

## ALCUNE CONSIDERAZIONI SULL'AZIONE ESTERNA DELL'UE

1. Premessa - 2. L'atto tipico e la ripartizione delle funzioni in ambito PESC - 3. La natura intergovernativa della "cooperazione" degli Stati europei in politica estera - 4. Brevi considerazioni

### 1. Premessa

Il definitivo abbandono dell'eurocentrismo in campo militare, che ha caratterizzato il secolo scorso, ha segnato in via definitiva l'incapacità degli Stati del vecchio continente di competere, *uti singoli*, anche in scenari di scala regionale oltre che nei c.d. conflitti mondiali.

Di tale situazione erano certamente consapevoli i membri della CECA che, dopo solo un anno dalla creazione della prima "comunità" e ben prima di dare vita a quella che poi sarebbe diventata l'attuale unione, avevano firmato il Trattato di Parigi sulla Comunità Europea di Difesa<sup>1</sup>.

L'organizzazione, di natura sostanzialmente militare<sup>2</sup>, aveva il dichiarato scopo di rappresentare il primo nucleo attorno al quale costruire uno Stato federale o confederato.

Sono note le ragioni storiche, in particolare l'opposizione della Francia, che hanno portato al fallimento dell'ambizioso progetto, sulle quali non pare opportuno in questa sede indulgiare.

In conseguenza le pure avveniristiche idee di statisti del calibro di De Gasperi, Schuman e Adenauer dovettero essere ridimensionate fino alla creazione di un'organizzazione europea di carattere (inizialmente) prettamente economico.

La questione, abbandonata per i successivi quarant'anni, venne ripresa con il Trattato di Maastricht allorché la Politica Estera e di Sicurezza Comune (d'ora in avanti PESC) venne chiamata a rappresentare il II pilastro della neonata Unione europea<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Com'è noto il 30 agosto 1954, dopo una lunga fase di gestazione, l'Assemblea nazionale francese votò contro la ratifica della Francia, interrompendo così l'iter di formazione del Trattato.

<sup>2</sup> Per una bibliografia sulla CED v. R. ARON, D. LERNER (a cura di), *La querelle de la CED*, Paris, 1956; M. BACCIN, *Le prospettive dell'UEO*, in *Affari esteri*, 1988, pp. 603 ss.; A. DEL VECCHIO, *Dalla CED all'UEO*, in R.H. RAINERO (a cura di), *Storia dell'integrazione europea, I. L'integrazione europea dalle origini alla nascita della CEE*, Settimo Milanese, 1997, pp. 155 ss.; E. FURSDON, *The European Defence Community: a History*, London, 1980; D. PREDÀ, *Storia di una speranza. La battaglia per la CED e la Federazione Europea*, Milano, 1990; A. VARSORI, *Il Patto di Bruxelles (1948): tra integrazione europea e alleanza atlantica*, Roma, 1988; D. VENERUSO, *La politica estera e di sicurezza comune in Europa dal 1947 al 1993*, in *Studium*, 2002, pp. 195 ss.; E. VIGLIAR, *Unione europea occidentale (UEO) e Unione europea tra Stati membri della CEE*, in *Rivista di diritto europeo*, 1990, pp. 887 ss.; U. VILLANI, *La politica europea in materia di sicurezza e di difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, vol. LIX, n. 1, 2004, pp. 63 ss.; C. ZANGHÌ, *La difesa europea: dall'UEO a Maastricht*, in *Rivista di diritto europeo*, 1993, n. 2, pp. 211 ss.

Proprio la sua collocazione nello schema ideale dell'Unione (il tempio sorretto da tre colonne/pilastri) ne chiariva, sin da subito, la natura intergovernativa e la sua tutto sommato piena esclusione dalla c.d. integrazione comunitaria.

## 2. L'atto tipico e la ripartizione delle funzioni in ambito PESC

Com'è noto, l'insieme delle regole afferenti alla PESC sono state più volte rimaneggiate dal Trattato di Amsterdam<sup>4</sup> e dal successivo di Lisbona<sup>5</sup>, quando ha assunto i connotati che, a tutt'oggi, caratterizzano la politica euro unitaria.

Allo stato attuale è dato denotare un intricato coacervo di norme contenute nel titolo V del TUE, composto da ben 26 articoli (da 21 a 46)<sup>6</sup>, il cui impatto sull'azione esterna dell'Unione, come sarà chiarito in seguito, appare assolutamente insoddisfacente.

La cooperazione intergovernativa in materia è affidata all'operato congiunto degli Stati, dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (d'ora in avanti AR), della Commissione, del Consiglio Europeo e del Consiglio.

Tuttavia la disciplina applicabile differisce, in misura tutt'altro che marginale, a seconda che si tratti della generale azione esterna dell'Unione (d'ora in avanti AE), della PESC ovvero della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (d'ora in avanti PSDC)<sup>7</sup>.

---

<sup>3</sup> V. Trattato sull'Unione europea, in GU n. C 191 del 29 luglio 1992 pp. 1-110.

<sup>4</sup> Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, in GU C 340 del 10 novembre 1997, pp. 1-173.

<sup>5</sup> Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, in GU C 306 del 17 dicembre 2007, pp. 1-271.

<sup>6</sup> Il titolo V del TUE è rubricato «Disposizioni generali sull'azione esterna dell'unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune» ed è diviso in due capi dei quali il primo è interamente dedicato all'AE in generale mentre il secondo comprende due sezioni rispettivamente riguardanti PESC e PSDC.

<sup>7</sup> Per una bibliografia completa sugli aspetti generali della PESC v. L. BONANATE, *Politica e diritto nella formazione della politica estera dell'Unione europea*, Torino, 2002; M. CLEMENTI, *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Bologna, 2004; P. DE PASQUALE, S. IZZO, *La politica di sicurezza e di difesa dopo il Trattato di Lisbona tra Unione europea e Stati membri*, in N. PARISI, M. FUMAGALLI MERAVIGLIA, D. RINOLDI (a cura di), *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, pp. 187 ss.; U. DRAETTA, *L'azione esterna dell'Unione nel Progetto di Costituzione europea*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2004, pp. 267 ss.; A. DUMOULIN, R. MATHIEU, G. SARLET, *La politique européenne de sécurité et de défense (PESD). De l'opérateur à l'identitaire*, Bruxelles, 2003; A. DUMOULIN, *Comment se porte la politique européenne de sécurité et de défense?*, in *Revue du Marché commun et de l'Union européenne*, 2004, pp. 367 ss.; E. GIANFRANCESCO, *La politica estera e di sicurezza europea prima e dopo il trattato di Lisbona*, Relazione tenuta al Convegno di Cassino, l'11 novembre 2010, in *Diritto e società*, 2011, pp. 207-246; G. FIENGO, *Pesc e Psdc: quale ruolo per il Consiglio europeo?*, in *Federalismi.it*, 2018; M. KOENIG-ARCHIBUGI, *The Democratic Deficit of EU Foreign and Security Policy*, in *The International Spectator*, October-December 2002, pp. 61 ss.; A. MANZO, M. VIGNATI, *La gestione delle crisi internazionali nella dottrina dell'Unione europea*, in *Rassegna dell'Arma dei Carabinieri*, 2016, fasc. 2, pp. 27 ss.; L. MARINI, *La politica estera e di sicurezza dell'Unione europea*, in

Già solo la riportata classificazione<sup>8</sup> appare una sterile costruzione della migliore eurocrazia ma il diverso coinvolgimento delle Istituzioni non sembra in alcun modo giustificato dai risultati ottenuti dall'organizzazione nello scenario internazionale.

In generale in materia di AE, la Commissione e l'AR (quest'ultimo solo per politica estera e di sicurezza comune) possono presentare proposte congiunte al Consiglio; questi, anche *motu proprio*, provvede con raccomandazione ad attivare la decisione del Consiglio Europeo, *ex art.* 22 TUE, a mezzo della quale vengono individuati gli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione.

La medesima competenza del Consiglio Europeo è riproposta, però, all'art. 26 TUE, nell'ambito delle c.d. *disposizioni specifiche* in materia di PESC, creando significativi dubbi interpretativi in ordine al senso da attribuire a quella che pare, a tutti gli effetti, una duplicazione. Si tratta di un'ulteriore decisione del Consiglio Europeo<sup>9</sup> oppure la norma ha il solo scopo di dettare una disciplina completa della PESC riproducendo, con specifico riguardo a questa, quanto già previsto per l'azione esterna in generale?

La questione, lungi dall'essere una mera speculazione dottrinale, assume una sua specifica rilevanza in conseguenza della mancata ripetizione, in ambito PESC, del potere di iniziativa legislativa. Invero, a differenza di quanto previsto rispetto alla c.d. decisione generale di cui all'art. 22,

---

*Il Diritto dell'Unione europea*, n. 2, 2002, pp. 383-421; D. MARRANI, *La cooperazione strutturata permanente (PE-SCO): quadro giuridico-istituzionale per l'integrazione "flessibile" in materia di difesa europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2019, pp. 719-746; R. MENOTTI, P. BRANDIMARTE, *Il difficile cammino della PESC: sviluppi in corso e prospettive*, in G. VACCA (a cura di), *Il dilemma euroatlantico. Rapporto 2004 della Fondazione Istituto Gramsci sull'integrazione europea*, Bari, 2004, pp. 277-305; A. MISSIROLI, *La PESC fra Nato e Unione europea*, in S. GUERRIERI, A. MANZELLA, F. SDOGATI (a cura di), *Dall'Unione a Quindici alla Grande Europa. La sfida istituzionale*, Bologna, 2001, pp. 393 ss.; A. MISSIROLI, *La PESC fra Comunità, politiche nazionali e Alleanza Atlantica*, in S. LUCARELLI (a cura di), *La polis europea. L'Unione europea oltre l'euro*, Trieste, 2003, pp. 273-298; U. MORELLI, *L'Europa e la pace. Il ruolo dell'Unione europea dopo il trattato di Maastricht*, in M.G. PALUMBO, R. REPETTI (a cura di), *Gli orizzonti della pace. La pace e la costruzione dell'Europa (1713-1995)*, Genova, 1996, pp. 266-269; F. MUNARI, *La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e il sistema delle fonti ad essa relative*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2011, pp. 941-970; G. PETRALIA, *La PESC e i suoi confini materiali. Il contributo delle Istituzioni "minori" alla loro delimitazione*, in *Il Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, 2017, fasc. 1-2, pp. 19-58; S. PUGLIESE, *Il finanziamento della PESC tra tendenze all'integrazione e istanze centrifughe*, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2013, pp. 363-379; G. SCALESE, *Le fonti della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea*, Napoli, 2015; H. SMITH, *European Union Foreign Policy: What It Is and What It Does*, London, 2002; M. TELÒ, *L'Europa potenza civile*, Bari, 2004; F. TERPAN, *La politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne*, Bruxelles, 2003; U. VILLANI, *La politica europea in materia di sicurezza e di difesa e i suoi rapporti con le Nazioni Unite*, in *La Comunità internazionale*, vol. LIX, n. 1, 2004, pp. 63 ss.

<sup>8</sup> Sembra scorretto parlare di politiche separate. La costruzione del sistema normativo è a matryoska. La PESC rappresenta una parte dell'AE. Anche in assenza di una specifica previsione in tal senso, tanto sembra evincersi dalla rubrica del capo 2 «Disposizioni specifiche ...» che chiarisce il loro rapporto di *species a genus*.

<sup>9</sup> Sul punto v. G. SCALESE, *Le fonti della politica estera*, cit., pp. 65-66. L'Autore propende per la teoria in base alla quale le decisioni *ex art.* 22 par. 1 e 26 par. 1 sarebbero atti distinti escludendo però che vi sia un rapporto di prevalenza delle prime sulle seconde.

rispetto alla decisione ex art. 26, non viene riproposto il potere di iniziativa del Consiglio a mezzo raccomandazione<sup>10</sup>, né mediante auto attivazione né su proposta delle altre Istituzioni coinvolte.

In conseguenza, qualora la decisione PESC dovesse essere considerata un atto distinto, per natura e funzione, da quello di definizione dell'azione esterna, il Consiglio Europeo dovrebbe provvedere solo nelle sue riunioni ordinarie. Tale ultima interpretazione avrebbe, peraltro, il pregio di risultare perfettamente compatibile con la norma di cui all'art. 26 par. 1 II cv. TUE, in base alla quale il Presidente del Consiglio europeo detiene, in ogni caso, un potere di convocazione straordinario quando le circostanze lo impongano. Tale facoltà sarebbe, allora, giustificata dall'assenza di un diritto generale di convocazione in capo a Commissione e AR.

Delineati gli orientamenti generali dell'AE/PESC da parte del Consiglio Europeo, spetta poi al Consiglio, ai sensi dell'art. 26 par. 2 e sempre attraverso lo strumento della decisione, definire: i) le azioni che l'Unione deve intraprendere, ii) le posizioni che l'Unione deve assumere, iii) le modalità di attuazione delle decisioni di cui ai punti i) e ii)<sup>11</sup>.

Tale prerogativa pare poter essere esercitata dal Consiglio autonomamente, fatto salvo il diritto degli Stati e dell'AR di sottoporre al Consiglio questioni relative alla politica estera e di sicurezza comune ovvero di presentare iniziative o proposte ex art. 30 TUE. Anche questa norma non brilla per tecnica legislativa; tuttavia, in base all'interpretazione maggiormente fedele al testo, non dovrebbe essere consentito all'Alto Rappresentante di agire autonomamente ma solo in combinazione con uno Stato o con l'appoggio della Commissione. Solo nei casi di estrema urgenza, invece, l'AR avrebbe diritto alla c.d. convocazione d'ufficio entro un termine di quarantotto ore o addirittura più breve, se reso necessario dalle circostanze.

Ai sensi dell'art. 26 par. 3 TUE, infine, la politica estera e di sicurezza comune è attuata dall'Alto Rappresentante e dagli Stati membri, ricorrendo ai mezzi nazionali e a quelli dell'Unione.

---

<sup>10</sup> In realtà, da un'attenta analisi sistematica delle norme citate, si sarebbe tentati di sostenere che la norma contenuta nell'art. 26 par. 1 si limiti a confermare il potere di indirizzo del Consiglio europeo in ambito PESC senza dar vita a una diversa tipologia di decisione. Ciò in quanto le disposizioni generali di cui all'art. 22 sono certamente riferite anche allo specifico ambito PESC tant'è che il par. 2 autorizza l'AR ad avanzare proposte proprio in tale politica.

<sup>11</sup> Partendo dall'assunto che vi sia differenza tra la decisione generale di cui all'art. 22 e quella ex art. 26, par. 1, si deve anche denotare che la prima, in materia di politica estera generale, non prevederebbe, come suo *pendant*, alcuna decisione operativa del Consiglio.

Seppure attraverso una normativa più complessa, anche in materia di PSDC, la cooperazione tra AR e Stati membri assicura l'attuazione delle missioni decise dal Consiglio<sup>12</sup>.

### 3. La natura intergovernativa della “cooperazione” degli Stati europei in politica estera

In buona sostanza il sistema, qui solo brevemente delineato, grava attorno al c.d. atto tipico ovvero la decisione<sup>13</sup> sia essa quella generale, appannaggio del Consiglio Europeo, sia quelle di carattere operativo emanate dal Consiglio.

Tuttavia, fin dalle primissime battute, appare manifesta la natura intergovernativa della cooperazione (*rectius*: politica) dell'AE, PESC e PSDC. Invero, l'art. 24 del TUE la definisce come soggetta a norme e procedure specifiche, caratterizzata dall'unanimità delle decisioni, dall'assenza di atti legislativi e dalle limitate funzioni di Parlamento, Commissione e Corte di Giustizia.

In particolare, il controllo democratico del Parlamento, progressivamente aumentato fino a renderlo parte irrinunciabile della procedura legislativa ordinaria, risulta nel caso della politica estera frustrato dal limitato ruolo formale nel processo decisionale attribuito a tale Istituzione. Nonostante la creazione di diverse commissioni parlamentari specializzate, invero, l'art. 36 TUE impone all'Alto Rappresentante solo obblighi di consultazione e informazione dell'assemblea legislativa<sup>14</sup>. In conseguenza, alla predetta Istituzione spetta solo una sorta di controllo indiretto scaturente dalle sue prerogative in materia di approvazione del bilancio annuale della PESC. Sul punto si deve, peraltro, ricordare che mentre le spese amministrative e operative in tale ambito sono a carico del bilancio dell'Unione quelle derivanti da «operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa» restano a carico degli Stati, fatta salva una delibera del Consiglio all'unanimità che decida di porle in capo all'Unione.

Allo stesso modo la Corte di giustizia, a dispetto della sua ampia giurisdizione in materia di diritto derivato, non è competente a pronunciarsi sugli atti PESC con due sole non significative

---

<sup>12</sup> Sembra pacifico che per la PSDC si applichino tutte le norme già analizzate in materia di PESC e, in particolare l'art. 26 che disciplina la decisione generale e quella operativa rispettivamente di competenza del Consiglio Europeo e del Consiglio. Milita in questo senso il par. 1 dell'art. 42 in base al quale «La politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune». Del resto in base ad un'interpretazione sistematica il capo 2 (quello contenente l'art. 26) del titolo V del TUE.

<sup>13</sup> Sul punto si rinvia a G. SCALESE, *Le fonti della politica estera*, cit., pp. 105 ss.

<sup>14</sup> Sul punto v. N. LAZZERINI, *Il ruolo del Parlamento europeo e della Corte di giustizia nella conclusione degli accordi PESC*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, fasc. 3, pp. 834-843.

eccezioni<sup>15</sup>. La prima riguarda la corretta applicazione dell'art. 40 TUE, in base al quale l'attuazione della politica in parola non deve pregiudicare l'operato delle Istituzioni nell'esercizio delle altre competenze dell'UE. La seconda attiene, invece, a quegli atti che prevedono misure restrittive nei confronti di specifiche persone fisiche o giuridiche. In tali casi l'art. 275 co. 2 del TFUE attribuisce alla Corte il potere di controllo di legittimità.

Ciò che tuttavia pone tutta l'azione esterna su un piano sensibilmente diverso dalle altre politiche comunitarie è, come anticipato, la sua spiccata natura intergovernativa. L'*iter* decisionale è, invero, riservato al Consiglio Europeo e al Consiglio, nei quali sono rappresentati gli Stati membri che deliberano all'unanimità salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente.

Le decisioni generali sono prese dal Consiglio Europeo ai sensi dell'art. 22 par. 1 co. 3 TUE; quelle riguardanti la PESC e la PSDC sono deliberate dalla stessa Istituzione e dal Consiglio. La previsione dell'unanimità, contenuta nel successivo art. 24, è ulteriormente rafforzata e ribadita dal successivo art. 31, al quale già il Trattato di Amsterdam, seppure nella precedente numerazione, aveva già affidato il ruolo di mitigare il principio con la previsione dell'astensione non ostativa e di alcune deroghe. Il successivo Trattato di Lisbona ha inserito, poi, solo la disposizione contenuta nell'attuale par. 3 in base al quale il Consiglio Europeo può adottare all'unanimità una decisione che preveda che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata.

L'istituto della astensione non ostativa, applicabile alle sole decisioni del Consiglio, consente, invece, di deliberare in presenza di una dichiarazione formale di non partecipazione al voto di un membro; questi non sarà obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione, astenendosi dal porre in essere azioni in contrasto. Seppure in assenza di previsione in tal senso, appare chiaro che l'astensione possa riguardare più Stati purché questi non rappresentino un terzo dei membri che totalizzino almeno un terzo della popolazione dell'Unione; in caso di superamento della misura prevista, la decisione non è adottata.

Il par. 2 dell'art. 31 TUE sembra, poi, apportare significative eccezioni al principio della votazione unanime nell'ambito del Consiglio. Quest'Istituzione potrebbe effettivamente deliberare a maggioranza qualificata in tutti i casi in cui la decisione sia conseguente a una precedente decisio-

---

<sup>15</sup> Sul punto si rinvia a F. MUNARI, *Il ruolo della Corte di giustizia e il suo rapporto con gli altri organi dell'Unione, Relazione al Convegno Il ruolo del giudice nel rapporto tra i poteri*, Milano, 17-18 novembre 2011, in *Il Diritto dell'Unione europea*, 2012, fasc. 1, pp. 189-213 e anche più di recente G.V.A. PETRALIA, *Il ruolo della Corte di giustizia nel settore della politica estera e di sicurezza comune: verso nuove contaminazioni di sovranazionalità?*, in *Federalismi.it*, 2017, fasc. 23, pp. 52 e O. POLLICINO, G. MUTO, *Corte di giustizia dell'Unione europea e sindacato giurisdizionale: cosa rimane fuori e perché. Il caso degli atti PESC*, in *Eurojus*, 2023, pp. 89-103.

ne generale del Consiglio Europeo e/o ne dia attuazione ovvero venga presa su proposta dell'Alto Rappresentante. In realtà, per quanto fin qui detto, l'insieme delle riportate ipotesi eccezzuative rappresenterebbe la pressoché totalità delle decisioni del Consiglio cosicché si potrebbe essere tentati di sostenere che la deliberazione a maggioranza rappresenti oramai, in tale ambito, la regola piuttosto che l'eccezione.

Il principio, però, è significativamente mitigato dal comma 2 del par. 2 e dal par. 4 della stessa disposizione. Il primo attribuisce a ciascuno Stato quello che potrebbe definirsi un diritto potestativo di veto, seppure con obbligo di motivazione. In tali casi, infatti, fatto salvo l'eventuale esito positivo di un tentativo di mediazione la cui responsabilità è attribuita all'Alto Rappresentante, il Consiglio resta ancorato all'unanimità dei consensi o ad una votazione a maggioranza di rimessione della decisione al Consiglio Europeo che, com'è noto, vota comunque con il voto favorevole di tutti i membri.

Il par. 4 dell'art. 31, invece, impone la delibera all'unanimità senza eccezioni per le decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa.

#### 4. Brevi considerazioni

Il sistema di gestione e attuazione della politica estera, e in particolare della sicurezza e difesa comune, così come delineata dallo stato del diritto primario dell'UE, è assolutamente inadeguato e certamente non in grado di fornire risposte efficaci e repentine in caso crisi internazionali.

Con una tale affermazione non si vuole in alcun modo dubitare dei significativi risultati a cui l'organizzazione è giunta in materia di politica estera. Basti citare la cooperazione rafforzata PESCO con i suoi progetti o le circa 24 missioni PSDC dell'anno 2023 oppure l'ultima operazione ASPIDES della forza navale diretta dall'Unione europea (EUNAVFOR), avviata per tutelare la libertà di navigazione e salvaguardare la sicurezza marittima nel Mar Rosso.

Tuttavia è innegabile che il sistema riposi sull'uniformità di vedute<sup>16</sup>, non sempre raggiungibile, degli Stati membri e che la normativa fin qui analizzata risulta sovrabbondante rispetto ai risultati cui si è pervenuti<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Sul punto v. C. NOVI, *Il ruolo ancora decisivo degli Stati membri nella politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea*, in *La Comunità Internazionale*, 2019, fasc. 2, pp. 253-278.

Sul punto si deve anche ricordare che la politica in parola risulta ulteriormente circoscritta dal fatto che sia stata immaginata come ancillare rispetto agli obblighi assunti dagli Stati membri in sede ONU e NATO. Sono, invero, espressione di questa specifica posizione della PESC le dichiarazioni nn. 13 e 14, allegate all'atto finale della conferenza intergovernativa che ha adottato il Trattato di Lisbona, ma anche e soprattutto il par. 2 co. 2 dell'art. 42 TUE che espressamente subordina la politica alla difesa comune all'ambito NATO.

In questo delicato equilibrio di forze non si può non tenere conto del fatto che, con le recentissime adesioni di Finlandia e Svezia, quasi tutti i paesi UE sono membri della NATO<sup>18</sup> cosicché lo spazio di manovra in materia di azione esterna appare assolutamente ristretto e comunque contenuto a quelle questioni non diversamente valutate in base al patto del Nord Atlantico. Invero, pur trattandosi di un'organizzazione dalla spiccata natura militare, non vi è dubbio che l'Alleanza imponga una certa uniformazione della politica estera.

In questo senso si deve certamente segnalare come, in uno dei più significativi momenti di crisi di questo secolo, il sistema europeo abbia assunto un ruolo marginale rispetto ad altri consessi. Ci si riferisce in particolare agli ultimi risvolti della guerra Russo/Ucraina e segnatamente alla svolta della politica estera USA voluta dell'amministrazione Trump che, di fatto, ha tagliato fuori il vecchio continente dalla gestione del negoziato per la pace. In tali condizioni le decisioni in ordine al contegno da serbare in tale scenario internazionale sono state in primo luogo discusse nel vertice di Londra del 3 marzo 2025 che ha visto coinvolti solo undici dei ventisette Stati membri<sup>19</sup>, oltre a Regno Unito, Turchia, Canada, Segretario della Nato nonché i Presidenti della Commissione e del Consiglio Europeo.

Nella successiva riunione straordinaria del Consiglio Europeo del 6 marzo, l'Istituzione ha adottato il documento classificato come EUCO 10/25<sup>20</sup> con il quale, dopo aver riaffermato il diritto dell'Ucraina all'autodeterminazione, il suo ruolo indispensabile negli eventuali negoziati di pace e il sostegno economico e di forniture militari, si precisava che le attività programmate devo-

---

<sup>17</sup> Di tanto pare abbiano contezza le stesse Istituzioni coinvolte nel processo decisionale PESC e in particolare il Consiglio europeo che, anche dopo Lisbona, ha continuato ad utilizzare atti atipici quali dichiarazioni, conclusioni, risoluzioni o comunicati finali. Sul punto v. G. SCALESE, *Le fonti della politica estera*, cit., pp. 124 ss.

<sup>18</sup> Gli unici Paesi UE non appartenenti alla Nato sono, ad oggi, Austria, Malta, Cipro e l'Irlanda.

<sup>19</sup> Gli Stati europei presenti non hanno neanche espresso una posizione comune. Se da un lato, Francia, Regno Unito, Polonia, Danimarca, Ursula von der Leyen e il Segretario generale NATO, Mark Rutte, hanno espresso diverse posizioni accomunate da un atteggiamento interventista, dall'altro lato, Italia, Spagna e Germania si sono fatte portatrici di una posizione più cauta.

<sup>20</sup> Cfr. <https://www.consilium.europa.eu/media/0tyl5jdz/20250306-ukraine-euco10-25-it.pdf>.

no svolgersi «nel pieno rispetto della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri e tenendo conto degli interessi di tutti gli Stati membri in materia di sicurezza e di difesa». Non dissimili prese di posizione figurano nelle conclusioni del successivo Consiglio del 20 marzo 2025.

Traendo le debite conclusioni, pare più che evidente la significativa tensione dell'Unione verso una politica estera eurounitaria; tuttavia, con specifico riguardo a sicurezza e difesa solo auspicate come comuni, il coinvolgimento delle diverse Istituzioni dell'organizzazione nel processo decisionale da un lato non garantisce il dovuto tasso di democraticità e dall'altro risulta essere farraginoso e non compatibile i tempi di reazione necessari per governare determinati processi e possibili *escalation*.

Deve dunque ritenersi che, rispetto ad un'eventuale chiamata alle armi, che ovviamente si tenta in tutti modi di scongiurare, gli Stati europei continuino a presentarsi non in maniera unitaria ma come la somma di diverse entità seppure non prive di coordinamento tra loro, determinato dall'appartenenza alle diverse organizzazioni internazionali cui prendono parte.

FRANCESCO MAIELLO  
Università degli Studi di Cassino  
e del Lazio Meridionale