⁸.

Sicché, nella causa 439/13 P, la Corte di giustizia si è ritenuta competente a conoscere della controversia riguardante un appalto pubblico bandito dalla missione civile EULEX Kosovo, poiché finanziato dal bilancio dell'UE e tenuto conto che la portata della limitazione a carattere derogatorio della sua competenza *ex art. 24 TUE e art. 275 TFUE* non si estende “fino ad escludere che la Corte sia competente a interpretare ed applicare le disposizioni del regolamento finanziario in materia di aggiudicazione degli appalti pubblici”⁶⁹. Ebbene, è chiaro che, nella prospettiva che i progetti PeSCo siano finanziati dal Fondo europeo per la difesa o da altre risorse a valere sul bilancio dell'UE, in caso di contenzioso (ad esempio, in caso di mancata selezione e finanziamento) la questione della competenza della Corte si riproporrebbe e, presumibilmente, sarebbe risolta in termini analoghi, trattandosi di erogazioni la cui gestione avviene conformemente al regolamento finanziario.

Lo stesso accadrebbe qualora si ponesse una questione giuslavoristica riguardante il personale reclutato per le esigenze specifiche della PeSCo e, a tal fine, contrattualizzato dall'UE. Infatti, nella causa 439/13 P i giudici si sono espressi su una decisione relativa al trasferimento di un esperto nazionale distaccato adottata dal capo della missione civile di polizia EUPM in Bosnia-Erzegovina, sebbene la decisione impugnata s'iscrivesse nell'ambito della PESC/PSDC. Precisano i giudici che tale circostanza non necessariamente porta a escludere la loro competenza, laddove le decisioni contestate, per loro stessa natura, configurino atti di gestione del personale del tutto analoghi a quelli adottati dalle istituzioni dell'UE. Pertanto, è nuovamente ridimensionata la portata della limitazione a carattere derogatorio contenuta nell'art. 24 TUE e nell'art. 275 TFUE, che non si estende “fino ad escludere che la competenza del giudice dell'Unione a controllare atti di gestione del personale relativi a membri del personale distaccati dagli Stati membri aventi l'obiettivo di rispondere alle esigenze di detta missione a livello di teatro delle operazioni, mentre il giudice dell'Unione è, in ogni caso, competente a sindacare siffatti atti allorché questi riguardino membri del personale distaccati dalle istituzioni dell'Unione”⁷⁰. È doveroso segnalare che tale approccio è stato confermato nella successiva giurisprudenza del Tribunale riguardante cause analoghe⁷¹.

⁶⁷ C-658/11, sentenza del 24 giugno 2014, *Parlamento c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2014:2025, punti 69-70.

⁶⁸ C-439/13 P, sentenza del 12 novembre 2015, *Elitaliana c. Eulex Kosovo*, ECLI:EU:C:2015:753, punti 41-2 e C-455/14 P, Sentenza del 19 luglio 2016, *H c. Consiglio, Commissione e Missione di polizia dell'Unione europea (EUPM) in Bosnia-Erzegovina*, ECLI:EU:C:2016:569, punti 39-40.

⁶⁹ C-439/13 P, punto 49.

⁷⁰ *Ibidem*, punti 54-55.

⁷¹ T-763/16, sentenza del 12 aprile 2018, *PY c. EUCAP Sahel Niger*, ECLI:EU:T:2018:181, punto 53; T-286/15, sentenza del 25 ottobre 2018, *KF c. Centro satellitare dell'Unione europea (SATCEN)*, ECLI:EU:T:2018:718, punti 80 e ss.

4. Gli evidenziati sviluppi danno conto di una cooperazione in materia di difesa che ha raggiunto significativi risultati anche grazie al contributo delle istituzioni comunitarie, dunque effettivamente si può affermare che la PeSCo non è un “*affaire* esclusivamente PESC/PSDC”.

Nella prospettiva dell’apertura del prossimo periodo istituzionale dell’UE (2019-2024), tale contributo parrebbe destinato ad aumentare, quantomeno con riguardo alla Commissione. Si ricorderà che l’Alto Rappresentante ha affermato che “I am sure that also given the background of the next President of the Commission, this work [i successi conseguiti in ambito PeSCo] will be preserved. How to do this, it will obviously be in the hands of the next High Representative and the next Commission”⁷².

Ebbene, dopo la nomina di Ursula von der Leyen a Presidente della Commissione e l’indicazione di Josep Borrell quale candidato adeguato alla carica di Alto Rappresentante,⁷³ i primi commentatori hanno evidenziato che trattasi di designazioni che pongono “la politica estera europea in buone mani”, anche con riguardo allo specifico aspetto della difesa. Infatti, il Presidente von der Leyen ha un significativo trascorso come ministro della difesa tedesco e, in quanto tale, è stata una promotrice della politica di difesa europea, avendo supportato sia il lancio della PeSCo, sia del Fondo europeo per la difesa, mentre Josep Borrell può vantare una consolidata esperienza in politica estera, anche come ministro degli esteri spagnolo, e in ambito istituzionale europeo, avendo egli ricoperto la carica di Presidente del Parlamento⁷⁴. Se tali entusiasmi saranno confermati dalla prassi, ciò non potrà che influenzare positivamente l’evoluzione della PeSCo, anche dal punto di vista finanziario, *in primis* con riguardo alla sollecita adozione del regolamento istitutivo del Fondo europeo per la difesa.

Allo stesso modo, come anticipato, non è da escludere che sia rivitalizzata l’operazione formulata nel 2017 dal Parlamento europeo di creare una Direzione generale della Difesa a guida e sostegno delle azioni dell’UE in materia di difesa. Ciò parrebbe confermato dalla circostanza che l’ipotesi sia stata prospettata persino all’attuale Alto Rappresentante, la quale ha preferito non esprimersi su questioni *in fieri*, dato che “I am afraid you will have to put the question to the next President of the European Commission, Ursula Von Der Leyen. She is currently working, as far as I know, on the team, on the different mandates and the internal organisation of the future Commission but that is not for me to comment”⁷⁵. A nostro avviso, la creazione di una tale direzione generale porterebbe innegabili vantaggi per lo sviluppo dell’azione dell’UE in materia di difesa, anche se, al contempo, si dovrebbero riequilibrare i rapporti tra le strutture e gli organi che già operano nel quadro istituzionale dell’azione esterna dell’UE, ad esempio il SEAE, nel cui organigramma figurano unità e organismi dedicati alla difesa. Ciò detto, trattasi di un ulteriore aspetto della

⁷² Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press conference following the Informal Meeting of EU Defence Ministers, cit.

⁷³ Consiglio europeo, conclusioni della Presidenza - Bruxelles, 2 luglio 2019.

⁷⁴ Cfr. N. Tocci, *Ue: nomine, con von der Leyen e Borrell Europa più forte nel mondo*, in *Affari internazionali*, 3 luglio 2019

⁷⁵ Remarks by High Representative/Vice-President Federica Mogherini at the press conference following the Informal Meeting of EU Defence Ministers, Helsinki, 29/08/2019.

transizione istituzionale che l'UE sta attraversando, rispetto al quale non resta che attendere le decisioni che saranno assunte dal nuovo Presidente della Commissione.

Abstract

The EU Permanent Structured Cooperation: a Not Exclusively CFSP/CSDP Affaire?

In a remark following the recent Informal Meeting of EU Defence Ministers (Helsinki, August 2019), the High Representative Mogherini underlined the remarkable work done on the European defence, together with different institutions, including the European Commission. This suggests that, even if it's part of the CFSP/CSDP, the PeSCo evolved and has been managed also outside the Title V TEU, thus it can be considered a “non exclusively CFSP/CSDP affaire.” That being said, after briefly considering the PeSCo legal framework and practice, this contribution focuses on the role of the Parliament and the Commission in the defence cooperation, and briefly of the Court in the CSDP domain. This contribution ends with a brief look at the PeSCo future in light of the ongoing EU institutional transition that will bring to the next EU five-year period (2019-2024).

