

Indice

Introduzione	9
--------------	---

PARTE PRIMA

1. La politica estera dell'Unione europea	17
1.1. <i>Gli ambiti delle relazioni esterne dell'Unione europea e della politica estera dell'Unione europea</i> , pag. 17; 1.2. <i>Gli antecedenti ed i primi tentativi di dare vita ad una politica estera comune</i> , pag. 24; 1.3. <i>Il Trattato di Maastricht e l'istituzione della PESC</i> , pag. 36.	
2. Gli obiettivi della PESC ed il coordinamento con le politiche comunitarie	43
2.1. <i>Il problema della definizione degli obiettivi della politica estera</i> , pag. 43; 2.2. <i>Gli obiettivi della PESC nell'art. 11 del Trattato sull'Unione europea</i> , p. 45; 2.3. <i>Il rapporto tra obiettivi della PESC e obiettivi generali dell'Unione europea</i> , pag. 53; 2.4. <i>Il problemi di coordinamento tra la PESC e le politiche comunitarie nell'esercizio dei poteri da parte delle istituzioni europee</i> , pag. 56; 2.5. <i>Il problema della prevalenza del diritto comunitario sulle decisioni in materia di PESC</i> , pag. 62.	
3. Gli organi e gli atti della PESC	75
3.1. <i>Il quadro istituzionale unico</i> , pag. 75; 3.2. <i>Il Consiglio europeo</i> , pag. 77; 3.3. <i>Il Consiglio</i> , pag. 81; 3.4. <i>La PESD ed i suoi organi</i> , pag. 97; 3.5. <i>La Presidenza dell'Unione</i> , pag. 114; 3.6. <i>La Commissione europea</i> , pag. 116; 3.7. <i>Il Parlamento europeo</i> , pag. 120.	
4. Le fonti giuridiche della PESC	125
4.1. <i>Le fonti giuridiche della PESC</i> , pag. 125; 4.2. <i>Gli orientamenti ed i principi generali</i> , pag. 128; 4.3. <i>Le strategie comuni</i> , pag. 130; 4.4. <i>Le posizioni comuni</i> , pag. 133; 4.5. <i>Le azioni comuni</i> , pag. 142; 4.6. <i>Le decisioni del Consiglio</i> , pag. 150; 4.7. <i>Gli accordi in materia di PESC</i> , pag. 153. 4.8. <i>Le dichiarazioni</i> , pag. 159.	

PARTE SECONDA

5. La gestione civile e militare delle crisi da parte dell'Unione Europea 165
5.1. Prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi nell'Unione europea, pag. 165; 5.2. Il progetto di un Corpo civile di pace europeo, pag. 168; 5.3. Le missioni di Petersberg, pag. 170; 5.4. I Consigli europei e gli aspetti civili e militari di risposta alle crisi, pag. 172.
6. Le missioni dell'Unione europea 177
6.1. Le missioni PESD e loro classificazione, pag. 177; 6.2. Caratteristiche generali delle missioni PESD, pag. 178; 6.3. I rapporti NATO-UE e le missioni militari condotte in collaborazione con l'Alleanza Atlantica, pag. 179; 6.4. Le missioni militari europee e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, pag. 184; 6.5. Le missioni civili condotte autonomamente dall'Unione europea: le missioni di polizia, pag. 188; 6.6. Le altre missioni civili, pag. 192.
- Conclusioni 195

* * *

APPENDICE

- Strategia europea in materia di sicurezza.
Un'Europa sicura in un mondo migliore 205

LA POLITICA ESTERA DELL'UNIONE EUROPEA:
ISTITUZIONI E STRUMENTI DI PACE

Nota dell'autore:

L'introduzione, i capitoli I, II, III, IV e le conclusioni sono di Fabio Raspadori; i capitoli V e VI sono di Raffaella Nigro.

Introduzione

La politica estera è considerata da molti un ambito di competenze che per sua natura dovrebbe essere destinato all'Unione europea. Tale posizione è espressa autorevolmente dal Consiglio europeo nella Dichiarazione di Laeken del 2001, con la quale ha avuto avvio l'ultimo processo di modifica dei Trattati istitutivi, che avrebbe dovuto condurre all'adozione di un "Trattato costituzionale".

In particolare, nella parte della Dichiarazione in cui si dà conto delle attese del cittadino europeo, si afferma che "L'immagine di un'Europa democratica e impegnata su scala mondiale corrisponde perfettamente ai desideri del cittadino". Si prosegue sottolineando che le questioni sulle quali è auspicato un ruolo più importante per l'Unione sono "[...] tutte questioni transfrontaliere, che come il cittadino intuisce istintivamente, possono essere affrontate soltanto attraverso una cooperazione reciproca. Allo stesso modo, egli auspica un'Europa più presente nelle questioni di politica estera, di sicurezza e di difesa, in altri termini, un'azione rinforzata e più coordinata nella lotta contro i focolai che covano in seno e attorno all'Europa stessa, nonché nel resto del mondo".

A fronte di tale diffusa percezione, a molti appare insoddisfacente se non addirittura incomprensibile il fatto che la politica estera, invece di essere uno dei campi dove l'Unione è più impegnata, sia al contrario un settore in cui le istituzioni europee sono dotate di minori poteri e dove i risultati raggiunti sono decisamente al di sotto delle aspettative.

Nel volume si cercherà di dare una risposta a questo apparente paradosso, evidenziando quelli che riteniamo siano i principali limiti dell'attuale assetto europeo, ma sottolineando al contempo quanto a

nostro avviso deve essere considerato un “pregio” della politica estera europea.

A tal fine anzitutto saranno descritte le caratteristiche della Politica estera e di sicurezza comune (PESC), che a partire dal Trattato di Maastricht è lo strumento mediante il quale l'Unione europea è in grado di assumere delle scelte di natura politica nel contesto delle relazioni internazionali. A questo riguardo ci occuperemo del rapporto che sussiste tra la PESC e le altre manifestazioni esterne del processo di integrazione comunitario, nella consapevolezza che oggi la politica estera propriamente detta costituisce una parte del più ampio contesto delle relazioni esterne dell'Unione europea.

Quindi tratteremo l'importante tema degli obiettivi della politica estera e quello dei rapporti che intercorrono tra PESC e ordinamento comunitario, che come noto, costruiscono due componenti distinte del processo di integrazione europeo. Passeremo poi agli organi dell'Unione ai quali sono affidati compiti nell'ambito della PESC. Questo, come si vedrà, è un ambito in cui emerge con grande chiarezza la diversità della politica estera europea rispetto alle politiche comunitarie. Mentre per queste ultime il processo di integrazione si realizza principalmente attraverso il cosiddetto metodo comunitario – basato sull'equilibrio tra le istituzioni politiche dell'Unione (Parlamento, Consiglio e Commissione) – in materia di PESC il Consiglio è il protagonista indiscusso, mentre la Commissione, e soprattutto il Parlamento, svolgono ruoli secondari.

Altra tematica dove si riscontrano forti elementi di caratterizzazione della PESC è quella delle fonti giuridiche, nell'ambito delle quali prevale l'unanimità come modalità di voto per l'adozione degli atti e manca un controllo di legittimità affidato ad un organo giurisdizionale.

Quindi, la parte rimanente del lavoro è riservata all'analisi di un settore particolare, quello delle operazioni in cui l'Unione è impegnata nella soluzione pacifica di crisi internazionali. Si tratta di una tematica che per diverse ragioni presenta elementi di straordinarietà, da cui tuttavia è possibile trarre, più che da altri ambiti, gli elementi di maggiore interesse e valore della politica estera europea. È in questo contesto, infatti, che è possibile definire con maggiore chiarezza “l'ap-

proccio europeo” alle relazioni internazionali; approccio che presenta le premesse ideali per fare della PESC uno dei principali strumenti di pace nel mondo globalizzato.

Se, come si vedrà, tale affermazione risulta difficile da difendere sul piano giuridico-formale, essa è avvalorata dalla propensione “pacifista” che si delinea con una certa evidenza nella prassi dell’intero processo di integrazione europea.

D’altronde, il fatto che la pace abbia costituito uno dei presupposti del processo di unificazione europea è dimostrato dalla storia di più di cinquanta anni di integrazione comunitaria, riassunta efficacemente nel preambolo del TCE, nel quale i firmatari si proclamano “risolti a rafforzare [con il processo di integrazione] le difese della pace e della libertà e facendo appello agli altri popoli d’Europa, animati dallo stesso ideale, perché si associno al loro sforzo”.

Lo stesso atto che si ritiene abbia dato origine al processo di integrazione, la Dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950, si apre con una finalità pacifista: “La pace mondiale non potrà essere salvaguardata se non con sforzi creativi, proporzionali ai pericoli che la minacciano”, e prosegue “l’Europa non è stata fatta: abbiamo avuto la guerra”.

Tali premesse riteniamo siano confermate dalla prassi della politica estera e di sicurezza comune. Si tratta di manifestazioni spesso poco eclatanti, ma che già consentono di apprezzare il peso crescente dell’Unione nel contesto internazionale e la spiccata vocazione “pacifista” della politica estera europea.

A tale riguardo un segnale significativo, sebbene poco sottolineato, è costituito dal confronto tra le posizioni prese dall’Unione europea in due situazioni di grave crisi internazionale: la guerra in Afghanistan e la guerra in Iraq.

Rispetto alla crisi afgana, l’Unione ha sostenuto apertamente e collettivamente l’intervento americano, in quanto questo – pur in presenza di dubbi sulla legittimità giuridica dell’operazione – ha avuto da subito l’avallo delle Nazioni Unite (risoluzione del Consiglio di Sicurezza del 13 settembre 2001) e della parte preponderante della Comunità internazionale¹.

1. Nella Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo dei 15 Stati membri dell’Unione europea si sostiene esplicitamente l’azione militare contro l’Afghanistan di-

Nella guerra in Iraq, invece, l'Unione europea non ha sostenuto l'alleato d'oltre oceano². È vero che non si è coralmemente opposta alla scelta americana e che alcuni Stati membri hanno deciso unilateralmente di sostenere – in maniera diretta (Gran Bretagna) o indirettamente (Italia) – l'intervento armato, ma la maggioranza dei paesi europei allora membri della UE non ha preso parte all'intervento armato e, soprattutto, non si rinvergono atti della UE di sostegno esplicito o anche solo implicito, alla scelta interventista americana³.

Il confronto tra le due crisi evidenzia, da un lato la grave debolezza del quadro giuridico-istituzionale europeo in materia di PESC, ma dall'altro il sofferto radicamento dell'Europa alla concezione del multilateralismo e del non interventismo.

retta dagli USA e dai suoi alleati, in particolare si afferma che “Il Consiglio europeo conferma il suo più fermo sostegno alle operazioni militari, che hanno preso inizio il 7 ottobre e che sono legittime ai termini della Carta delle Nazioni Unite e ai sensi della ris. n. 1368 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Constatata che tali azioni mirate s'iscrivono sulla falsariga delle conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 21 settembre. I partner continueranno ad adoperarsi quanto più possibile affinché sia risparmiata la popolazione civile”. *Dichiarazione dei capi di Stato e di governo dell'Unione europea e del presidente della Commissione. Il seguito degli attentati dell'11 settembre e la lotta contro il terrorismo*, Bruxelles, 19 ottobre 2001 (or. Fr), Sn 4296/2/01, Rev 2.

2. Si vedano sugli aspetti giuridici legati alla seconda guerra del Golfo: P. PICONE, *La guerra contro l'Iraq e le degenerazioni dell'unilateralismo*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2003, pag. 329 ss.; U. VILLANI, *L'ONU e la crisi del Golfo*, Cacucci, 2005. Entrambi gli Autori – come del resto la maggioranza della dottrina internazionalista – esprimono giudizi molto critici sulla legittimità dell'intervento da parte della coalizione guidata dagli Stati Uniti e sul ruolo sostanzialmente ininfluente.

3. Nelle Conclusioni del Consiglio europeo straordinario di Bruxelles del 17 febbraio 2003 dedicato alla crisi irachena, il Consiglio europeo, da un lato sembra sostenere la posizione americana affermando che le ispezioni non possono continuare indefinitamente e che il regime irakeno non deve farsi illusioni sulle conseguenze del continuo irridere al volere della comunità internazionale. Dall'altro lato conferma che l'ONU resta il punto di riferimento principale nella crisi e che il Consiglio di Sicurezza dell'ONU ha la principale responsabilità riguardo al disarmo dell'Iraq ed infine che l'obiettivo della UE è il disarmo conformemente alla ris. ONU 1441. *Consiglio europeo straordinario di Bruxelles*, 17 febbraio 2003, Bruxelles, 21 febbraio 2003 (or. en) 6466/03 polgen 7.

Alla luce di quanto detto, l'obiettivo primario di questo volume è individuare, attraverso l'analisi dei tratti caratteristici della PESC e della sua prassi applicativa, quali siano i fattori che concorrono a definire l'“approccio europeo” nell'ambito delle relazioni internazionali.

Parte prima

1. La politica estera dell'Unione europea

1.1. *Gli ambiti delle relazioni esterne dell'Unione europea e della politica estera dell'Unione europea*

La Politica estera e di sicurezza comune (PESC), contemplata nel Titolo V del Trattato sull'Unione europea (TUE)¹, si inserisce nel più ampio contesto delle relazioni esterne dell'Unione europea. Quest'ultima espressione comprende tutte le attività che, sia l'Unione che la Comunità europea intraprendono sul piano delle relazioni internazionali².

Per capire, quindi, quale sia l'esatta nozione e quale l'estensione della PESC è opportuno conoscere le molteplici e differenti componenti delle relazioni esterne della UE.

1. La PESC, nell'ambito del processo di integrazione europeo, si è soliti definirla come il secondo pilastro dell'Unione europea, affiancato dal primo pilastro – costituito dagli ordinamenti delle due Comunità europee (la Comunità europea e la Comunità europea dell'energia atomica) – e dal terzo pilastro – oggi corrispondente alla cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale.

2. I contributi in materia di relazione esterne sono numerosissimi. Limitandoci a segnalare le opere più recenti si possono richiamare i lavori di J. M. MAGONE, *The New World Architecture, The Role of the European Union in the Making of Global Governance*, Transaction Publishers, U.S., 2005; C. BRETHERTON, J. VOGLER, *The European Union as a Global Actor*, 2nd Revised edition, Taylor & Francis, 2005; R. BURCHILL, *The European Union, International Law and the Promotion and Protection of Democracy*, Hart Publishing, 2006; P. KOUTRACOS, *EU International Relations Law*, Oxford Portland, Or. Hart, 2006; J. MCCORMICK, *The European Superpower*, Palgrave, 2006; F. CAMERON, *An Introduction to European Foreign Policy*, Routledge, 2007; CANNIZZARO, *Le relazioni esterne della Comunità: verso un nuovo paradigma unitario?*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2, 2007, pag. 223 ss.

In tale contesto si collocano, anzitutto, quei settori che, pur non essendo previsti nei Trattati istitutivi quali specifici ambiti di azione, contribuiscono ugualmente a completare il quadro delle relazioni estere dell'Unione. Ci riferiamo alla politica di allargamento, a quella di buon vicinato ed alla politica europea di sicurezza e difesa (PESD).

Riguardo alla politica di allargamento, questa non è menzionata né nell'art. 3 del Trattato istitutivo della Comunità europea (TCE) (dove sono contemplate le cosiddette politiche comunitarie); né nel TUE, quale specifico settore di intervento della politica estera europea. Il Trattato sull'Unione, infatti, si limita a fissare i requisiti e la procedura per l'adesione di nuovi paesi. Tuttavia, negli ultimi decenni, in particolare dopo la caduta del "muro di Berlino", l'Unione europea ha dato avvio ad una serie di iniziative rivolte ai cosiddetti paesi candidati³, che, oltre a coinvolgere l'intero quadro istituzionale dell'Unione, sono state realizzate seguendo una strategia coordinata e convergente, tanto che dal 1999, in seno alla Commissione europea è stata creata la carica di Commissario all'allargamento⁴.

Collegata alla politica di allargamento, dal 2003 è stata avviata la cosiddetta politica di prossimità o di buon vicinato⁵. Come per l'allargamento, anche la politica di prossimità non ha una specifica previ-

3. Per paesi candidati si intendono gli Stati che hanno avanzato formale richiesta di adesione all'Unione e che hanno ottenuto tale *status* dal Consiglio europeo sulla base di un parere della Commissione. Lo *status* in questione, tuttavia, non dà automatico diritto all'adesione.

4. Il primo Commissario all'allargamento è stato Günter Verheugen, sotto la cui responsabilità politica è stata posta la Direzione generale allargamento, anch'essa creata nel 1999.

5. Il primo atto con il quale sono stati delineati i capisaldi della politica di buon vicinato è la Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, *Europa ampliata – Prossimità: Un nuovo contesto per le relazioni con i nostri vicini orientali e meridionali*, Bruxelles, 11.3.2003, COM(2003) 104 def. La strategia europea in questo ambito è stata poi ulteriormente precisata nella Comunicazione della Commissione, *Politica europea di prossimità – Documento di strategia*, Bruxelles, 12.5.2004, COM(2004) 373 def. La responsabilità di tale politica è stata prima assegnata al Commissario all'allargamento (2003-2004), quindi, con la Commissione Barroso, essa rientra nel mandato del Commissario alle relazioni esterne, supportato in tale compito dalla Direzione generale relazioni esterne (DG RELEX). Si veda su questa nuova politica S. BLOCKMANS, A. LAZOWSKI (Edited by), *The European Union*

sione nei Trattati. Essa comprende l'insieme delle relazioni particolari che l'Unione intrattiene con i paesi che – anche non presentando i requisiti per future adesioni⁶ – si trovano ai confini esterni dell'Europa comunitaria. Attualmente tale politica è indirizzata sia ai paesi dell'ex-Unione sovietica vicini ai confini dell'Unione⁷, sia ai paesi della sponda sud del Mediterraneo⁸. Attraverso la politica di buon vicinato l'Unione intende diffondere i valori comuni che le appartengono ed estendere l'area di stabilità, prosperità e sicurezza presente in Europa.

Una posizione a parte nel contesto delle relazioni esterne va attribuita, infine, alla cosiddetta Politica europea di sicurezza e difesa comune (PESD), che solo in parte rientra tra le competenze assegnate all'Unione ma che, come stabilito nell'art. 17 del TUE, potrebbe divenire pienamente una politica comune nel caso il Consiglio europeo si pronunciasse in tal senso. Nonostante questa natura "ibrida", come si vedrà diffusamente nella seconda parte del volume, un numero crescente di iniziative nel campo della difesa comune vengono ugualmente prese dagli Stati membri e gestite attraverso gli organi dell'Unione.

Passando alle vere e proprie politiche comunitarie esercitate dalle istituzioni europee nell'ambito delle relazioni esterne della Comunità, esse sono riconducibili a due tipologie: quelle espressamente previste nel TCE, e quelle che si sono affermate in seguito alla prassi.

Nell'ambito del primo gruppo, una posizione di primo piano spetta alla politica commerciale comune, che, già prevista nei Trattati di

and its Neighbours – A Legal Appraisal of the EU's Policies of Stabilisation, Partnership and Integration, T.M.C. Asser Institute, The Hague, Cambridge, 2006.

6. Ai sensi dell'art. 49 TUE possono divenire membri dell'Unione europea solo gli Stati che siano *europei* e che *rispettino i valori comuni* sanciti nell'art. 6, par. 1 del TUE.

7. Vi rientrano sia i paesi europei ex-sovietici – Bielorussia, Moldova e Ucraina – con i quali non sono escluse possibili future adesione, sia quelli caucasici – Armenia, Azerbaigian e Georgia – con i quali, invece, non dovrebbero potersi avviare negoziati di adesione essendo tali paesi non europei.

8. La politica di buon vicinato si estende a tutti i paesi del Processo di Barcellona (Algeria, Autorità Nazionale Palestinese, Egitto, Israele, Giordania, Libano, Marocco, Siria e Tunisia) più la Libia, che nel partenariato euro-mediterraneo ha ancora *status* di semplice osservatore.

Roma del 1957, consente alle istituzioni europee di coordinare le politiche commerciali dei paesi membri nel rispetto dei principi del liberismo economico (art. 133 TCE). A dimostrazione dell'importanza di questa politica, basti ricordare che da alcuni decenni essa rientra tra le cosiddette competenze esclusive della Comunità europea⁹.

Un'altra politica nella quale la Comunità europea esercita rilevanti poteri sul piano esterno è quella della cooperazione allo sviluppo (art. 181 TCE), che vede le istituzioni europee insieme agli Stati membri essere da tempo i principali contribuenti, tra i paesi ad economia avanzata, nel sostegno pubblico allo sviluppo.

Anche in materia ambientale le istituzioni europee sono particolarmente attive sul piano delle relazioni esterne (art. 174, par. 4 TCE). In questo settore, infatti, la Comunità si distingue per promuovere e partecipare ai più avanzati strumenti internazionali di salvaguardia: a tale riguardo basti menzionare l'impegno europeo in materia di cambiamenti climatici e degli altri cosiddetti *Global Concerns*¹⁰.

La Comunità, inoltre, – come è previsto espressamente dal TCE – conclude accordi e intrattiene relazioni con altri soggetti internazionali nelle seguenti materie: ricerca scientifica (art. 170, par. 2 TCE), questioni monetarie (art. 111 TCE), e reti transeuropee (art. 155, par. 3).

Oltre alle materie dove è espressamente previsto il potere delle istituzioni europee di concludere accordi internazionali, nel TCE sono presenti politiche comuni concepite per essere esercitate sul piano

9. Nella nota sentenza *Donckerwolke* del 1976, *causa 41/76*, la Corta ha infatti affermato che “poiché l'art. 113 par. 1 (attuale 133 TCE) ha conferito alla Comunità una competenza generale in materia di politica commerciale, i provvedimenti di politica commerciale d'indole nazionale sono ammissibili, dopo la scadenza del periodo transitorio, solo se specificamente autorizzati dalla Comunità”.

10. In materia ambientale la Comunità europea è parte contraente delle principali convenzioni globali delle Nazioni Unite in materia: Convenzione sui cambiamenti climatici del 1992 e relativo Protocollo di Kyoto del 1997, Convenzione sulla diversità biologica del 1992 e relativo Protocollo di Cartagena del 2000, Convenzione per combattere la desertificazione in Africa del 1994. La Comunità, inoltre, è parte della Convenzione di Vienna sulla protezione della ozono-sfera e del relativo protocollo, nonché di numerose altre convenzioni internazionali in materia di ambiente adottate a livello globale, regionale e sub-regionale.

interno ma che, in base alla prassi, vedono la Comunità europea impegnata, spesso in maniera rilevante, anche sul piano esterno. Tale estensione è stata possibile in forza del principio del parallelismo delle competenze, enunciato dalla Corte di giustizia delle Comunità europee a partire dalla famosa sentenza AETS del 1971. Tale principio consente alla Comunità di concludere accordi internazionali, e quindi di esercitare poteri sul piano esterno, in qualsiasi ambito nel quale le è stata attribuita competenza sul piano interno¹¹.

Per comprendere i caratteri delle relazioni esterne dell'Unione, oltre a richiamare ambiti tematici nei quali sono esercitati poteri comuni, occorre ricordare che la Comunità e l'Unione mantengono rapporti stabili con diversi soggetti terzi, siano essi altre organizzazioni internazionali oppure Stati. Così, per limitarsi ai principali enti internazionali, la Comunità europea è membro a pieno titolo dell'Organizzazione per l'alimentazione e l'agricoltura (FAO – Food and Agriculture Organization) e dell'Organizzazione mondiale del commercio (WTO – World Trade Organization); essa, inoltre, ha concluso accordi di collegamento, con le Nazioni Unite, con l'OCSE, con l'OSCE, con il Consiglio d'Europa e con la NATO. L'Unione intrattiene rapporti particolari – attraverso meeting periodici e istituzioni comuni – con alcuni importanti attori internazionali, quali gli Stati Uniti d'America, la Russia, il Giappone, l'India e la Cina, nonché con le principali organizzazioni di integrazione economica regionale, tra queste: il Mercosud, l'ASEAN, la Comunità economica africana. Infine, – come si vedrà meglio più avanti – a partire dal Trattato di Amsterdam, l'Unione può concludere accordi internazionali con qualsiasi Stato terzo e organizzazione internazionale.

Dato quanto premesso appare lecito chiedersi in cosa consista propriamente la Politica estera e di sicurezza comune. La presenza di così numerose articolazioni delle relazioni esterne dell'Unione e della Comunità può infatti far sorgere qualche dubbio sulla stessa configu-

11. Attraverso il principio del parallelismo delle competenze, le istituzioni concludono accordi in nome della Comunità in numerose materie, quali in particolare: trasporti, agricoltura e pesca, energia, politica sociale e diritti umani, concorrenza, salute pubblica, visti e flussi turistici.

rabilità di una politica estera europea distinta dall'insieme di interessi, rapporti e disposizioni di cui fin qui si è dato conto.

In effetti, non è possibile tracciare una linea di demarcazione netta tra ciò che rientra in ambito PESC e ciò che invece attiene più in generale alle relazioni esterne della CE e della UE¹². Quanto meno, tale divisione non può essere fissata se si prendono in considerazione gli ambiti tematici e i soggetti con i quali le istituzioni europee intrattengono rapporti internazionali. Se la PESC, come enunciato nell'art. 11 par. 1 TUE, si estende “*a tutti i settori della politica estera e di sicurezza*”, si deve riconoscere che, ad esempio, la conclusione di accordi in materia commerciale con importanti partners internazionali o la gestione di accordi globali in materia di ambiente, rientrano a pieno titolo negli spazi della PESC. Ed è proprio in considerazione di questa evidenza che il TUE prevede espressamente nell'art. 3, par. 2 che “L'Unione assicura in particolare la coerenza globale della sua azione esterna nell'ambito delle politiche in materia di relazioni esterne, di sicurezza, di economia e di sviluppo”.

Tuttavia, a nostro avviso è possibile ugualmente definire i caratteri peculiari della PESC attraverso due criteri. Il primo è di tipo formale, ed in base ad esso gli ambiti della PESC corrispondono alle misure adottate e alle azioni intraprese secondo le procedure previste nel Titolo V del TUE. Si tratta di una distinzione di non poco conto se si considera che, come si vedrà meglio nei prossimi paragrafi, gli atti della PESC hanno caratteristiche marcatamente differenti da quelli comunitari; in particolare, gli atti adottati nell'ambito del Titolo V del TUE, salvo eccezione, devono essere deliberati all'unanimità dal Consiglio; inoltre, essi sono esenti dal controllo del giudice europeo. A sottolineare la profonda differenza rispetto atti comunitari, basti ricordare che questi ultimi, invece, sono adottati prevalentemente con voto a maggioranza qualificata del Consiglio e sono sempre soggetti al controllo giurisdizionale europeo.

12. In questo senso si vedano le considerazioni di M. KOSKENNIEMI, *International law aspects of the Common Foreign and Security Policy*, in M. KOSKENNIEMI (ed.), *International law aspects of the European Union*, The Hague, Kluwer Law International, 1998, pag. 36.