



Il futuro della PESC tra autonomia strategica e sovranità nazionale

Cecilia Nota*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La «definizione progressiva di una politica di difesa comune»: il fallimento della Comunità europea di difesa e le sue conseguenze. – 3. *Segue*: la sicurezza e difesa secondo il diritto primario. – 4. *Segue*: la tensione tra autonomia strategica e sovranità nazionale. – 5. La peculiarità della PESC: competenze *sui generis*, interventi concreti e meccanismi decisionali. – 6. Prospettive per il futuro della PESC e suggestioni dalla Conferenza sul futuro dell'Europa. – 7. Considerazioni conclusive.

1. Introduzione

L'invasione russa dell'Ucraina ha prodotto una trasformazione profonda all'interno dell'Unione europea (UE), conducendo a progressi senza precedenti nel campo della politica estera e di sicurezza comune (PESC), nonché nella politica di sicurezza e difesa comune (PSDC), superando in pochi mesi quanto realizzato nei decenni precedenti¹. Tali

* Dottoranda di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Torino, Centro Alti Studi per la Difesa.

¹ L'invasione russa dell'Ucraina ha dato il via, secondo alcuni, al risveglio di un'Unione europea geopolitica: R. YOUNGS, *The Awakening of Geopolitical Europe?*, in *Carnegie Europe*, 28 July 2022; J. BORRELL, *L'Europa nell'interregno: il nostro risveglio geopolitico dopo l'Ucraina*, in *Il Grand Continent*, 24 March 2022; ID., *Putin's War Has Given Birth to Geopolitical Europe*, in *Project Syndicate*, 3 March

progressi, tuttavia, ne hanno anche messo in luce i limiti. Il processo di integrazione europea, nato dalla volontà degli attori coinvolti di promuovere «un'unione sempre più stretta fra i popoli dell'Europa»² si è trovato fin dai suoi albori di fronte alla resistenza degli stessi Stati membri nel cedere porzioni della loro sovranità nazionale. Tra le varie dimensioni della sovranità statale, la sicurezza e la difesa ne rappresentano il cuore più gelosamente custodito³.

Pertanto, il presente contributo non solo esamina la tensione tra l'autonomia strategica dell'Unione e la sovranità degli Stati membri, ma propone anche una riflessione sull'inefficacia del sistema di *governance* attuale della PESC nell'affrontare le sfide geopolitiche contemporanee, focalizzandosi sulle complessità e le limitazioni connesse al sistema delle competenze. Il futuro della PESC richiede un ripensamento della sua struttura decisionale e della sua collocazione nel sistema delle competenze, valutando riforme che includano un potenziale superamento delle dinamiche intergovernative attraverso meccanismi più efficaci, come il voto a maggioranza qualificata. A tal riguardo, il recente dibattito sulla riforma delle regole decisionali, incluso il superamento dell'unanimità per il voto, rappresenta una parte centrale delle prospettive future della PESC.

Pertanto, il futuro della PESC sarà determinato dalla capacità dell'Unione di risolvere le tensioni tra sovranità nazionale e integrazione europea, e di sviluppare una vera autonomia strategica.

2. La «definizione progressiva di una politica di difesa comune»: il fallimento della Comunità europea di difesa e le sue conseguenze

L'analisi dell'evoluzione del processo di integrazione europea in ambito di sicurezza e difesa è fondamentale per comprendere e inquadrare l'attuale contesto giuridico. Le ragioni della peculiare

2022. Per ulteriori riflessioni in merito alla risposta dell'UE all'invasione russa dell'Ucraina, si rimanda, *inter alia*, a: C. CHALLET, C. GORTSOS, P. KOUTRAKOS, A. F. TATHAM, *The EU in the wake of Russia's military attack on Ukraine*, in *EU Law Live Weekend Edition*, 4 March 2022.

² Preambolo TUE.

³ E. GREPPI, *Politica estera e difesa europea*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *Sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, Milano, 2023, p. 6.

architettura giuridica e costituzionale della PESC derivano in gran parte dal percorso che ha portato alla situazione attuale⁴. In questo contesto, il primo passo cruciale, ovvero la realizzazione dell'integrazione economica, avrebbe facilitato, tramite il metodo funzionalista, un'evoluzione graduale verso l'integrazione politica, secondo l'effetto di *spill-over*.

L'integrazione nel settore della difesa rappresentava, fin dall'inizio, il necessario compimento del processo avviato con la Comunità del Carbone e dell'Acciaio (CECA), e la ricerca di una politica estera e di sicurezza comune è stata una delle forze trainanti che hanno portato alla creazione della Comunità Europea⁵. Tuttavia, un primo tentativo di formalizzare gli sviluppi politici e informali tra gli Stati membri⁶ per creare una politica di sicurezza e difesa comune, attraverso il Trattato della Comunità europea di difesa (CED) – un ambizioso progetto di integrazione caratterizzato da un elemento decisamente federale – si concluse con un fallimento; Koutrakos lo definisce un trauma «subito alla nascita»⁷ e Rasmussen un «umiliante fallimento federalista»⁸. L'art. 1 della CED stabiliva il tono con una severità rara, soprattutto in ambito di difesa e sicurezza, dichiarando che «[t]he High Contracting Parties, by the present Treaty, set up among themselves a European Defence Community, supra-national in character, comprising common institutions, common Armed Forces, and a common budget»⁹. Il fallimento della CED ha avuto ripercussioni significative sul futuro sviluppo del processo di integrazione europea¹⁰, portando a una

⁴ Lonardo la definisce *path-dependency* in: L. LONARDO, *EU Common Foreign and Security Policy after Lisbon: Between Law and Geopolitics*, Cham, 2023, p. 48.

⁵ W. LOTH, *The EC and foreign security policy: The dream of autonomy*, in U. KROTZ, K. K. PATEL, F. ROMERO (eds.), *Europe's cold war relations: The EC towards a global role*, London, 2020, p. 145.

⁶ L. LONARDO, *op. cit.*, p. 49.

⁷ P. KOUTRAKOS, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford, 2013, p. 5.

⁸ H. RASMUSSEN, *After Legal Pluralism and Integration: Could Disintegration Follow?*, in P. BLUME (ed.), *Legal Issues at the Dawn of the Millenium*, Copenhagen, 1999, p. 80.

⁹ Art. 1, Trattato della Comunità europea di difesa, in C. HILL, K. E. SMITH (eds.), *European Foreign Policy: Key Documents*, London, 2000.

¹⁰ L. LONARDO, *op. cit.*, p. 50; C. CELLERINO, *La difesa europea dinanzi alla guerra in Ucraina tra "autonomia strategica" e vincoli strutturali: quali prospettive per la Difesa comune?*, in *DUE*, n. 1, 2022, p. 11; C. RISI, A. RIZZO, *L'Europa della sicurezza e della difesa*, Napoli, 2016, p. 30; P. KOUTRAKOS, *The EU Common*

riflessione approfondita e a dibattiti intensi circa la necessità di una «politica estera e di sicurezza comune che preveda la definizione progressiva di una politica di difesa comune»¹¹. È interessante notare che un fallimento si trova alla genesi stessa dell'integrazione europea, perché tale settore rientra nel nucleo della sovranità e della sicurezza nazionale degli Stati membri; gli Stati membri stessi e le istituzioni europee hanno trascorso i cinquant'anni seguenti al fallimento della CED cercando di garantire che ogni progresso, per quanto lento e modesto, fosse controllato da regole e procedure intergovernative¹².

La prima iniziativa di integrazione europea successiva al fallimento della CED, pur di carattere fondamentalmente diverso, riguardava ancora la politica di difesa. Il Piano Fouchet proponeva, nel 1961, una soluzione distintamente intergovernativa «to reconcile, co-ordinate and unify the policy of Member States in spheres of common interest: foreign policy, economics, cultural affairs and defence»¹³. Tuttavia, anche questa proposta fallì, poiché le sue disposizioni intergovernative furono considerate dalla maggioranza degli Stati membri, esclusa la Francia che aveva proposto il piano stesso, come retrograde alla luce del quadro esistente della CECA e della CEE. Dopo il fallimento del Piano Fouchet, la politica di difesa fu relegata all'irrilevanza nel processo di integrazione europea, divenendo, invece, oggetto dell'Unione europea occidentale (UEO) e dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord (NATO)¹⁴.

3. Segue: la sicurezza e difesa secondo il diritto primario

Con la modifica nel 1986 del Trattato di Roma da parte dell'Atto Unico Europeo (AUE), fu inserito per la prima volta nel diritto primario

Security and Defence Policy, in *European Journal of International Law*, n. 4, 2013, p. 5.

¹¹ Preambolo TUE.

¹² P. KOUTRAKOS, *op. cit.*, p. 9.

¹³ Art. 2, Progetto di Trattato (Piano Fouchet II), in C. HILL, K. E. SMITH (eds.), *op. cit.*

¹⁴ P. KOUTRAKOS, *op. cit.*, p. 10.

un riferimento alla sicurezza all' art. 30, par. 6, AUE¹⁵. Degna di nota è, tuttavia, l'assenza di riferimenti alla difesa, il che suggerisce che gli Stati membri non fossero disposti a rivisitare questo delicato settore politico, nemmeno adottando un metodo intergovernativo¹⁶. L'art. 30, par. 6, AUE, faceva riferimento alla politica di sicurezza dell'Unione in generale, tralasciando, tuttavia, qualsiasi riferimento alla sicurezza degli Stati membri e limitandosi a riconoscere i legami tra il coordinamento nazionale su tali questioni e lo sviluppo di un'identità europea nelle relazioni esterne¹⁷.

Dopo l'AUE, il ruolo della sicurezza si accentuò nelle successive modifiche dei Trattati, coerentemente con il potenziamento degli accordi in base ai quali gli Stati membri hanno accettato di coordinare la loro politica estera. Infatti, il Trattato di Maastricht del 1992 rappresentò un ulteriore passo in avanti nel processo di integrazione, istituendo l'UE e introducendo una struttura a pilastri, di cui uno dedicato alla politica estera e di sicurezza¹⁸. L'istituzione della PESC dimostrò la determinazione degli Stati membri a diventare più attivi nel campo della politica estera, probabilmente anche a causa delle guerre nell'ex Jugoslavia e della difficoltà degli Stati membri a concordare una posizione comune o un intervento¹⁹, e a esercitare un'influenza commisurata all'ormai importante potere economico dell'Unione²⁰. Tuttavia, la PESC, pur essendo parte integrante del processo di integrazione europea e del diritto primario, fu posizionata al di fuori del sistema comunitario basato sul metodo sovranazionale, delineandosi,

¹⁵ L' art. 30 AUE costituiva un titolo separato (il Titolo III) e fino a una fase avanzata dei negoziati era destinato a formare un trattato a sé stante. Si veda: P. KOUTRAKOS, *op. cit.*, p. 14.

¹⁶ S. DUKE, *The Elusive Quest for European Security: From EDC to CFSP*, Basingstoke, 1999.

¹⁷ P. KOUTRAKOS, *op. cit.*, p. 14; F. NAERT, *International Law Aspects of the EU's Security and Defence Policy, with a Particular Focus on the Law of Armed Conflict and Human Rights*, Antwerp, 2010.

¹⁸ E. BOMBERG, J. PETERSON, A. STUBB, *The European Union: How Does It Work?*, Oxford, 2008.

¹⁹ M. E. SMITH, *Europe's Foreign and Security Policy: The Institutionalization of Cooperation*, Cambridge, 2004; H. SJURSEN, *The Common Foreign and Security Policy: The Quest for Democracy*, London, 2007.

²⁰ P. KOUTRAKOS, *op. cit.*, p. 16. S. BLOCKMANS, R. A. WESSEL, *The European Union and Crisis Management: Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective?*, in *Journal of Conflict and Security Law*, n. 2, 2009, p. 265 ss.

invece, come una forma di cooperazione interstatale caratterizzata da limitata integrazione²¹. Le ragioni contingenti all'introduzione della PESC come pilastro distinto non dipendono solo dallo stesso percorso di integrazione, ma anche dalla manifesta preferenza di alcuni Stati membri di mantenere l'ultima parola sulla propria politica estera di sicurezza e di difesa²².

In ogni caso, questa nuova politica, con un esplicito riferimento alla sicurezza, e il Preambolo del Trattato di Maastricht, con un esplicito riferimento alla difesa, indicavano sia la crescente fiducia dell'Unione come attore internazionale, sia l'ampliamento progressivo della portata delle sue attività²³. Questo è anche confermato dalle disposizioni sostanziali della PESC nel Trattato di Maastricht, che illustrano il notevole potenziamento della sicurezza nel contesto dell'azione esterna dell'Unione²⁴. L'obiettivo della PESC comprendeva la salvaguardia dei valori comuni, degli interessi fondamentali e dell'indipendenza dell'Unione, nonché il rafforzamento della sicurezza dell'Unione stessa e dei suoi Stati membri in tutti i modi, con un riferimento particolare all'Unione come entità distinta dagli Stati membri; quest'ultimo aspetto è particolarmente importante se si considera la precedente riluttanza a inserire riferimenti al concetto di sicurezza nel diritto primario. Inoltre, la nuova posizione della sicurezza non si limitava agli obiettivi dell'Unione, in quanto il campo di applicazione della PESC comprendeva espressamente «all questions related to the security of the Union, including the eventual framing of a common defence policy, which might in time lead to a common defence»²⁵.

Tuttavia, se la difesa occupa un posto di rilievo nel Trattato di Maastricht, non definisce comunque la linea d'azione dell'Unione nell'area. I nuovi accordi riguardano, invece, l'impegno di

²¹ C. NOVI, *Il ruolo ancora decisivo degli Stati membri nella politica estera e di sicurezza comune*, in *La Comunità Internazionale*, 2019, p. 253.

²² L. LONARDO, *op. cit.*, p. 51; H. SJURSEN, *op. cit.*; F. NAERT, *op. cit.*

²³ P. KOUTRAKOS, *op. cit.*, p. 16; J. WOUTERS, D. COPPENS, B. DE MEESTER, *The European Union's External Relations after the Lisbon Treaty*, in S. GRILLER, J. ZILLER (eds.), *The Lisbon Treaty – EU Constitutionalism without a Constitutional Treaty?*, Cham, 2008.

²⁴ P. KOUTRAKOS, *op. cit.*, p. 16.

²⁵ Art. J.4, par. 1, Trattato sull'Unione europea, 1992; P. KOUTRAKOS, *op. cit.*, p. 17.

un'organizzazione internazionale già esistente, cioè l'UEO²⁶, per l'attuazione di misure dell'Unione con implicazioni in materia di difesa, e il diritto degli Stati membri di fare scelte fondamentali sulla difesa dei loro territori²⁷. Infatti, in questo contesto, il Trattato di Maastricht ha affidato all'UEO il compito di elaborare e attuare le decisioni in materia di difesa²⁸.

La coerenza è stata una delle principali preoccupazioni dei redattori del Trattato di Maastricht. Nell'art. 3 la PESC è così distinta dalle altre competenze che parte della dottrina non riteneva applicabile il diritto comunitario²⁹.

Le successive modifiche apportate dal Trattato di Amsterdam nel 1997 e dal Trattato di Nizza nel 2001 mantennero lo schema della PESC introdotto dal Trattato di Maastricht, costruendone gradualmente le caratteristiche principali, rendendo prevedibile il passaggio alle norme e alle procedure giuridiche introdotte dal Trattato di Lisbona nel 2007 e attualmente in vigore.

Il Trattato di Amsterdam consolidò ulteriormente i legami con l'UEO, prefigurando un suo futuro assorbimento nell'UE³⁰. Definì, inoltre, per la prima volta l'ambito delle attività coperte dalla componente sicurezza e difesa della PESC nei *Petersberg Tasks* e il primo riferimento a una possibilità di cooperazione nel settore degli armamenti per sostenere la definizione progressiva di una politica di difesa comune³¹.

La Dichiarazione di St. Malò del 1998, nata da un'iniziativa congiunta del Regno Unito e della Francia, segnò l'inizio della

²⁶ M. E. SMITH, *op. cit.*

²⁷ P. KOUTRAKOS, *op. cit.*, p. 17.

²⁸ C. RISI, A. RIZZO, *op. cit.*, p. 48.

²⁹ A. MISSIROLI, *European Security Policy: The Challenge of Coherence*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 2, 2001, p. 177 ss.

³⁰ A. DASHWOOD, M. MARESCEAU (eds.), *Law and Practice of EU External Relations: Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge, 2008; R. A. WESSEL, *The EU as a Black Widow: Devouring the WEU to Give Birth to a European Security and Defence Policy*, in V. KRONENBERGER (ed.), *The EU and the International Legal Order: Discord or Harmony?*, The Hague, 2001, p. 405 ss.

³¹ P. KOUTRAKOS, *op. cit.*, p. 17.

formazione della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD)³², sottolineando la necessità di un'azione autonoma dell'Unione in materia di sicurezza e difesa, intesa come «the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises»³³. La Dichiarazione riveste un'importanza cruciale perché segna un passo fondamentale nella distinzione della PESC rispetto ad altre iniziative europee, evidenziando come la creazione di una politica europea di sicurezza e difesa sia stata influenzata da interessi nazionali specifici, in particolare quelli del Regno Unito e della Francia³⁴. Questa iniziativa, inoltre, non è nata né da un'istituzione dell'UE né sotto l'egida dell'Unione ma da due Stati membri che hanno agito autonomamente³⁵. L'iniziativa fa, inoltre, esplicito riferimento agli aspetti economici della sicurezza e alla necessità di un'industria europea della difesa competitiva³⁶.

Le conclusioni del Consiglio europeo di Colonia³⁷ e di Helsinki³⁸ del 1999 hanno consolidato gli obiettivi della PESD, tra cui il futuro

³² C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, 2005; I. PAPANIKOLAOU, *La politica europea di sicurezza e difesa*, in *Affari Sociali Internazionali*, 2005.

³³ Dichiarazione franco-britannica di St. Malo (4 dicembre 1998).

³⁴ Ciò è particolarmente rilevante considerando il graduale disimpegno degli Stati Uniti dalla sicurezza europea dopo la fine della Guerra fredda e l'intervento serbo in Kosovo: P. KOUTRAKOS, *op. cit.*, p. 18. La formulazione della Dichiarazione rappresenta anche un compromesso: mentre la Francia avrebbe preferito un'azione indipendente (dagli Stati Uniti), il Regno Unito era interessato a usare un linguaggio molto più cauto e complementare, in considerazione del suo rapporto speciale con gli Stati Uniti: L. LONARDO, *op. cit.*, p. 53.

³⁵ Questi Stati membri erano di gran lunga, e forse lo sono ancora, le principali potenze militari in Europa, indicando chiaramente che qualsiasi politica di sicurezza e di difesa significativa per l'UE richiederebbe non solo il sostegno, ma anche la partecipazione attiva di entrambi. Per le conseguenze della Brexit sulla politica europea di sicurezza e difesa si rimanda a: R. A. WESSEL, *Post-Brexit participation of the UK in EU foreign, security and defence policy*, in J. S. VARA, R. A. WESSEL (eds.), *The Routledge Handbook on the International Dimension of Brexit*, London, 2020, p. 199 ss.

³⁶ P. KOUTRAKOS, *op. cit.*, p. 19.

³⁷ Consiglio europeo di Colonia, conclusioni della Presidenza, Allegato III, Dichiarazione del Consiglio europeo sul rafforzamento della politica europea comune in materia di sicurezza e difesa, 3-4 giugno 1999.

³⁸ Consiglio europeo di Helsinki, conclusioni della Presidenza, Politica europea in materia di sicurezza e difesa, 10-11 dicembre 1999.

trasferimento delle funzioni dell'UEO all'Unione. L'UE ha anche concepito la politica europea di sicurezza e difesa che, con Lisbona, ha acquisito il nome di PSDC³⁹.

Il Trattato di Nizza ha segnato il graduale processo di dismissione o *phasing out* dell'UEO, culminato con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona⁴⁰. Durante questo processo, il ruolo internazionale dell'Unione e la sua politica di sicurezza e difesa sono rimasti centrali per i negoziatori. Anche alla luce delle garanzie offerte all'Irlanda in seguito al primo referendum negativo⁴¹, le disposizioni in materia di sicurezza e difesa sono rimaste in gran parte invariate, suggerendo un'ampia accettazione da parte degli Stati membri e delle istituzioni dell'UE. Le modifiche, invece, occorse sia nella posizione sia nella sostanza indicano un rafforzamento di questa politica, sia in termini di coerenza istituzionale sia in termini di capacità operativa nel settore della sicurezza e difesa⁴².

Le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona alla PESC sono state profonde e radicali, evidenziando una preferenza per forme di cooperazione intergovernativa basate sulla regola dell'unanimità per quanto riguarda la politica estera e di difesa. Infatti, il Trattato di Lisbona ha abbandonato il sistema a pilastri per integrare la PESC tra le politiche dell'Unione, segnando la conclusione dell'assorbimento degli aspetti della PESD nei Trattati⁴³. La PESD, a sua volta, è diventata PSDC, sottolineando la sua integrazione con altre politiche

³⁹ L. LONARDO, *op. cit.*, p. 54.

⁴⁰ Il Trattato di Lisbona, infatti, prevede anche l'introduzione all'art. 42, par. 7, TUE della clausola di assistenza reciproca in caso di aggressione, precedentemente in capo all'UEO. S. BLOCKMANS, *The influence of NATO on the Development of the EU's Common Security and Defence Policy*, in R. A. WESSEL, S. BLOCKMANS (eds.), *Between Autonomy and Dependence*, The Hague, 2013, p. 250. Per la storia del lungo e difficile percorso verso l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si rimanda, *ex multis*, a: P. KOUTRAKOS, *op. cit.*, p. 22; P. BERMAN, *From Laeken to Lisbon: The Origins and Negotiation of the Lisbon Treaty*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law After Lisbon*, Oxford, 2012, p. 3; P. CRAIG, *The Lisbon Treaty – Law, Politics, and Treaty Reform*, Oxford, 2010, p. 1 ss.

⁴¹ E. FAHEY, *Swimming in a Sea of Law: Reflections on Water Borders, Irish (-British)-Euro Relations and Opting-Out and Opting-In after the Treaty of Lisbon*, in *CMLR*, n. 3, 2010, p. 673.

⁴² P. KOUTRAKOS, *op. cit.*, p. 24.

⁴³ *Inter alia*, R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell'Unione europea*, Torino, 2024, p. 877 ss.; M. E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea*, Napoli, 2021.

comunitarie⁴⁴, come riflesso nelle disposizioni ad essa dedicate nelle norme primarie.

4. Segue: *la tensione tra autonomia strategica e sovranità nazionale*

L'articolazione di tali norme primarie, oggetto di trattazione nella prossima parte, evidenzia le sfide nel concretizzare una vera politica di difesa comune europea⁴⁵. Nonostante gli sforzi di definizione progressiva, la PESC continua a basarsi su processi decisionali di natura intergovernativa, vincolati alla regola dell'unanimità⁴⁶, così riflettendo la rigorosa adesione degli Stati membri a tale metodo decisionale. I tentativi di mitigare questo approccio incontrano numerose difficoltà nell'attuazione pratica, poiché gli Stati membri hanno dimostrato una scarsa di volontà, come si vedrà più avanti, nel creare procedure efficaci per semplificare l'elaborazione delle PESC, ostacolando l'attuazione dei meccanismi previsti dal Trattato a tal fine⁴⁷.

Nonostante i progressi compiuti dal 1950 ad oggi, i Trattati non hanno risolto completamente la dicotomia tra integrazione sovranazionale e cooperazione intergovernativa, perché sono stati caratterizzati dalla volontà degli Stati membri di mantenere la PESC in una posizione marginale. Quest'approccio ha generato sovrapposizioni e soluzioni contraddittorie, come evidenziato dalle attribuzioni conferite alla politica commerciale comune; infatti, mentre la politica commerciale comune dell'Unione rientra nelle competenze esclusive, consentendo un'azione sovranazionale e diretta, la PESC si configura come una competenza che richiede un forte coinvolgimento degli Stati membri attraverso un processo che rimane intergovernativo. Questo crea una netta differenza tra le due politiche: la prima è gestita prevalentemente a livello sovranazionale, mentre la seconda è fortemente condizionata dalle dinamiche intergovernative, con decisioni che richiedono l'unanimità degli Stati membri. Ciò mette in

⁴⁴ C. CELLERINO, *op. cit.*, p. 16.

⁴⁵ R. A. WESSEL, *Common Foreign, Security and Defence Policy*, in R. A. WESSEL, J. L. LARIK (eds.), *EU External Relations Law*, London, 2020.

⁴⁶ U. VILLANI, *Metodo comunitario e metodo intergovernativo nell'attuale fase dell'Unione europea*, in *SIE*, 2019, p. 259.

⁴⁷ C. NOVI, *op. cit.*, p. 259.

evidenza la tensione esistente tra le aspirazioni sovranazionali e la necessità di mantenere il controllo nazionale nella PESC⁴⁸. Le scelte adottate riguardo all'atteggiamento verso la Federazione russa a seguito dell'invasione dell'Ucraina nel febbraio 2022 rappresentano un esempio emblematico di questa complessa interconnessione⁴⁹.

Di fronte alle attuali sfide geopolitiche, emergono, quanto mai attuali, questioni risalenti agli albori dell'integrazione europea. In particolare, la tensione tra integrazione sovranazionale e cooperazione intergovernativa diventa sempre più evidente e può essere oggi rappresentata anche dal sempre più delicato equilibrio tra autonomia strategica dell'Unione e sovranità degli Stati membri.

Il concetto di autonomia strategica è, ad oggi, pervasivo ed esteso a molte aree di competenza dell'Unione⁵⁰, ma nasce nell'ambito della difesa militare, pur con dei contenuti che soffrono di generale vaghezza, tanto da rendere difficile e controversa persino la sua definizione⁵¹. Esso, pur non essendo esplicitamente menzionato nella Dichiarazione di St. Malò del 1998, viene implicitamente delineato in essa, quando si afferma che: «the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so». La dichiarazione, infatti, ha segnato l'inizio di un process oche ha portato l'Unione a sviluppare una capacità di azione autonoma nel campo della sicurezza e difesa, sostenuta da forze militari efficaci. Sebbene non formalizzato in termini giuridici, questo concetto ha cominciato a prendere forma in seguito a tale dichiarazione e ha influenzato le successive evoluzioni sia della PESC sia della PSDC.

⁴⁸ E. CANNIZZARO, M. E. BARTOLONI, *Unitarietà e frammentarietà nel sistema dell'azione esterna dell'Unione*, in *DUE*, n. 3, 2013, p. 531.

⁴⁹ M. VELLANO, *La guerra in Ucraina e le conseguenti decisioni dell'Unione europea in materia di sicurezza e difesa comune*, in *DUE*, n. 1, 2022.

⁵⁰ C. BEAUCILLON, *Strategic Autonomy: A New Identity for the EU as a Global Actor*, in *EP*, n. 2, 2023, p. 417 ss.

⁵¹ Circa la nascita e lo sviluppo del concetto di autonomia strategica, in particolare la sua evoluzione in dimensione europea, si rimanda a: E. RYON, *European strategic autonomy: Energy at the heart of European security?*, in *European View*, n. 2, 2022, p. 239.

In virtù della sua recente evoluzione⁵², l'autonomia strategica dell'Unione dev'essere intesa come l'aspirazione a rafforzare la sua capacità di agire in modo indipendente nel campo della sicurezza, della difesa e della politica estera, comprendendo anche la volontà di ridurre la dipendenza da Stati terzi, migliorando al contempo la sua capacità di prendere decisioni autonome.

Questa tensione tra autonomia strategica dell'Unione e il rispetto della sovranità degli Stati membri in materia di sicurezza e difesa trova ulteriore evidenza anche nel dettato dell'art. 4, par. 2, TUE, che stabilisce che la sicurezza nazionale rimane di esclusiva competenza degli Stati membri. Questa disposizione sottolinea l'importanza delle strutture politiche e costituzionali nazionali, imponendo all'Unione di rispettare le identità nazionali e le funzioni essenziali degli Stati, inclusa, appunto, la sicurezza. Di conseguenza, mentre l'Unione cerca, da un lato, di sviluppare un'autonomia strategica, deve confrontarsi, dall'altro, con le sensibili limitazioni imposte dalla necessità di salvaguardare la sovranità degli Stati membri, in particolare in settori così sensibili.

Se, infatti, l'integrazione sovranazionale e l'autonomia strategica dell'Unione mirano a consolidare e potenziare il ruolo dell'Unione sulla scena internazionale⁵³, consentendo alla stessa di agire come un attore unitario e coerente in settori cruciali quali la PESC e la PSDC; ciò

⁵² La Commissione “geopolitica” della Von der Leyen ha iniziato ad utilizzare l'espressione autonomia strategica aperta intesa come la capacità di agire autonomamente quando e dove necessario e con i partner quando possibile, codificata in occasione della presentazione della nuova strategia commerciale, definita a sua volta aperta, sostenibile e assertiva. Per altro a riguardo di ciò, si veda: S. GSTÖHL, J. SCHNOCK, *Towards a Coherent Trade-Environment Nexus? The EU's Critical Raw Materials Policy*, in *Journal of World Trade*, n. 1, 2024, p. 40; P. HAROCHE, *A “Geopolitical Commission”: Supranationalism Meets Global Power Competition*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 4, 2022, p. 970 ss.; T. GEHRKE, *EU Open Strategic Autonomy and the Trappings of Geoeconomics*, in *European Foreign Affairs Review*, 2022, p. 62 ss.; European Commission, *Trade Policy Review – An Open, Sustainable and Assertive Trade Policy (Communication) COM (2021) 66final*.

⁵³ Circa la ricostruzione dei contenuti del concetto di autonomia strategica, si rimanda, *ex multis*, a: N. HELWIG, *EU Strategic Autonomy after the Russian invasion of Ukraine: Europe's Capacity to Act in Times of War*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 1, 2023, p. 57 ss.; F. HOFFMEISTER, *Strategic autonomy in the European Union's external relations law*, in *CMLR*, n. 3, 2023, p. 667 ss.; E. KASSOTTI, R. A. WESSEL, *Strategic Autonomy: The Legal Contours of a Security Policy Construct*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 4, 2023, p. 305 ss.

implicherebbe un graduale trasferimento di competenze dagli Stati membri all'Unione. D'altro canto, la cooperazione intergovernativa e la sovranità degli Stati membri rappresentano la necessità di mantenere un equilibrio tra le aspirazioni sovranazionali dell'Unione e gli interessi nazionali degli Stati membri. Questi ultimi, infatti, mantengono il controllo su questioni fondamentali e partecipano ad alcuni settori di cooperazione su base volontaria, preservando, pertanto, parte della propria autonomia decisionale.

5. La peculiarità della PESC: competenze sui generis, interventi concreti e meccanismi decisionali

Le competenze esterne dell'Unione sono trattate in modo frammentario dal TUE e dal TFUE⁵⁴. Un esempio di questa frammentazione è rappresentato dalla PESC, l'unica politica esterna collocata nel TUE⁵⁵. Tale collocazione sarebbe, secondo alcuni, in apparente continuità con il Trattato di Maastricht⁵⁶. Secondo altri, invece, questa collocazione rifletterebbe l'intenzione di mantenere la PESC distinta dalle altre politiche esterne dell'Unione, con lo scopo di sottolinearne le peculiarità e di preservarla dall'assorbimento nel processo di integrazione europea⁵⁷. In ogni caso, l'integrazione della PESC all'interno dell'architettura costituzionale dell'UE ha suscitato nel tempo numerose questioni di natura giuridica⁵⁸.

⁵⁴ M. CLAES, B. DE WITTE, *Competences: codification and contestation*, in S. BLOCKMANS, A. LAZOWSKI (eds.), *Research Handbook on EU Institutional Law*, Cheltenham, 2016, p. 59.

⁵⁵ Ad eccezione dell'art. 8 TUE circa le relazioni privilegiate e pacifiche con i paesi vicini, e la possibilità di concludere accordi con questi paesi terzi.

⁵⁶ Nel Trattato di Maastricht, infatti, la PESC era collocata al secondo pilastro. M. CREMONA, *The position of CFSP/CSDP in the EU's constitutional architecture*, in S. BLOCKMANS, P. KOUTRAKOS (eds.), *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*, Cheltenham, 2018, p. 5.

⁵⁷ C. ECKES, *The CFSP and other EU Policies, A Difference in Nature?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2015, p. 537; C. NOVI, *op. cit.*, p. 255.

⁵⁸ M. E. BARTOLONI, *Disciplina dei Trattati e prassi evolutive nelle relazioni internazionali dell'Unione europea*, in *DUE*, nn. 3-4, 2022, p. 584; R. A. WESSEL, *Lex Imperfect: Law and Integration in European Foreign and Security Policy*, in *EP*, vol. 1, n. 2, 2016.

Com'è noto, l'UE è un'organizzazione internazionale caratterizzata da competenze limitate, che le sono attribuite dai suoi Stati membri⁵⁹. Ogni atto giuridico dell'Unione deve rientrare in una delle competenze ad essa conferite dai Trattati, in accordo con il principio di attribuzione⁶⁰. Il Trattato di Lisbona ha introdotto l'attuale classificazione delle competenze dell'Unione, distinguendole tra competenze esclusive⁶¹, concorrenti⁶² e di sostegno o complementari⁶³. Quest'ultime sono talvolta definite anche competenze "deboli"⁶⁴ per via della loro natura, volta a «svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori»⁶⁵. Alcune aree sono state escluse da questa categorizzazione e individuate come competenze speciali o *sui generis*⁶⁶ nell'art. 2, par. 3 e par. 4, TFUE, che riguardano rispettivamente la politica economica e occupazionale e la PESC⁶⁷. Per quanto riguarda, in particolare, quest'ultima, la dottrina conviene ampiamente che si tratti di una competenza particolare, poiché i Trattati non sono chiari ed è di difficile catalogazione.

L'art. 2, par. 4, TFUE stabilisce, infatti, che l'Unione ha la competenza «per definire e attuare una politica estera e di sicurezza comune, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune.» Tuttavia, come già ampiamente discusso in dottrina, non specifica quale tipo di competenza si applichi alla PESC, ma si limita a sottolineare che la stessa è concepita come una politica dell'Unione, distinta dalle politiche estere dei suoi Stati membri⁶⁸. Tuttavia, l'art. 4, par. 1, TFUE stabilisce che le politiche non elencate tra le competenze esclusive dell'art. 3 TFUE, alle quali comunque la PESC non potrebbe appartenere in considerazione della sua sostanza, né tra le competenze

⁵⁹ Art. 1, TUE.

⁶⁰ Art. 5, par. 2, TUE.

⁶¹ Art. 2, par. 1, e art. 3, TFUE.

⁶² *Ibidem*, art. 2, par. 2 e par. 4.

⁶³ *Ibidem*, art. 2, par. 5 e par. 6.

⁶⁴ S. CAFARO, *La partecipazione italiana alla Conferenza sul futuro dell'Europa: luci e ombre*, in *Diritto Pubblico Europeo Rassegna online*, 2023, p. 75.

⁶⁵ Art. 2, par. 5, TFUE.

⁶⁶ M. CLAES, B. DE WITTE, *op. cit.*, p. 51.

⁶⁷ B. VAN VOOREN, R. A. WESSEL, *EU External Relations Law*, Cambridge, 2014, p. 347.

⁶⁸ M. CREMONA, *op. cit.*, p. 6.

di sostegno o complementari dell'art. 6 TFUE devono essere considerate competenze concorrenti. Pertanto, logica implicazione di ciò è che la PESC rientri tra le competenze concorrenti, sebbene i redattori del Trattato abbiano scelto di non includerla nell'elenco delle competenze concorrenti ordinarie dell'art. 4, par. 2, TFUE⁶⁹, con l'effetto di esclusione dell'effetto c.d. *pre-emptive* e la conseguente categorizzazione come *sui generis*, rispetto alla quale la dottrina si trova ampiamente concorde.

Risulta altresì difficile correttamente integrare la PESC nella tipologia tripartita di competenze per il fatto che la struttura degli articoli 2-6 TFUE è stata progettata per gestire le competenze legislative, mentre il ruolo dell'Unione nel campo della PESC è di natura non legislativa⁷⁰. Sebbene l'Unione possa adottare decisioni rilevanti in questo settore⁷¹, tali decisioni non comportano il tipo di restrizione delle competenze legislative nazionali tipico della categoria delle competenze concorrenti⁷².

Tuttavia, esempi concreti come le sanzioni contro la Federazione russa dimostrano che le decisioni PESC possono avere un'efficacia vincolante significativa⁷³. Tali sanzioni, sebbene non legislative nel senso tradizionale, obbligano gli Stati membri a adeguarsi, come evidenziato dalle restrizioni sulle esportazioni di armamenti⁷⁴.

Un caso rilevante è stato quello della storica decisione della Corte d'Appello dell'Aia, che, applicando direttamente la Decisione (PESC) 2019/1560 del Consiglio riguardante il divieto di esportazione di armamenti⁷⁵, ha ordinato al governo olandese di interrompere la

⁶⁹ M. CLAES, B. DE WITTE, *op. cit.*, p. 51.

⁷⁰ L'art. 24 TUE specifica, infatti, che l'adozione di atti legislativi è esclusa dal campo della PESC; pertanto, in ambito PESC, è esclusa la possibilità che l'Unione possa utilizzare la procedura legislativa ordinaria per adottare strumenti quali regolamenti e direttive. M. CLAES, B. DE WITTE, *op. cit.*, p. 56.

⁷¹ Art. 25, lett. b), TUE.

⁷² M. CLAES, B. DE WITTE, *op. cit.*, p. 57.

⁷³ S. POLI, *La portata e i limiti delle misure restrittive dell'Unione europea nel conflitto tra Russia e Ucraina*, in *SIDIBlog*, 2022.

⁷⁴ B. VROEGE, *Exporting arms over values: the humanitarian cost of the European Defence Fund*, in *EP*, n. 3, 2021.

⁷⁵ Decisione (PESC) 2019/1560 del Consiglio, del 16 settembre 2019, che modifica la posizione comune 2008/944/PESC che definisce norme comuni per il controllo delle esportazioni di tecnologia e attrezzature militari.

fornitura di parti di aerei da combattimento F-35 ad Israele, così dimostrando che queste decisioni possono avere effetti diretti negli ordinamenti nazionali⁷⁶.

Un ulteriore esempio concreto dell'operatività della PESC sono le missioni e le operazioni, civili e militari, che rappresentano come l'UE possa implementare una politica di sicurezza comune attraverso decisioni concertate. In particolare, le operazioni militari nell'ambito PSDC, come la recente EUNAVFOR Aspides, consistono in interventi militari di natura esecutiva che richiedono il consenso unanime degli Stati membri, ma una volta adottate hanno valenza vincolante, obbligando gli Stati a partecipare e contribuire secondo quanto stabilito⁷⁷.

La specificità della PESC, così come indicata dall'art. 2, par. 4, TFUE, si manifesta anche nelle disposizioni specifiche decisionali e istituzionali. Infatti, l'art. 24, par. 1, TUE sottolinea che la PESC è «soggetta a norme e procedure specifiche,» definite nei successivi articoli dal 25 al 41 TUE. La PESC è delineata e formulata principalmente dal Consiglio europeo e dal Consiglio, in qualità di istituzioni rappresentative degli Stati membri, e, pertanto, di interessi intergovernativi. Le modalità decisionali sono progettate per proteggere la sovranità nazionale, garantendo che nessuna decisione possa essere imposta ad uno Stato membro contro il proprio interesse nazionale. L'art. 31, par. 1, TUE stabilisce che il principio di voto predominante è, come già anticipato, l'unanimità⁷⁸.

In alcuni casi e in deroga alla regola dell'unanimità, il Consiglio può adottare decisioni a maggioranza qualificata, sempre garantendo agli Stati membri la possibilità di tutelare i propri interessi nazionali. Ciò può avvenire con riguardo a quattro tipologie di decisioni: *a*) decisioni che definiscono azioni o posizioni dell'Unione, basate su decisioni del Consiglio europeo circa interessi e obiettivi strategici dell'Unione; *b*)

⁷⁶ L. CASTELLANOS-JANKIEWICZ, *Dutch Court Halts F-35 Aircraft Deliveries for Israel*, in *verfassungsblog.de*, 14 February 2024.

⁷⁷ L. GROSSIO, *Le missioni e operazioni militari dell'Unione europea*, in M. VELLANO, A. MIGLIO (a cura di), *op. cit.*, p. 149.

⁷⁸ Alcune eccezioni sono l'astensione semplice e l'astensione costruttiva: C. NOVI, *op. cit.*, p. 259. B. I. BONAFÉ, *Articolo 23 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea e della Comunità Europea*, Milano, 2014.

decisioni che definiscono azioni o posizioni dell'Unione, basate su proposte dell'Alto rappresentante⁷⁹, in risposta a richieste specifiche del Consiglio europeo, che a sua volta l'ha formulata di sua iniziativa o su iniziativa dello stesso Alto rappresentante; c) decisioni che attuano decisioni che definiscono azioni o posizioni comuni dell'Unione; d) decisioni che nominano un rappresentante speciale ai sensi dell'art. 33 TUE⁸⁰. È importante sottolineare come l'ultima tipologia di decisione sia l'unica a non essere preceduta o a non dare, in qualche modo, seguito ad una decisione all'unanimità dello stesso Consiglio o del Consiglio europeo. Tuttavia, l'art. 31, par. 2, TUE prevede anche un meccanismo che consente ad uno Stato membro di opporsi ad una decisione a maggioranza qualificata per specificate e vitali ragioni di politica nazionale, ovvero il c.d. freno di emergenza. Questo meccanismo, secondo alcuni, conferisce allo Stato che lo invoca una discrezionalità troppo significativa nell'interpretare la ragionevolezza delle proprie ragioni di politica nazionale⁸¹.

Uno dei meccanismi a cui si è precedentemente accennato per semplificare l'elaborazione della PESC⁸² è costituito dall'art. 31, par. 3, TUE che autorizza il Consiglio europeo a adottare all'unanimità una decisione che preveda che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata. Tuttavia, la dottrina non è concorde riguardo all'interpretazione dell'art. 31, par. 3, TUE, in particolare se si considera in relazione all'art. 48, par. 7, TUE, che permette al Consiglio europeo, con il consenso del Parlamento europeo e in assenza di obiezioni da parte dei Parlamenti nazionali, di consentire al Consiglio di decidere a maggioranza qualificata in settori in cui l'unanimità era originariamente richiesta. Infatti, alcuni ritengono che l'art. 48, par. 7, TUE rappresenti una clausola passerella per modificare i Trattati⁸³ e

⁷⁹ U. VILLANI, *L'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza*, in *Geopolitica*, 2014, p. 49.

⁸⁰ Art. 31, par. 2, TUE.

⁸¹ Parte della dottrina, infatti, considera il c.d. freno d'emergenza come una forma di diritto di veto, si veda: C. NOVI, *op. cit.*, p. 258; B. I. BONAFÉ, *Articolo 31 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*

⁸² C. NOVI, *op. cit.*, p. 259.

⁸³ L'utilizzo della clausola passerella non implica, infatti, né una modifica formale dei Trattati né, pertanto, una ratifica da parte degli Stati membri. È, però, necessario sottolineare il fatto che l'applicazione della clausola passerella contenuta all'art. 31, par. 3, TUE non comprende anche decisioni con implicazioni sulla PSDC. S.

ampliare l'uso del voto a maggioranza qualificata nelle decisioni di politica estero, includendo nuove tipologie di decisioni sotto l'art. 31, par. 2, TUE⁸⁴. Altri, invece, considerano l'art. 48, par. 7, TUE come una norma speciale, che individua casi specifici per l'applicazione del voto a maggioranza qualificata, limitando così il suo impiego nella PESC⁸⁵. Tuttavia, come precedentemente anticipato, la prassi ha dimostrato uno scarso utilizzo di questi meccanismi di semplificazione. L'astensione costruttiva è stata scarsamente utilizzata⁸⁶ e anche la clausola passerella dell'art. 31, par. 3, TUE non è stata sfruttata, in dimostrazione di una preferenza degli Stati membri ad evitare decisioni non gradite piuttosto che un'opposizione attiva. La rara applicazione del voto a maggioranza qualificata e della clausola passerella nella PESC riflette la natura fortemente intergovernativa di questa politica, dove il consenso unanime è essenziale per la coesione e l'efficacia dell'azione esterna dell'Unione.

Questa dinamica evidenzia la complessità della PESC come competenza, in cui la necessità di solidarietà tra gli Stati membri si scontra con la tutela della sovranità nazionale. L'adozione di misure come le missioni PSDC e l'uso limitato di meccanismi come la clausola passerella dimostrano che, sebbene la PESC operi principalmente attraverso un approccio intergovernativo, ci sono margini per rafforzare la capacità decisionale dell'Unione in questo ambito, superando alcune sfide procedurali e politiche che limitano l'efficacia delle sue azioni.

MARQUARDT, *The institutional framework, legal instruments and decision-making procedures*, in S. BLOCKMANS, P. KOUTRAKOS (eds.), *op. cit.*, p. 30.

⁸⁴ E. DENZA, *Article 48*, in H. J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on the European Union (TEU)*, Berlin, 2013, p. 1342.

⁸⁵ W. WESSELS, F. BOPP, *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, in *CEPS Challenge Papers*, n. 10, 2008.

⁸⁶ Nel momento in cui si scrive il presente contributo, l'astensione costruttiva è stata utilizzata in due sole occasioni: la prima nel 2008 con l'astensione di Cipro circa il lancio della European Union Rule of Law Mission in Kosovo (EULEX KOSOVO) e la seconda nel 2022 con l'astensione di Austria, Irlanda e Malta circa l'utilizzo della European Peace Facility per la fornitura di attrezzature militari all'Ucraina (decisione (PESC) 2022/338). Si veda: I. INGRAVALLO, *L'assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina nel prisma della solidarietà e della tutela internazionale dei diritti umani*, in G. MORGESE (a cura di), *La solidarietà europea: a che punto siamo?*, in *EUSTiC Jean Monnet Chair Working Papers*, 2023, p. 120.

6. Prospettive per il futuro della PESC e suggestioni dalla Conferenza sul futuro dell'Europa

La competenza riconosciuta all'Unione in ambito PESC è caratterizzata da una notevole ampiezza, poiché comprende «tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione»⁸⁷ senza tuttavia escludere le competenze nazionali dei singoli Stati membri nel medesimo ambito. Questo aspetto la distingue dalle competenze specifiche in settori come la politica commerciale, dove l'Unione possiede competenze chiare e definite⁸⁸. Infatti, la PESC, basata sull'unanimità degli Stati membri per la maggior parte delle decisioni, pur vedendo un ruolo sempre più attivo dell'Unione abbia un ruolo attivo nella sua definizione e nell'attuazione, rimane sostanzialmente intergovernativa.

Questa configurazione riflette anche la tensione tra autonomia strategica dell'Unione e sovranità degli Stati membri, riproponendo la classica tensione tra integrazione sovranazionale e cooperazione intergovernativa. Nonostante il ruolo attivo dell'Unione, gli Stati membri mantengono un significativo potere decisionale, soprattutto nella PSDC, che rappresenta l'elemento più intergovernativo della PESC. La regola dell'unanimità rafforza questo controllo statale, limitando la capacità dell'Unione di agire rapidamente e in modo efficace in materia di sicurezza e difesa. Questo è evidente nel limitato ricorso a meccanismi quali l'astensione costruttiva e la clausola passerella dell'art. 31, par. 3, TUE.

Tuttavia, l'assenza di effetto sostitutivo in ambito PESC non deve essere intesa come una debolezza dell'Unione. Al contrario, come dimostrato in altri ambiti di competenza concorrente⁸⁹, l'Unione è riuscita a sviluppare infrastrutture comuni e programmi finanziati e gestiti a livello europeo, senza impedire agli Stati membri di mantenere e sviluppare le proprie politiche nazionali. Questo parallelismo suggerisce che la PESC potrebbe rafforzarsi attraverso una più efficace

⁸⁷ Art. 24, par. 1, TUE.

⁸⁸ M. CLAES, B. DE WITTE, *op. cit.*, p. 57.

⁸⁹ Quali quelle indicate dall'art. 4, par. 3 e par. 4, TFUE come, rispettivamente, i settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio o, ancora, della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario.

cooperazione e coordinamento tra gli Stati membri, senza compromettere la loro sovranità.

Inoltre, come già ricordato sopra, nonostante la PESC operi principalmente attraverso decisioni non legislative, queste possono avere un effetto vincolante, come dimostrato dalle sanzioni contro la Federazione russa.

Guardando al futuro della PESC, è chiaro che l'attuale sistema basato sull'unanimità rappresenta una delle principali barriere per una maggiore efficacia dell'azione dell'Unione in questo ambito. Le recenti discussioni emersi durante la Conferenza sul futuro dell'Europa, durata dall'aprile 2021 al maggio 2022, hanno messo in evidenza la necessità di riformare questo meccanismo decisionale, soprattutto alla luce delle crescenti sfide geopolitiche globali e della necessità per l'Unione di affermarsi come un attore internazionale autonomo e strategico.

Pertanto, una delle proposte più rilevanti riguarda l'estensione del voto a maggioranza qualificata nel settore della PESC⁹⁰. Ciò potrebbe contribuire a rendere più snello ed efficiente il processo decisionale, soprattutto in situazioni di crisi, in cui l'azione rapida è cruciale. La rimozione del requisito dell'unanimità, o almeno il suo restringimento, è stata avanzata come possibile soluzione per superare le impasse che spesso caratterizzano le decisioni in materia di sicurezza e difesa. Tuttavia, questa proposta solleva anche preoccupazioni riguardanti la salvaguardia della sovranità degli Stati membri, poiché una riduzione del loro controllo diretto potrebbe compromettere l'accettazione politica di queste riforme.

Un altro punto centrale del dibattito è il rafforzamento del ruolo dell'Alto rappresentante, che potrebbe così assumere un ruolo più incisivo nel rappresentare la tanto ricercata "voce unica" all'UE in ambito internazionale. Questo rafforzamento passerebbe anche attraverso una migliore integrazione tra la PESC e le altre politiche esterne dell'Unione.

Il Consiglio ha iniziato ad implementare alcune di queste misure, focalizzandosi sull'espansione del ricorso al voto a maggioranza

⁹⁰ Proposta 21 "Decision making and cohesion within the Union", Consiglio dell'Unione europea, *Conference on the Future of Europe – Report on the final outcome* (May 2022), Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2022, p. 64.

qualificata, soprattutto nel settore della PESC. A tal fine, si sta valutando la possibilità di utilizzare in modo costruttivo la clausola passerella dell'art. 31, par. 3, TUE, ma l'analisi di questa possibilità è, al momento, ancora in corso⁹¹. La stessa Presidente della Commissione, Ursula von der Leyen, ha sollecitato l'utilizzo di questo meccanismo anche nella PESC, per semplificare ed estendere il ricorso al voto a maggioranza qualificata⁹².

7. Considerazioni conclusive

L'invasione russa dell'Ucraina ha, senza dubbio, accelerato il processo di evoluzione della PESC e della PSDC, evidenziandone, però, i persistenti limiti. La tensione tra l'obiettivo dell'autonomia strategica dell'Unione e il persistente desiderio di mantenere ferma la sovranità degli Stati membri in determinati ambiti rimane un tema centrale, che riflette una complessità intrinseca nel difficile bilanciamento di una competenza indubbiamente *sui generis*.

Considerato l'attuale contesto globale di crisi, il futuro della PESC dipenderà dalla capacità dell'Unione di superare le limitazioni dell'attuale sistema decisionale e di rafforzare i meccanismi di cooperazione. Le discussioni riforme istituzionali potrebbero giocare un ruolo decisivo nella sua evoluzione, permettendo all'Unione di agire con maggiore coerenza e tempestività. La possibilità di sfruttare al meglio strumenti esistenti, come la cooperazione rafforzata o la clausola passerella, rappresenta un'opportunità concreta per riformare il quadro decisionale della PESC senza dover necessariamente modificare i Trattati.

In sintesi, il rafforzamento della PESC passa inevitabilmente attraverso un riequilibrio tra l'autonomia strategica dell'Unione e la sovranità degli Stati membri. Le proposte emerse dalla Conferenza sul Futuro dell'Europa rappresentano un'opportunità importante per far evolvere la PESC. Tuttavia, qualsiasi riforma dovrà trovare un delicato

⁹¹ Consiglio dell'Unione europea, *Proposte e misure specifiche correlate contenute nella relazione sul risultato finale della Conferenza sul futuro dell'Europa: valutazione aggiornata*, 7 dicembre 2023.

⁹² Comunicazione della Commissione, del 17 giugno 2022, *Conferenza sul futuro dell'Europa. Dalla visione all'azione*, COM (2022) 404final.

equilibrio tra l'efficacia dell'azione dell'Unione e la tutela delle prerogative sovrane degli Stati membri, in modo da garantire una maggiore coesione e capacità di risposta dell'Unione alle sfide globali senza pregiudicarne l'unità politica interna.

ABSTRACT (ITA)

L'articolo esamina il futuro della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) dell'Unione europea, concentrandosi sulla tensione tra l'autonomia strategica dell'Unione e la sovranità nazionale degli Stati membri in materia di sicurezza e difesa. L'invasione russa dell'Ucraina ha accelerato l'evoluzione della PESC e della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), ma ha anche messo in luce i limiti strutturali del modello decisionale attuale, ancora ancorato alla regola dell'unanimità. L'analisi ripercorre l'evoluzione storica della PESC, dalla Comunità europea di difesa fino al Trattato di Lisbona, e sottolinea come l'interazione tra integrazione sovranazionale e cooperazione intergovernativa abbia determinato le dinamiche attuali. Un elemento centrale è la competenza *sui generis* della PESC, caratterizzata dal suo carattere intergovernativo e dall'assenza di una chiara categorizzazione nei Trattati. Il dibattito sulla *governance* della PESC, emerso anche durante la Conferenza sul futuro dell'Europa, è trattato con particolare attenzione. Tra le proposte, l'estensione del voto a maggioranza qualificata e il rafforzamento del ruolo dell'Alto rappresentante emergono come potenziali soluzioni, ma la loro realizzazione è strettamente legata alla riforma dei Trattati. Attualmente, gli Stati membri ricorrono raramente alle modalità di semplificazione già esistenti, come la clausola passerella e l'astensione costruttiva, riflettendo una persistente difficoltà a superare le dinamiche intergovernative. In conclusione, l'articolo sottolinea che il futuro della PESC dipenderà dalla capacità di superare le resistenze nazionali e di riformare il proprio quadro decisionale, in modo da permettere all'Unione di affermarsi come un attore realmente "geopolitico" sulla scena internazionale, in grado di rispondere in modo tempestivo ed efficace alle sfide in continua evoluzione.

ABSTRACT (ENG)

The article examines the future of the Common Foreign and Security Policy (CFSP) of the European Union, focusing on the tension between the Union's strategic autonomy and the national sovereignty of its Member States in matters of security and defence. The Russian invasion of Ukraine has accelerated the development of the CFSP and the Common Security and Defence Policy (CSDP), but has also highlighted the structural limitations of the current decision-making model, still tied to the rule of unanimity. The analysis retraces the historical evolution

of the CFSP, from the European Defence Community to the Treaty of Lisbon, and highlights how the interaction between supranational integration and intergovernmental cooperation has shaped the current dynamics. A central element is the *sui generis* competence of the CFSP, characterised by its intergovernmental approach and the absence of clear categorisation in the Treaties. The debate on CFSP governance, also discussed during the Conference on the Future of Europe, receives particular attention. Among the proposals, the extension of qualified majority voting and the strengthening of the role of the High Representative emerge as potential solutions, but their realisation is closely tied to Treaty reform. Currently, Member States rarely resort to the existing simplification mechanisms, such as the passerelle clause and constructive abstention, reflecting a persistent difficulty in overcoming intergovernmental dynamics. In conclusion, the article underscores that the future of the CFSP will depend on the ability to overcome national resistance and reform its decision-making framework, enabling the Union to establish itself as a truly “geopolitical” actor on the international level, capable of responding swiftly and effectively to ever-evolving challenges.