

LA POLITICA EUROPEA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE E L'ISTITUZIONE DI
PESCO: ALCUNI PROBLEMI DI ORDINE COSTITUZIONALE*

ELISA TIRA**

SOMMARIO: 1. L'istituzione nel 2017 della cooperazione strutturata permanente (PESCO). – 2. Il problema della compatibilità della PESCO con l'art. 11 della Costituzione. – 2.1. Il ripudio della guerra e la promozione della pace nella Costituzione italiana. – 2.2. La “guerra giusta”, le “nuove guerre” e la necessità di riaffermare il principio pacifista. – 3. Il problema del limitato ruolo del Parlamento europeo nel settore della sicurezza e della difesa. – 3.1. L'attuale disciplina dei processi decisionali relativi a PESCO e alle politiche di difesa comune e l'assenza di un'adeguata forma di controllo democratico di livello sovranazionale. – 3.2. Il precedente storico della Comunità europea di difesa. – 3.3. Le ragioni giuridiche, anche di natura costituzionale, che suggeriscono la necessità di coinvolgere il Parlamento europeo nelle decisioni politiche in materia di sicurezza e difesa.

1. *L'istituzione nel 2017 della cooperazione strutturata permanente (PESCO)*

Sul finire del 2017 l'istituzione della «cooperazione strutturata permanente» (PESCO, dall'inglese *Permanent Structured Cooperation*) ha rappresentato una novità di straordinaria importanza nel processo di integrazione europea nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune.

Il Trattato di Lisbona, come è noto, ha introdotto la possibilità per alcuni Stati membri dell'Unione di rafforzare la loro collaborazione nel settore della difesa, creando una cooperazione strutturata permanente ai sensi dell'art. 42, paragrafo 6, e dell'art. 46 del Trattato sull'Unione europea (TUE). A tal fine, ogni Stato membro interessato deve soddisfare due condizioni previste dal Protocollo n. 10 allegato al Trattato¹: in primo luogo, deve «procedere più intensamente allo sviluppo delle sue capacità di difesa, attraverso lo sviluppo dei suoi contributi nazionali e la partecipazione, se del caso, a forze multinazionali, ai principali programmi europei di equipaggiamento e all'attività

* Contributo sottoposto a doppio referaggio anonimo.

** Ricercatrice di Istituzioni di diritto pubblico, Università eCampus.

¹ «Protocollo sulla cooperazione strutturata permanente istituita dall'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea».

dell’Agenzia nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell’acquisizione e degli armamenti (l’Agenzia europea per la difesa)» (art. 1, lettera *a*), del Protocollo n. 10); in secondo luogo, deve «essere in grado di fornire, al più tardi nel 2010, a titolo nazionale o come componente di gruppi di forze multinazionali, unità di combattimento mirate alle missioni previste, configurate sul piano tattico come gruppi tattici, con gli elementi di supporto, compresi trasporto e logistica, capaci di intraprendere missioni menzionate all’articolo 43 del trattato sull’Unione europea, entro un termine da 5 a 30 giorni, in particolare per rispondere a richieste dell’Organizzazione delle Nazioni Unite, e sostenibili per un periodo iniziale di 30 giorni prorogabili fino ad almeno 120 giorni» (art. 1, lettera *b*), del Protocollo n. 10).

Il paragrafo 6 dell’art. 42 TUE prevede che «Gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative instaurano una cooperazione strutturata permanente nell’ambito dell’Unione», cooperazione che «è disciplinata dall’articolo 46».

La PESCO sembra quindi essere stata concepita come una sorta di “locomotiva” atta a trainare l’intera politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC)², che a sua volta costituisce, ai sensi dello stesso art. 42 TUE, «parte integrante della politica estera e di sicurezza comune» (PESC) dell’Unione Europea³. In altre parole, lo strumento della PESCO sembra poter agevolare il raggiungimento delle tappe in cui si articola il percorso di integrazione delineato nel secondo paragrafo dell’art. 42 TUE: «La politica di sicurezza e di difesa comune comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell’Unione. Questa condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all’unanimità, avrà così deciso. In questo caso, il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare una decisione in tal senso conformemente alle rispettive norme costituzionali».

Un impulso importante verso la creazione della PESCO è stato dato dalle conclusioni adottate dal Consiglio europeo il 22-23 giugno 2017, in cui si promuoveva la «necessità di avviare una cooperazione strutturata permanente (PESCO) inclusiva e ambiziosa»⁴. A tal fine, il Consiglio europeo disponeva che «Entro tre mesi gli Stati membri redigeranno un elenco comune di criteri e

² Ai sensi dell’art. 42, paragrafo 1, TUE, la politica di sicurezza e di difesa comune «assicura che l’Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. L’Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite. L’esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri». Sulla politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) si vedano, tra gli altri: A. J. K. BAILES, *The EU and a Better World: What Role for the European Security and Defence Policy?*, in *International Affairs*, n. 84/2008, pp. 115 ss.; G. FIENGO, *Brevi note sulle “missioni” dell’Unione europea per la gestione di crisi internazionali*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, n. 3/2016, pp. 551 ss.; T. FORSBERG, *Security and Defense Policy in the New European Constitution: A Critical Assessment*, in *Connections*, n. 3/2004, pp. 13 ss.; J. HOWORTH, *Security and defence policy in the European Union*, Palgrave, 2007; A. RIZZO, *Profili giuridico-istituzionali della politica di sicurezza e difesa comune dell’Unione europea*, in *Il Diritto dell’Unione Europea*, n. 2/2016, pp. 285 ss.

³ Sulla politica estera e di sicurezza comune (PESC) si vedano, tra gli altri: D. HURD, *Developing the Common Foreign and Security Policy*, in *International Affairs*, n. 70/1994, pp. 421 ss.; M. G. GARBAGNATI KETVEL, *The Jurisdiction of the European Court of Justice in Respect of the Common Foreign and Security Policy*, in *The International and Comparative Law Quarterly*, n. 55/2006, pp. 77 ss.; N. KLEIN, W. WESSELS, *CFSP Progress or Decline after Lisbon?*, in *European Foreign Affairs Review*, n. 18/2013, pp. 449 ss.; T. M. MOSCHETTA, *La politica estera e di sicurezza comune dell’Unione europea: una possibile congiunzione tra “unità ideale” e “frammentazione sostanziale”*, in *federalismi.it*, n. 13/2016, pp. 1 ss.; G. PETRALIA, *La PESC [Politica Estera e di Sicurezza Comune] e i suoi confini materiali. Il contributo delle istituzioni “minori” alla loro delimitazione*, in *Diritto comunitario e degli scambi internazionali*, n. 1-2/2017, pp. 19 ss.

⁴ Consiglio europeo, Riunione del 22 e 23 giugno 2017, Conclusioni, paragrafo 8, in www.consilium.europa.eu.

impegni vincolanti, in piena conformità dell'articolo 42, paragrafo 6, e dell'articolo 46 del TUE, nonché del protocollo 10 del trattato - anche in considerazione delle missioni più impegnative - con un calendario preciso e specifici meccanismi di valutazione, al fine di consentire a quegli Stati membri che sono in condizione di farlo di notificare senza indugio l'intenzione di partecipare»⁵.

Il 13 novembre 2017 i Ministri degli esteri e della difesa di 23 Stati membri, poi divenuti 25, hanno sottoscritto una notifica congiunta per manifestare l'intenzione di partecipare alla cooperazione strutturata permanente e l'hanno trasmessa all'Alto rappresentante dell'Unione e al Consiglio, come disposto dall'art. 46 TUE⁶.

Infine, con la decisione dell'11 dicembre 2017, il Consiglio Affari Esteri dell'Unione Europea, dando seguito alla notificazione comune del 13 novembre, ha sancito, deliberando a maggioranza qualificata (come previsto dall'art. 46, paragrafo 2, TUE), la nascita ufficiale della cooperazione strutturata permanente⁷.

Il teorico punto di approdo di questo processo di integrazione è molto ambizioso e consiste, in ultima analisi, nella progressiva costruzione di una potenza militare di livello sovranazionale in grado di intervenire negli scenari di conflitto su mandato e sotto l'egida dell'Unione europea. Il raggiungimento di questo obiettivo permetterebbe a quest'ultima di esprimere un indirizzo unitario in materia di politica estera e di difesa comune, nonché di divenire uno degli attori principali nello scenario internazionale, interlocutore di primaria importanza tanto nel contesto della NATO e dell'ONU quanto nel dialogo diretto con le superpotenze militari nazionali. L'esercito europeo e il suo impiego in scenari di conflitto costituirebbe non solo uno strumento da mettere a disposizione del Patto Atlantico o delle risoluzioni dell'ONU che autorizzano un intervento armato, ma anche uno strumento funzionale alla strategia globale dell'Unione (benché attualmente i presupposti politici di tale strategia comune sembrano essere piuttosto lontani).

La creazione di una forza militare europea che possa essere dispiegata in scenari operativi, che rappresenta il punto di arrivo del processo di integrazione trainato da PESCO, è una possibilità già configurata dall'art. 43 TUE, in base al quale «Le missioni di cui all'articolo 42, paragrafo 1, nelle quali l'Unione può ricorrere a mezzi civili e militari, comprendono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio». Inoltre, il citato art. 1 del Protocollo n. 10 relativo a PESCO fissava già al 2010 il raggiungimento dell'ambizioso obiettivo di forgiare unità di combattimento sovranazionali da poter impiegare per gli scopi dell'art. 43 TUE. Il salto di qualità segnato dalla PESCO risiede nella natura vincolante degli impegni assunti dagli Stati membri in questo delicatissimo ambito materiale.

⁵ *Ibidem.*

⁶ V. *Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy*, 13 novembre 2017, in www.consilium.europa.eu.

⁷ Decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio dell'11 dicembre 2017 che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti, in eur-lex.europa.eu. L'art. 1 della decisione dell'11 dicembre rimarca gli scopi operativi della PESCO: «È istituita la cooperazione strutturata permanente (PESCO) nell'ambito dell'Unione tra gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari ai sensi dell'articolo 1 del protocollo n. 10 e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia, ai sensi dell'articolo 2 del detto protocollo, ai fini delle missioni più impegnative e al fine di contribuire al raggiungimento del livello di ambizione dell'Unione».

Le implicazioni della PESCO sono molte e sollevano una serie di questioni che sono di grande interesse giuridico e non solo. In particolare, la cooperazione strutturata permanente – ma anche, in generale, la politica di sicurezza e di difesa comune come configurata dal Trattato sull’Unione europea – pone dei problemi di ordine costituzionale che attengono, da un lato, alla sua compatibilità con il dettato dell’art. 11 della Costituzione italiana e, dall’altro lato, alla sua conformità rispetto ad alcuni principi fondamentali che fanno parte del patrimonio “costituzionale” dell’Unione europea.

Il presente contributo mira appunto a verificare se l’attuale quadro normativo configurato dal TUE in materia di difesa comune non sia in contraddizione con alcuni principi costituzionali fondamentali. Anzitutto, si propone di esaminare la compatibilità tra alcune delle finalità dichiarate della cooperazione strutturata permanente e il principio pacifista sancito dall’art. 11 della Costituzione, specialmente in relazione alla partecipazione a missioni militari dell’Unione europea (*infra*, paragrafo 2). In secondo luogo, intende dimostrare che l’attuale organizzazione istituzionale della difesa comune europea così come configurata dai Trattati, che vede il Parlamento europeo in una posizione assolutamente marginale, potrebbe confliggere con alcuni principi fondamentali che non appartengono solo alle tradizioni costituzionali degli Stati membri, ma che sono direttamente sanciti dagli stessi Trattati europei, come il principio della democrazia rappresentativa, il principio dell’equilibrio istituzionale e quello della leale cooperazione tra le istituzioni (*infra*, paragrafo 3).

2. Il problema della compatibilità della PESCO con l’art. 11 della Costituzione

Un primo problema legato alla PESCO sorge, come accennato, con riferimento alla compatibilità tra alcune delle sue finalità e delle attività ad essa collegate e l’art. 11 della Costituzione, cioè proprio la disposizione costituzionale che sta alla base della partecipazione dell’Italia all’Unione europea e, di conseguenza, a tutte le forme di “cooperazione rafforzata” con gli altri Stati membri dell’Unione. La questione della compatibilità rispetto al dettato dell’art. 11 Cost. si pone, in particolare, con riferimento alle “missioni” dell’Unione menzionate nell’art. 43 TUE e ai relativi impegni vincolanti assunti nell’ambito della cooperazione strutturata permanente⁸.

2.1. Il ripudio della guerra e la promozione della pace nella Costituzione italiana

Com’è noto, la previsione contenuta nell’art. 11 della Costituzione secondo cui «l’Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni», ha permesso non solo l’adesione del nostro Paese all’Organizzazione delle Nazioni Unite, ma anche la partecipazione a tutte le tappe del processo di integrazione europea⁹. Fin dalle origini la Corte costituzionale ha infatti individuato nell’art. 11 la fonte di legittimazione delle cessioni di sovranità statale a favore dell’ordinamento sovranazionale, senza necessità di specifiche revisioni costituzionali¹⁰. Aderendo alle Comunità

⁸ Con riguardo alla imprescindibile necessità di fare riferimento all’art. 11 Cost. quale «insostituibile bussola per orientarsi rispetto all’uso della forza», cfr. il recente contributo di M. PODETTA, *Uso della forza nella comunità internazionale e Costituzione*, in V. ONIDA, *Idee in cammino*, Bari, 2019, pp. 255 ss.

⁹ In riferimento al «nuovo costituzionalismo internazionale accolto nella Carta del ‘48», cfr. ancora M. PODETTA, *Uso della forza, op.ult.cit.*, pp. 266 ss.

¹⁰ Si veda Corte cost., sentenza n. 183 del 27 dicembre 1973, in *Giur. cost.*, 1973, pp. 2401 ss.

europee e all'Unione europea, l'Italia ha accettato le condizioni di appartenenza fissate dai Trattati europei, tra cui il riconoscimento alle norme comunitarie di una efficacia obbligatoria nel nostro ordinamento e il primato del diritto europeo su quello nazionale, anche di rango costituzionale, con il limite, però, dell'intangibilità dei principi supremi e dei diritti fondamentali garantiti dalla Costituzione.

E proprio lo stesso art. 11 Cost. sancisce uno di quei principi supremi intangibili, laddove afferma solennemente che «l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali». Tale dichiarazione esprime la volontà dei Costituenti, maturata soprattutto a seguito delle due sanguinose guerre mondiali, di condannare l'utilizzo della guerra offensiva o di aggressione, ferma restando la legittimità della guerra difensiva¹¹.

Se, per quanto riguarda i profili procedurali, la guerra “non ripudiata” è disciplinata dagli articoli 78 (riguardante la formale deliberazione dello stato di guerra) e 87, comma 9, Cost. (concernente la dichiarazione presidenziale dello stato di guerra)¹², per quanto attiene invece agli aspetti contenutistici e alla determinazione della nozione di “guerra consentita” occorre fare riferimento all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite¹³, che codifica una norma di diritto internazionale consuetudinario generale, alla quale il nostro ordinamento si conforma ai sensi dell'art. 10, comma 1, Cost.¹⁴, nonché ovviamente allo stesso art. 11 della Costituzione, che ripudia le guerre configurabili come «strumento di offesa alla libertà degli altri popoli» e come «mezzo di risoluzione delle controversie internazionali».

Alla luce di queste fondamentali disposizioni, è pacifico che l'estensione del divieto riguardi, come detto, solo le guerre offensive, mentre sono consentite le guerre di “difesa legittima”, intesa come necessaria risposta armata ad un attacco altrui. Tuttavia, la distinzione tra “guerra offensiva” e “guerra difensiva” talvolta risulta problematica ed è oggetto di discussioni in dottrina¹⁵. Sul punto occorre però considerare che, mentre il ripudio della guerra costituisce la regola generale, e dunque deve necessariamente essere interpretato estensivamente, dovendosi intendere il divieto alla guerra

¹¹ Cfr. M. BON VALSASSINA, *Il ripudio della guerra nella Costituzione italiana*, Padova, 1955; L. CARLASSARE, *L'art. 11 Cost. nella visione dei Costituenti*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2013, pp. 1 ss.; M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, pp. 263 ss.; A. COSSIRI, *Art. 11*, in S. BARTOLE, R. BIN (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, Padova, 2008, pp. 88 ss.

¹² Cfr. G. FERRARI, *Guerra (stato di)*, in *Enciclopedia del diritto*, vol. XIX, Milano, 1970, pp. 815 ss.; A. CASSESE, *Il IX comma dell'art. 87 Cost.*, in G. BRANCA, A. PIZZORUSSO (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna, 1978, pp. 270 ss.; P. G. GRASSO, *Guerra (disc. cost.)*, in *Enciclopedia giuridica*, vol. XV, Roma, 1989, pp. 1 ss.

¹³ «Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere e il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale».

¹⁴ Com'è noto, l'art. 10, comma 1, Cost., in base al quale «L'ordinamento giuridico italiano si conforma alle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute», dispone l'adattamento automatico del nostro ordinamento alle norme internazionali di formazione consuetudinaria, le quali, secondo la dottrina prevalente e la giurisprudenza della Corte costituzionale, assumono rango costituzionale. Cfr. E. CANNIZZARO, *Art. 10*, in R. BIFULCO, A. CELOTTO, M. OLIVETTI (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, vol. I, Torino, 2006, pp. 245 ss.; A. LA PERGOLA, *Costituzione e adattamento dell'ordinamento interno al diritto internazionale*, Milano, 1961.

¹⁵ Cfr. A. COSSIRI, *Art. 11, op.cit.*, p. 89.

come preclusione sia all'uso della forza fuori dai confini nazionali¹⁶, sia al «sostegno politico o economico o di altro genere ad una guerra non difensiva fatta da altri Stati nei confronti di Stati»¹⁷, la guerra difensiva costituisce, viceversa, l'eccezione. Si ritiene pertanto corretta l'interpretazione di chi ritiene che quest'ultima possa trovare legittimazione solo in ipotesi molto limitate, dovendosi intendere unicamente come guerra diretta a difendere il territorio o i beni o gli interessi dello Stato da eventuali attacchi o aggressioni da parte di altri Stati¹⁸.

È altresì discussa la distinzione tra la guerra e le altre forme di utilizzo della forza nelle relazioni internazionali, con riguardo alle quali la dottrina è divisa tra chi ritiene che esse siano senz'altro consentite in presenza di determinati presupposti (primo tra tutti, l'appoggio dell'ONU)¹⁹ e chi invece ritiene che esse debbano ricadere nel divieto costituzionale di cui all'art. 11²⁰.

Quest'ultima posizione appare maggiormente condivisibile, soprattutto se si considera che l'art. 11 Cost., accanto al ripudio della guerra, contiene il proposito di concorrere a costruire un ordinamento internazionale che assicuri la pace, anche per mezzo di limiti alla sovranità statale e di azioni dirette a realizzare organizzazioni internazionali orientate ad assicurare la pace. La formulazione unitaria ed inscindibile dell'art. 11 non può che implicare che «dalla promozione della partecipazione ad organizzazioni internazionali non potrebbe trarsi la legittimazione costituzionale dell'uso della forza poiché la promozione di organizzazioni internazionali ha la sua finalità nell'assicurazione di pace e giustizia, quindi, in ultima analisi, nel ripudio della guerra»²¹.

Per i suoi contenuti e per la sua collocazione, l'art. 11 Cost. è considerato come un «principio costituzionale vincolante per gli organi dello Stato dotato di carattere immediatamente precettivo, addirittura da collocare fra i principi che costituiscono il nucleo essenziale dell'ordinamento italiano,

¹⁶ Cfr. S. VARI, *La «vecchia» Costituzione e la «nuova» guerra*, in M. DOGLIANI, S. SICARDI (a cura di), *Diritti umani e uso della forza*, Torino, 1999, p. 119.

¹⁷ G.U. RESCIGNO, *Riflessioni di un giurista sulla guerra e sulla pace*, in *Quaderni costituzionali*, n. 2/1999, p. 377.

¹⁸ Cfr. L. CHIEFFI, *Il valore costituzionale della pace tra decisioni dell'apparato e partecipazione popolare*, Napoli, 1990, pp. 133 ss. Anche la guerra di «difesa legittima», peraltro, deve sottostare ad alcune limitazioni, tra le quali l'osservanza del principio di proporzionalità, il tentativo, se possibile, della via diplomatica prima del ricorso alla forza, e soprattutto il rispetto dei limiti derivanti dagli impegni contratti dallo Stato italiano nell'ambito delle organizzazioni internazionali finalizzate ad assicurare la pace, a cui fa riferimento la seconda parte dell'art. 11 della Costituzione, secondo cui «l'Italia [...] consente, in condizioni di parità con gli altri Stati, alle limitazioni di sovranità necessarie ad un ordinamento che assicuri la pace e la giustizia fra le Nazioni; promuove e favorisce le organizzazioni internazionali rivolte a tale scopo»; v. A. APOSTOLI, *Preservare la democrazia senza ricorrere alla guerra*, in G. BRUNELLI, A. PUGIOTTO, P. VERONESI (a cura di), *Scritti in onore di Lorenza Carlassare*, vol. V, *Il diritto costituzionale come regola e limite al potere*, Napoli, 2009, pp. 1752-1753.

¹⁹ V., ad esempio, G. DE VERGOTTINI, *La Costituzione e l'intervento NATO nella ex-Jugoslavia*, in *Quaderni costituzionali*, n. 1/1999, p. 125, che sostiene la necessità di una «riconsiderazione radicale della stanca e ripetitiva dottrina costituzionalista in tema di guerra difensiva». V. anche G. DE VERGOTTINI, *Guerra e Costituzione*, Bologna, 2004.

²⁰ V., tra gli altri, U. ALLEGRETTI, *Stato di diritto e divisione dei poteri nell'era dei conflitti asimmetrici*, in *Diritto pubblico*, n. 1/2005, pp. 93 ss.; G. AZZARITI, *La guerra illegittima*, in *Costituzionalismo.it*, 2003; ID., *La guerra in Libia e la Costituzione*, in *Costituzionalismo.it*, 2011; ID., *La guerra globale e la pace come politica*, *op.cit.*, pp. 213 ss.; L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, in N. RONZITI (a cura di), *Nato, conflitto in Kosovo e Costituzione italiana*, Napoli, 2000, pp. 157 ss.; M. DOGLIANI, *Il divieto costituzionale della guerra*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2003, pp. 1 ss.; G.U. RESCIGNO, *Riflessioni di un giurista sulla guerra e sulla pace*, *op.cit.*, pp. 376 ss.

²¹ A. COSSIRI, *Art. 11*, *op.cit.*, p. 88. V. ONIDA, *Guerra, diritto, Costituzione*, in ID., *Idee in cammino*, Bari, 2019, p. 196, sottolinea che «non si può utilizzare la clausola «sovranaazionale» dell'articolo 11 per vanificare il ripudio della guerra non difensiva, che lo stesso articolo proclama proprio come premessa all'accettazione di autorità sovranazionali capaci di assicurare la pace e la giustizia fra le nazioni».

fra i *principi supremi*²². Ciò significa che a tale principio è assicurata, oltre all'intangibilità da parte di una legge di revisione costituzionale²³, anche la forza per resistere a qualsiasi tentativo di "attenuazione" ad opera di interpretazioni volte a ridurre il contenuto precettivo, così come la possibilità di fungere da contro-limite nei confronti delle norme del diritto internazionale generalmente riconosciute e nei confronti delle norme del diritto dell'Unione europea.

2.2. La "guerra giusta", le "nuove guerre" e la necessità di riaffermare il principio pacifista

A partire soprattutto dall'inizio del Novecento, la guerra di aggressione è stata progressivamente limitata a livello internazionale, fino ad arrivare al suo divieto da parte dell'art. 2, paragrafo 4, della Carta delle Nazioni Unite, che impone agli Stati membri di astenersi dalla minaccia o dall'uso della forza nelle relazioni internazionali, e dell'art. 51 della stessa Carta, che come visto ammette solo la legittima difesa, individuale o collettiva, in risposta ad un "attacco armato". Nonostante questo, e nonostante molte Costituzioni statali ripudino la guerra di aggressione, le guerre continuano a susseguirsi, e così pure i "rimedi" per ridurre il numero, la portata e le conseguenze. Di fatto, le tante guerre scoppiate dal 1945 ad oggi senza che gli Stati che vi hanno fatto ricorso – a partire dai membri permanenti del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite e dai loro alleati – abbiano subito sanzioni, sembrano essere indice di un'erosione del regime del divieto dell'uso della forza.

In più occasioni gli Stati europei hanno partecipato ad operazioni che hanno richiesto l'utilizzo all'estero di reparti militari: in quelle circostanze, si è cercato di rendere formalmente compatibili quegli episodi con i principi sanciti nelle Carte costituzionali descrivendoli come "missioni di pace" e "rimuovendo", così, l'idea che si potesse trattare di atti di guerra, «oscurando, al contempo, la consapevolezza che, comunque, il mantenimento o l'imposizione della pace potessero comportare l'utilizzo della forza militare anche nella forma tipica dei conflitti armati»²⁴.

A partire dall'inizio degli anni Novanta del secolo scorso, oltre ai numerosi conflitti localizzati in aree regionali delimitate, si sono com'è noto verificati anche conflitti che hanno assunto una dimensione tale da coincidere sempre più con il modulo tradizionale della guerra internazionale, e che hanno coinvolto, in virtù delle alleanze internazionali, l'Italia. Di fronte agli episodi drammatici legati alle guerre nel Golfo, nel Kosovo e in Afghanistan, è progressivamente cresciuta la consapevolezza di essere di fronte a veri e propri fenomeni bellici non riconducibili alla categoria delle "missioni di pace"²⁵, con la conseguente necessità di elaborare concetti sostitutivi per rendere compatibili quegli interventi con il solenne ripudio costituzionale della guerra. Si è così affermato

²² L. CARLASSARE, *Costituzione italiana e partecipazione a operazioni militari*, op.cit., p. 163. Nello stesso senso, A. PIZZORUSSO, *Lezioni di diritto costituzionale*, Roma, 1984, p. 194; V. ONIDA, *Guerra, diritto, Costituzione*, op.cit., p. 196.

²³ Com'è noto, la Corte costituzionale ha da tempo riconosciuto l'esistenza di limiti alla revisione costituzionale identificabili nei principi supremi e nei diritti fondamentali (v. Corte cost., sentenza n. 1146 del 29 dicembre 1988, in *Giur. cost.*, 1988, pp. 5565 ss.). Sui principi supremi quali limiti alla revisione costituzionale si veda, tra i molti, A. APOSTOLI, *L'art. 139 e il nucleo essenziale dei principi supremi e dei diritti inviolabili*, in U. ADAMO, R. CARIDÀ, A. LOLLO, A. MORELLI, V. PUPO (a cura di), *Alla prova della revisione. Settanta anni di rigidità costituzionale*, Napoli, 2019, pp. 191 ss.

²⁴ A. APOSTOLI, *Preservare la democrazia*, op.cit., p. 1771.

²⁵ Cfr. A. CASSESE, *Ex iniuria ius oritur: la comunità internazionale di fronte ai crimini contro l'umanità*, in M. FLORES (a cura di), *Diritti umani. Cultura dei diritti e dignità della persona nell'epoca della globalizzazione*, Torino, 2007, pp. 485 ss.

l'utilizzo, anche nell'ordinamento interno, di altre formule, come quella di "conflitto armato" o di "grave crisi internazionale", in sostituzione del termine "guerra"²⁶. Nonostante l'*escamotage* qualificatorio, non vi sono dubbi che la natura bellica possa caratterizzare anche le missioni di "*peace support*", soprattutto quando si tratti di imporre con le armi la cessazione di un conflitto locale o di un genocidio.

Al fenomeno della ricerca di concetti sostitutivi a quello di "guerra" si deve poi aggiungere il proliferare di "nuove tipologie di guerra", che richiedono impieghi delle forze armate diversi dalla guerra classica. Si pensi, ad esempio, alle guerre contraddistinte non più da contrasti tra Stati, bensì da conflitti etnici²⁷; all'utilizzo dei temi religiosi come leva per ipotetici scontri di civiltà; alle guerre caratterizzate da una forte dimensione ideologica (come quella condotta nel 1999 dalla NATO contro il Kosovo per far cessare le operazioni di pulizia etnica), che hanno aperto la strada al concetto di "guerra umanitaria", cioè all'idea «che la forza militare possa essere usata, anche in violazione della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale generale, per la promozione di valori universali contro un avversario presentato come "nemico del genere umano"»²⁸; al fenomeno del terrorismo, che ha dato luogo alla nascita di una nuova categoria di "nemico", caratterizzato dalla sua mancata collocazione in un territorio specifico e dalla conseguente difficoltà di individuarlo e "neutralizzarlo", e, di conseguenza, di un nuovo tipo di guerra, quella appunto contro il terrorismo; infine, alla elaborazione dei concetti di "guerra globale" e di "guerra preventiva" a seguito dell'attentato terroristico dell'11 settembre 2001²⁹.

È evidente come la complessità di questa realtà renda la configurazione della guerra quale scontro tra Stati sovrani insufficiente a descrivere i fenomeni bellici contemporanei, che sono difficilmente riconducibili all'idea tradizionale di guerra³⁰.

Come è noto, si è cercato di dare una giustificazione teorica all'ammissibilità di questi nuovi fenomeni recuperando il concetto di "guerra giusta" (*bellum iustum*)³¹, utilizzato anche per tentare di ridefinire e ampliare il perimetro dell'ammissibilità degli interventi bellici delimitato dall'art. 11 Cost. Secondo la teoria della guerra giusta, come delineata in particolare da Michael Walzer³², "giusta" è quella guerra che sia moralmente urgente vincere; in caso di fallimento di tutti gli altri mezzi di conciliazione internazionale, appaiono giustificate quelle guerre dirette alla difesa di valori quali l'indipendenza politica, la libertà comunitaria, la vita umana, il mantenimento della pace, la sopravvivenza della democrazia.

²⁶ Si è da più parti sottolineato come l'*escamotage* qualificatorio (che utilizza le espressioni "crisi internazionale", "grave crisi internazionale" e "conflitto armato" in luogo del termine "guerra") sia intervenuto in soccorso della liceità costituzionale delle ricordate iniziative militari italiane, «nel tentativo esorcizzante di obliterare il termine "guerra"» (cfr. A. APOSTOLI, *Preservare la democrazia*, op.cit., p. 1772).

²⁷ Cfr. D. ZOLO, *Globalizzazione*, Roma-Bari, 2004, p. 113.

²⁸ D. ZOLO, *Globalizzazione*, op.cit., p. 114.

²⁹ Cfr. D. ZOLO, *Globalizzazione*, op.cit., p. 116. Sui cambiamenti della guerra in "epoca globale" cfr., inoltre, G. AZZARITI, *La guerra globale e la pace come politica*, in S. ANASTASIA, P. GONNELLA (a cura di), *I paradossi del diritto. Saggi in omaggio a Eligio Resta*, Roma, 2019, pp. 213 ss.

³⁰ Cfr. A. APOSTOLI, *Preservare la democrazia*, op.cit., pp. 1760 ss.

³¹ Cfr. ancora A. APOSTOLI, *Preservare la democrazia*, op.cit., pp. 1758 ss., oltre a N. BOBBIO, *Il problema della guerra e le vie della pace*, IV ed., Bologna, 1997, pp. 57 ss., e a D. ZOLO, *Globalizzazione*, op.cit., pp. 116-117. In riferimento al recupero della teoria della guerra giusta in età contemporanea, nonché per una veloce disamina della sua evoluzione nelle diverse epoche, cfr. anche M. PODETTA, *Parliaments and "Just War". Fusion and Confusion between Moral, Legal and Political Levels in Relation to Military Interventions*, in *federalismi.it*, n. 5/2019, pp. 2 ss.

³² M. WALZER, *Guerre giuste e ingiuste*, Napoli, 1990.

Rispetto a tali prospettazioni appaiono da condividere le considerazioni di chi ritiene che l'operazione di recupero dell'idea di "guerra giusta" sia in realtà diretta più che altro a fare accettare all'opinione pubblica la necessità di "guerre periferiche"³³, ma non sia sufficiente a motivare una lettura che attenui il contenuto imperativo dell'art. 11 della nostra Costituzione, il quale costituisce una barriera invalicabile rispetto alla «logica della guerra»³⁴. Il mutamento delle condizioni geopolitiche e tecnologiche nella realtà contemporanea e «l'evoluzione degli indirizzi di strategia militare (implicanti non solo azioni di difesa territoriale, ma pure di salvaguardia dei diritti umani, ovunque minacciati), assunti all'interno di organismi internazionali o di respiro regionale, non potrebbe[ro] in alcun modo giustificare la compressione del valore pacifista espressamente consacrato tra i Principi fondamentali del nostro testo costituzionale»³⁵.

Il problema della compatibilità dei ricordati interventi armati rispetto alla nozione di guerra consentita secondo la nostra Costituzione non sembra dunque poter essere superato dal ricorso alla teoria del *bellum iustum*. Tale problema si pone naturalmente anche rispetto alle operazioni militari decise a livello di Unione europea.

Come visto l'art. 43 TUE, enumerando le missioni «nelle quali l'Unione può ricorrere a mezzi civili e militari», contempla, tra l'altro, le «missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace», le «missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi», le «missioni tese al ristabilimento della pace» e le «operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti», specificando altresì che «tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo».

Nella formulazione di tale disposizione si può agevolmente riscontrare sia l'utilizzo di quell'*escamotage* qualificatorio sopra accennato volto ad omettere l'impiego del termine "guerra", sostituito da altre espressioni, sia il richiamo esplicito di alcune delle citate "nuove forme di guerra", come quella contro il terrorismo.

Se si aderisce alla suesposta posizione – che chi scrive ritiene di condividere – a sostegno di un'interpretazione necessariamente restrittiva del concetto di "guerra consentita" ai sensi dell'art. 11 Cost., è evidente che occorrerà valutare attentamente, di volta in volta, che le operazioni intraprese sulla base dell'art. 43 TUE possano essere riconducibili alla nozione di "guerra difensiva", l'unica ammessa dalla nostra Costituzione. Se così non fosse, i fondamentali principi della pace e del ripudio della guerra offensiva, sanciti dall'art. 11 Cost., dovrebbero essere opposti come "contro-limiti" nei confronti della partecipazione del nostro Paese ad interventi non ammessi dalla nostra Carta fondamentale.

³³ Secondo M. DOGLIANI, *Il divieto costituzionale della guerra*, in *Costituzionalismo.it*, n. 1/2003, p. 5, «Bisogna prendere atto [...] che l'uomo occidentale, non più direttamente, familiarmente, investito della paura della "chiamata alla guerra", ha perso la spinta morale a sostenerne il divieto, la messa al bando dalla storia, e ha solo chiesto argomenti che lo aiutassero a dimenticare questo suo impegno passato. A questo scopo è servita come utile balsamo la riscoperta della teoria della "guerra giusta": è questa teoria che ha eroso il fondamento morale del divieto della guerra; o meglio, che ne ha legittimato e tranquillizzato l'abbandono».

³⁴ Cfr. A. APOSTOLI, *Preservare la democrazia*, op.cit., p. 1766.

³⁵ M. CARTABIA, L. CHIEFFI, *Art. 11*, op.cit., p. 278.

3. Il problema del limitato ruolo del Parlamento europeo nel settore della sicurezza e della difesa

Una volta delimitato l'ambito delle missioni militari "ammesse" ai sensi dell'art. 11 Cost., occorre a questo punto prendere in esame gli aspetti istituzionali legati alla prospettiva futura, oggi meno lontana che in passato, della nascita di una forte politica di difesa comune dell'Unione europea, basata sulla possibilità di dispiegare forze armate europee in scenari operativi. In particolare, il dato che emerge immediatamente analizzando la configurazione della *governance* della politica di difesa comune europea è la pressoché totale estromissione del Parlamento europeo dai relativi processi decisionali, dunque l'assenza di un controllo di tipo democratico-parlamentare a livello sovranazionale³⁶.

3.1. L'attuale disciplina dei processi decisionali relativi a PESCO e alle politiche di difesa comune e l'assenza di un'adeguata forma di controllo democratico di livello sovranazionale

Analizzando la disciplina dei processi decisionali relativi a PESCO, bisogna anzitutto considerare che la «politica di sicurezza e di difesa comune», di cui tratta la Sezione 2 del Capo 2 del Titolo V del TUE, fa parte della più ampia «politica estera e di sicurezza comune» disciplinata nell'intero Capo 2, che è a sua volta inserita nella materia generale della «azione esterna dell'Unione» trattata dall'intero Titolo V. Ciò significa che, per avere un quadro esaustivo del ruolo che il Parlamento europeo svolge nello specifico ambito della «politica di sicurezza e di difesa comune», non ci si può limitare a considerare la sola Sezione 2, ma occorre fare riferimento anche alle restanti disposizioni del Capo 2 (che contiene «disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune»), nonché alle disposizioni del Capo 1 (che contiene «disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione») del Titolo V.

Ciò premesso, passando in rassegna anzitutto le disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione contenute nel Capo 1 del Titolo V, si può immediatamente riscontrare una generale prevalenza accordata dal Trattato sull'Unione europea al Consiglio europeo, al Consiglio e all'Alto rappresentante dell'Unione nelle materie rientranti nell'ex "Secondo pilastro". Ai sensi dell'art. 22 TUE, infatti, al Consiglio europeo spetta «individuare gli interessi e obiettivi strategici dell'Unione» relativi all'azione esterna e alla politica estera e di difesa comune; l'Alto rappresentante può invece «presentare proposte congiunte al Consiglio» per il settore della politica estera e di sicurezza comune, mentre la Commissione è competente a formulare proposte (congiunte al Consiglio) «negli altri settori dell'azione esterna».

³⁶ Deve qui sgomberarsi il campo da un possibile equivoco, che attiene alla questione del deficit democratico riferito al Parlamento europeo. In questo contributo non si vuole sostenere che il Parlamento europeo sia un organo equiparabile ai parlamenti nazionali, né si vogliono nascondere i problemi che attengono alla sua reale capacità rappresentativa. Si vuole solo riconoscere che, nell'ambito circoscritto dell'assetto istituzionale dell'Unione e del "costituzionalismo comunitario", il Parlamento europeo resta pur sempre un organo essenziale per assicurare, nei processi decisionali sovranazionali e nella formazione dell'indirizzo politico dell'Unione, un livello minimo di equilibrio istituzionale, di trasparenza, di confronto politico aperto e di metodo democratico. Allo stesso modo, non è possibile approfondire in questa sede la questione del necessario coinvolgimento dei Parlamenti nazionali nell'assunzione delle decisioni militari da parte degli Stati, per la quale, oltre a qualche accenno in questo contributo (*infra*, paragrafo 3.3), cfr. M. PODETTA, *Parliaments and "Just War"*, *op.cit.*, pp. 12 ss.

Il Capo 2, dedicato specificamente alla politica estera e di sicurezza comune, conferma questa impostazione generale. All'art. 24 si stabilisce che la politica estera e di sicurezza comune (che comprende la «definizione progressiva di una politica di difesa comune») è «definita e attuata» dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo i casi in cui i Trattati dispongano diversamente. All'Alto rappresentante, che presiede anche il Consiglio "Affari esteri", è attribuita la competenza di «mettere in atto» la politica estera e di sicurezza; questa funzione "esecutiva" è meglio definita negli articoli 26 e 27, che assegnano all'Alto rappresentante anche la funzione di rappresentanza esterna dell'Unione³⁷.

Una posizione del tutto marginale viene invece riservata al Parlamento europeo e alla Commissione, in primo luogo perché in questo ambito materiale «è esclusa l'adozione di atti legislativi» (art. 24, primo paragrafo), e in secondo luogo perché, con riguardo alle competenze del Parlamento europeo e della Commissione, l'art. 24 si limita a sancire che «il loro ruolo specifico in questo settore è definito dai trattati». Sicché i ridotti margini di azione del Parlamento europeo e della Commissione si limitano ai soli "poteri enumerati". Per quanto riguarda la Corte di giustizia, essa è del tutto estromessa da ogni capacità di intervento salvo che per vigilare sul rispetto dell'art. 40 TUE, nonché per controllare «la legittimità di talune decisioni», come previsto dall'art. 275, secondo paragrafo, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Con particolare riguardo alle limitate attribuzioni del Parlamento europeo in materia di politica estera e di sicurezza comune, la disposizione in assoluto più rilevante è l'art. 26 TUE, che attiene al dovere dell'Alto rappresentante di informare e consultare periodicamente il Parlamento sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune nonché sulla politica di sicurezza e di difesa comune. È sempre l'Alto rappresentante che deve poi provvedere affinché le opinioni del Parlamento siano tenute nella debita considerazione. Si prevede quindi che il Parlamento europeo possa rivolgere interrogazioni e formulare raccomandazioni al Consiglio e che, due volte l'anno, si svolga un dibattito sui progressi compiuti in questo settore. A parte il diritto ad essere informato e consultato, al Parlamento europeo non è concesso alcun potere decisionale diretto capace di impedire che il Consiglio assuma determinate scelte di politica estera e di sicurezza comune, mentre una certa influenza potrebbe essere esercitata indirettamente sulla figura dell'Alto rappresentante, cui spetta come si è visto il compito, da un lato, di dare attuazione alle decisioni del Consiglio, ma, dall'altro lato, anche di curare che le opinioni del Parlamento europeo siano prese nella dovuta considerazione. Tuttavia, restiamo pur sempre nel campo della *moral suasion*.

Venendo ora al cuore della normativa rilevante in questa analisi, ossia alla disciplina che il Capo 2 dedica specificamente (nella Sezione 2) alla politica di sicurezza e di difesa comune dell'Unione, anche qui trova conferma l'impostazione che vede come protagonisti incontrastati dei processi decisionali il Consiglio europeo, il Consiglio e l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

³⁷ L'art. 26, terzo paragrafo, TUE ribadisce che la politica estera e di sicurezza è attuata dall'Alto rappresentante «ricorrendo ai mezzi nazionali e a quelli dell'Unione». L'art. 27 precisa poi che l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza «contribuisce con proposte all'elaborazione della politica estera e di sicurezza comune e assicura l'attuazione delle decisioni adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio» (paragrafo 1). L'Alto rappresentante ha inoltre la funzione di rappresentare l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune (paragrafo 2) e si avvale, nell'esercizio delle sue funzioni, di un servizio europeo per l'azione esterna (paragrafo 3).

In particolare, è il Consiglio che, deliberando all'unanimità, decide di avviare una missione su proposta dell'Alto rappresentante o di uno Stato membro. E, posto che tale missione, come si evince dal già citato art. 43, può consistere in missioni militari tese alla «gestione delle crisi» o al «ristabilimento della pace», in definitiva, è proprio il Consiglio l'organo che detiene il potere di decidere l'ingresso di fatto dell'Unione europea in un conflitto armato.

Inoltre, ai sensi dell'art. 44, il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione. Tali Stati membri, in associazione con l'Alto rappresentante dell'Unione, si accordano poi sulla gestione della missione. Ciò significa che alcune delicate decisioni operative relative alla gestione di missioni militari svolte pur sempre in nome dell'Unione europea sono assunte in questo caso dai soli Governi degli Stati incaricati assieme all'Alto rappresentante.

Infine, è ancora il Consiglio che, come si è già visto, decide a maggioranza qualificata la costituzione di PESCO previa consultazione dell'Alto rappresentante, restando poi il *dominus* dei relativi processi decisionali, come emerge dall'art. 46 TUE. In base a quest'ultima disposizione, quando si tratta di decidere le vicende che attengono alla PESCO – a seconda dei casi a maggioranza qualificata o all'unanimità – prendono parte al voto solo gli Stati membri che vi partecipano. Ciò significa che, in ambito PESCO, alcune importanti decisioni non coinvolgono l'insieme degli Stati membri ma solo i membri partecipanti alla cooperazione strutturata permanente, benché dette decisioni siano assunte in nome dell'Unione europea e possano avere una ricaduta più o meno significativa sugli interessi dell'intera Unione stessa, di tutti i suoi Stati membri e dei cittadini europei nel loro insieme.

Questa succinta e non esaustiva descrizione basta a dimostrare la sostanziale estromissione del Parlamento europeo dalle determinazioni che l'Unione può adottare in materia di politica di sicurezza e di difesa comune, quantunque l'esigenza di prevedere, in una materia così delicata, alcune forme di controllo parlamentare sovranazionale sia innegabile.

Invece, la *governance* delle missioni militari dell'Unione tratteggiata nel Titolo V non contempla alcuna adeguata forma di controllo parlamentare di livello sovranazionale. L'esclusione lampante del Parlamento europeo dai processi decisionali in materia di politica estera e di sicurezza rappresenta un elemento di rottura evidente rispetto al metodo comunitario e dimostra la persistenza del solco profondo che ancora oggi, nonostante i progressi fatti con il Trattato di Lisbona, divide il vecchio "Primo pilastro" dagli altri due.

3.2. Il precedente storico della Comunità europea di difesa

Il descritto assetto istituzionale si pone peraltro in antitesi con gli ideali che avevano ispirato la primigenia esperienza comunitaria del Trattato istitutivo della Comunità europea di difesa (Trattato CED), sottoscritto nel 1952 dagli Stati membri già fondatori della CECA. Sebbene il Trattato in questione non sia mai entrato in vigore a causa della mancata ratifica del Parlamento francese, esso testimonia nondimeno una lungimiranza dei primi "costituenti" europei che sembra difettare nell'attuale architettura della *governance* della politica estera e di difesa. L'elemento che balza agli occhi è appunto quello dello stretto collegamento, nella CED, tra la creazione di un sistema di difesa comunitario basato sulla costruzione di una potente forza armata transnazionale e la necessità di istituire un organo parlamentare sovranazionale in grado di esercitare un controllo politico-democratico di tipo sovranazionale sul suo possibile impiego. Non si tratta di un argomento

propriamente giuridico, ma è un dato storico che merita di essere preso in considerazione poiché testimonia l'autentico spirito costituzionalistico dello slancio comunitario delle origini.

Nel Trattato CED, una visione più convintamente federalista e costituzionalista del cammino comunitario aveva suggerito una configurazione dei “poteri militari” della CED molto più matura di quella attualmente delineata nel Titolo V del TUE. Nell'ambito della CED, infatti, l'istituzione parlamentare sovranazionale, in conformità a quanto accade in molte delle democrazie parlamentari contemporanee, doveva rivestire un ruolo di primaria importanza nell'autorizzazione degli interventi militari.

Se si considera che il Trattato di Lisbona del 2009 ha sancito – perlomeno formalmente – il superamento della vecchia divisione in “pilastri” e ha operato la definitiva fusione delle Comunità all'interno dell'Unione europea, dando così vita ad un unico ente sovranazionale, allora si deve ritenere che l'attuale modello di *governance* della politica estera e di sicurezza comune non possa più essere valutato, come accadeva in passato, alla stregua di un corpo estraneo alla dimensione comunitaria propriamente intesa. Al contrario, la “politica estera e di sicurezza comune” e, segnatamente, la “politica di sicurezza e di difesa comune” sono oggi pienamente incluse nel “cammino comunitario”.

Questa circostanza rende ancora più evidente la distanza che intercorre tra il vigente assetto della *governance* europea della difesa comune (soprattutto considerando le sue potenziali linee di sviluppo) e lo spirito autenticamente costituzionalista che aveva contraddistinto, sin dalle origini, la costruzione ideale delle Comunità europee.

Vale la pena ricordare brevemente il contesto in cui la CED fu concepita. Nel 1950, la guerra di Corea rese manifesta l'esigenza che l'emisfero occidentale sviluppasse un sistema difensivo più adeguato alla crescente consistenza della c.d. “minaccia comunista”. L'Europa, *rectius* la Francia e gli altri Stati promotori dello slancio federalista che avrebbe dato vita alle Comunità europee, proposero la costituzione di una Comunità europea di difesa che fornisse all'Europa un'autonoma capacità difensiva e una politica di difesa comune. Il progetto prevedeva la creazione di un esercito europeo che avrebbe permesso di integrare nel sistema di difesa comune anche le future unità tedesche (circondando così di solide garanzie il riarmo della Germania); i contingenti dei vari Stati membri sarebbero stati sottoposti ad un'unica autorità europea con competenze militari e politiche.

Il progetto della Comunità europea di difesa si collegava esplicitamente allo spirito europeista della dichiarazione Schuman del 9 maggio 1950; si può anzi affermare che il Trattato CED fosse sostanzialmente complementare al Trattato CECA del 1951. Se infatti la CECA, attraverso la costituzione di un mercato comune, mirava a porre le basi di una pace permanente tra gli Stati europei, scongiurando pertanto le minacce alla pace interne all'Europa, la CED, attraverso un sistema di difesa comune e a completamento di questo disegno, avrebbe fornito le basi per garantire la pace anche rispetto alla minaccia esterna, in quel tempo rappresentata dalle mire espansionistiche del “blocco comunista”.

Gli artefici di quel progetto avvertirono subito l'esigenza che un tale potere sovranazionale, collegato alla costruzione di una difesa comune europea, dovesse essere necessariamente accompagnato dalla rapida costruzione di una Comunità politica europea, che infatti costituiva un vero e proprio corollario della CED³⁸. Vi era dunque piena consapevolezza del fatto che la nascita di una difesa comune e di un esercito europeo presupponesse l'urgente edificazione di un sistema

³⁸ Cfr. V. PHILIPPE, *Redécouvrir la CED, Matériaux pour l'histoire de notre temps*, n. 29, 1992, pp. 9 ss.

politico forgiato sulla base di un modello federale o confederale. In conformità allo spirito federalista (e costituzionalista) che animava i fautori del progetto, la *governance* della difesa comune si sarebbe dovuta pertanto integrare all'interno di un quadro istituzionale modellato sui canoni fondamentali della democrazia rappresentativa e della divisione dei poteri (v. art. 38 CED); un quadro istituzionale che avrebbe dovuto altresì contemplare, circostanza di straordinaria importanza ai fini ricostruttivi che qui ci preme sottolineare, la nascita di una vera e propria assemblea rappresentativa dotata di poteri decisionali effettivi in ordine alla gestione delle politiche comunitarie.

Per tale ragione, l'assetto istituzionale della difesa comune non poteva accontentarsi di un'assemblea debole sul piano della capacità rappresentativa democratica e sul piano dei poteri conferiti, come era appunto l'Assemblea nel progetto della CECA, in cui l'istituzione doveva essere formata da rappresentanze parlamentari nazionali e, per ciò stesso, era dotata di competenze meramente consultive. Al contrario, il Trattato CED prevedeva l'avvio senza ritardo di un processo volto a costituire un vero e proprio organo parlamentare sovranazionale attorno al quale sviluppare un modello di governo sovranazionale di stampo federale.

Ciò emerge chiaramente dalla lettura combinata degli artt. 33 e 38 del Trattato CED. L'art. 33 individuava, come istituzione necessaria accanto al Commissariato e al Consiglio, l'Assemblea della Comunità europea di difesa, che inizialmente doveva coincidere con l'Assemblea della CECA. Si trattava però, in sostanza, di una disposizione di natura provvisoria, poiché il successivo art. 38, prendendo implicitamente atto dell'inadeguatezza di questo modello di *governance* sotto il profilo politico-democratico, fissava *ex ante* la procedura di revisione finalizzata alla tempestiva creazione di un vero e proprio parlamento sovranazionale, cioè di un'assemblea «eletta su base democratica» e, di qui, l'avvio di un processo di accorpamento delle comunità «nel quadro di una struttura federale o confederale»³⁹. Un'altra circostanza significativa è data dal fatto che l'art. 38 assegnava il compito di studiare la costituzione di questo nuovo organo alla stessa Assemblea della Comunità europea di difesa di cui all'art. 33, richiedendole espressamente di individuare, tra l'altro, «i poteri che saranno devoluti a tale Assemblea». È dunque evidente la presenza di un approccio costituzionalistico e persino parlamentarista, in forza del quale emergevano sia la volontà di trasformare quanto prima l'Assemblea della Comunità europea di difesa in un organo parlamentare eletto con metodo democratico, sia la connessa volontà di conferire a tale assemblea rappresentativa nuovi e più pregnanti poteri rispetto a quelli prevalentemente consultivi e di controllo previsti nel Trattato CED.

In seguito alla firma del Trattato, il contrasto interno alle forze politiche francesi, soprattutto in seno al partito socialista, portò nel 1954 l'Assemblea nazionale a rigettare il progetto, che dunque

³⁹ Art. 38 CED: «1. Dans le délai prévu au deuxième paragraphe du présent article, l'Assemblée étudie : a) la constitution d'une Assemblée de la Communauté européenne de défense, élue sur une base démocratique; b) les pouvoirs qui seraient dévolus à une telle Assemblée; c) les modifications qui devraient éventuellement être apportées aux dispositions du présent traité relatives aux autres institutions de la Communauté, notamment en vue de sauvegarder une représentation appropriée des États. Dans ses études, l'Assemblée s'inspirera notamment des principes suivants : - l'organisation de caractère définitif qui se substituera à la présente organisation provisoire devra être conçue de manière à pouvoir constituer un des éléments d'une structure fédérale ou confédérale ultérieure, fondée sur le principe de la séparation des pouvoirs et comportant, en particulier, un système représentatif bicaméral ; - l'Assemblée étudiera également les problèmes résultant de la coexistence de différents organismes de coopération européenne déjà créés ou qui viendraient à l'être, afin d'en assurer la coordination dans le cadre de la structure fédérale ou confédérale. 2. Les propositions de l'Assemblée seront soumises au Conseil dans un délai de six mois à dater de l'entrée en fonctions de l'Assemblée. Avec l'avis du Conseil, ces propositions seront ensuite transmises par le président de l'Assemblée aux gouvernements des États membres, qui, dans un délai de trois mois à compter de la date à laquelle ils en auront été saisis, convoqueront une conférence chargée d'examiner lesdites propositions».

non fu mai ratificato. L'esempio della CED resta nondimeno valido, come già si è accennato, per valutare la coerenza dell'odierna *governance* europea della sicurezza e difesa comune rispetto alla vocazione comunitaria che sembra ancora oggi difettarle.

In particolare, confrontando le linee di sviluppo delineate nell'art. 38 del Trattato CED con l'attuale quadro istituzionale riferito alle materie del Titolo V TUE, stride oggi la presenza di un Parlamento europeo a elezione popolare diretta, rappresentativo dei cittadini europei e dotato di funzioni fondamentali nell'ambito dell'Unione che, ciononostante, non può intervenire con un potere realmente incisivo nella determinazione della politica di sicurezza e di difesa comune. Al Parlamento europeo, come si è già visto, è attribuito in questa delicata materia un ruolo per lo più ancillare, persino meno incisivo di quello teoricamente assegnato in origine all'Assemblea della Comunità europea di difesa, quantunque allora si trattasse di un'istituzione priva della capacità rappresentativa e della posizione istituzionale vantate dall'odierno Parlamento europeo.

3.3. Le ragioni giuridiche, anche di natura costituzionale, che suggeriscono la necessità di coinvolgere il Parlamento europeo nelle decisioni politiche in materia di sicurezza e difesa

Le ragioni che depongono a favore del coinvolgimento del Parlamento europeo nelle decisioni politiche relative ad eventuali interventi dell'Unione in scenari di conflitto sono da ricercare, innanzitutto, nei valori e nei principi generali del diritto dell'Unione europea e, in particolare, nell'esigenza di garantire: a) il principio della democrazia rappresentativa nell'organizzazione e nell'azione dell'Unione; b) i principi dell'equilibrio istituzionale e della leale collaborazione.

a) In primo luogo, la mancata previsione di un potere di controllo effettivo in capo al Parlamento europeo potrebbe configurare un grave *vulnus* al principio democratico, che costituisce uno dei valori su cui l'Unione europea si fonda, insieme alla dignità umana, alla libertà, all'uguaglianza, allo Stato di diritto e al rispetto dei diritti umani (art. 2 TUE)⁴⁰.

I Preamboli e i principi dei Trattati, come definiti soprattutto a partire dall'Atto Unico Europeo e dal Trattato di Maastricht, contengono un forte accenno all'attaccamento alla democrazia, all'impegno a rafforzare il funzionamento democratico delle istituzioni, all'esigenza di costruire un'Europa in cui le decisioni siano prese il più vicino possibile ai cittadini⁴¹. Prima ancora che il principio democratico trovasse esplicito riconoscimento nei Trattati, peraltro, esso era stato indicato come fondamento del sistema costituzionale comunitario nella Dichiarazione sull'identità europea adottata a Copenaghen nel dicembre 1973 dai Capi di Stato e di Governo. Tale Dichiarazione affermava l'intenzione di salvaguardare i principi della democrazia rappresentativa, dello stato di

⁴⁰ «L'Unione si fonda sui valori del rispetto della dignità umana, della libertà, della democrazia, dell'uguaglianza, dello Stato di diritto e del rispetto dei diritti umani, compresi i diritti delle persone appartenenti a minoranze. Questi valori sono comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini».

⁴¹ Con riferimento al principio democratico nell'Unione europea si vedano, tra gli altri: J. De BEUS, *Quasi-National European Identity and European Democracy*, in *Law and Philosophy*, n. 20/2001, pp. 283 ss.; L. LLOYD, *European approaches to democracy promotion*, in *International Journal*, n. 65/2010, pp. 547 ss.; K. NICOLAÏDIS, *We, the Peoples of Europe...*, in *Foreign Affairs*, n. 83/2004, pp. 97 ss.; J. H. H. WEILER, *The European Union Belongs to its Citizens: Three Immodest Proposals*, in *The Good Society*, n. 7/1997, pp. 26 ss.; E. ZOLLER, *The Treaty Establishing a Constitution for Europe and the Democratic Legitimacy of the European Union*, in *Indiana Journal of Global Legal Studies*, n. 12/2005, pp. 391 ss.

diritto, della giustizia sociale e del rispetto dei diritti dell'uomo, «che costituiscono elementi fondamentali dell'identità europea»⁴².

La promozione della democrazia ha inoltre trovato numerosi riscontri nella giurisprudenza della Corte di giustizia, a partire dalla sentenza *Roquette Frères* del 1980⁴³, con la quale il giudice di Lussemburgo ha annullato un regolamento del Consiglio per mancanza del parere del Parlamento europeo, in quanto la consultazione del PE contemplata dal Trattato «è lo strumento che consente al Parlamento l'effettiva partecipazione al processo legislativo della Comunità» e «riflette, sia pure limitatamente, sul piano della Comunità, un fondamentale principio democratico secondo cui i popoli partecipano all'esercizio del potere per il tramite di un'assemblea rappresentativa». Di conseguenza, «La regolare consultazione del Parlamento nei casi contemplati dal Trattato è [...] una formalità sostanziale la cui inosservanza implica la nullità dell'atto di cui trattasi»⁴⁴.

Vero è che, nella materia della politica estera e di sicurezza comune disciplinata nell'attuale Titolo V TUE, non vi è spazio per gli atti legislativi, e ciò potrebbe indurre a ritenere che non sia essenziale, ai fini del rispetto ideale del principio democratico, garantire anche qui un coinvolgimento effettivo del Parlamento europeo nel processo di formazione degli atti decisionali. Tuttavia, le decisioni politiche volte a permettere un'azione militare imputabile all'Unione europea hanno una ricaduta di enorme importanza non soltanto sugli interessi di tutti gli Stati membri ma anche, direttamente, su quelli degli stessi cittadini europei. Ciò comporta che, in politica estera e di sicurezza comune, il coinvolgimento effettivo del Parlamento europeo nel processo decisionale, in qualità di unica istituzione democraticamente rappresentativa dei cittadini europei, è il solo modo per assicurare – sia pure in forma minima – il rispetto del principio della democrazia rappresentativa.

Del resto, il principio democratico trova oggi un chiaro ed esplicito riconoscimento nell'art. 10 TUE, in base al quale «Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa» e «I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo»⁴⁵.

Il principio democratico è altresì richiamato nell'ambito del Capo 1 del Titolo V del TUE, dedicato alle «Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione». L'art. 21, paragrafo 1, TUE afferma che «L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale». Nel paragrafo 2 del medesimo art. 21, lettera b), viene indicato tra gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione quello di «consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale». E ancora, il paragrafo 3 dispone che «Nell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del trattato sul funzionamento dell'Unione

⁴² Dichiarazione sull'identità europea, Vertice di Copenaghen, 14-15 dicembre 1973.

⁴³ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 29 ottobre 1980, Causa 138/79, *Roquette Frères*, in Racc. 1980, pp. 3333 ss.

⁴⁴ *Ivi*, paragrafo 33.

⁴⁵ Il testo integrale dell'art. 10 TUE recita: «1. Il funzionamento dell'Unione si fonda sulla democrazia rappresentativa. 2. I cittadini sono direttamente rappresentati, a livello dell'Unione, nel Parlamento europeo. Gli Stati membri sono rappresentati nel Consiglio europeo dai rispettivi capi di Stato o di governo e nel Consiglio dai rispettivi governi, a loro volta democraticamente responsabili dinanzi ai loro parlamenti nazionali o dinanzi ai loro cittadini. 3. Ogni cittadino ha il diritto di partecipare alla vita democratica dell'Unione. Le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini. 4. I partiti politici a livello europeo contribuiscono a formare una coscienza politica europea e ad esprimere la volontà dei cittadini dell'Unione».

europea e delle altre politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2».

Dalle norme del Trattato sull'Unione europea si ricava pertanto che il principio democratico rientra tra i valori costitutivi del patrimonio costituzionale comune idoneo a definire l'identità comune europea; costituisce uno degli obiettivi perseguiti dall'Unione europea mediante la sua azione esterna; è esplicitamente indicato dal Trattato come uno dei principi che l'Unione, anche nell'ambito della sua azione esterna, deve rispettare.

Ciò dimostra la presenza di una vera e propria contraddizione tra, da un lato, l'affermazione astratta del principio di democrazia rappresentativa nel nucleo giuridico e valoriale fondamentale dei Trattati e, dall'altro lato, la mancata attuazione del principio in questione nella parte del TUE dedicata alla politica estera e di sicurezza comune.

b) Ad una conclusione non molto dissimile si può giungere considerando altri due principi dell'Unione, tra loro strettamente connessi e, per tale motivo, meritevoli di essere trattati unitariamente, ossia: il principio dell'equilibrio istituzionale e, soprattutto, quello della leale collaborazione tra istituzioni, entrambi previsti dall'art. 13, paragrafo 2, TUE⁴⁶. Ambedue questi principi, infatti, sembrerebbero imporre, a prescindere dall'esigenza di "democrazia" di cui si è appena detto, un maggiore coinvolgimento del Parlamento europeo nelle decisioni in materia di sicurezza e difesa.

Il principio dell'equilibrio istituzionale, in base al quale ogni istituzione è chiamata ad agire nell'ambito delle attribuzioni conferite dai Trattati e deve rispettare le competenze attribuite dai Trattati stessi alle altre istituzioni, è stato chiaramente delineato dalla Corte di giustizia nella sentenza del 22 maggio 1990, *Parlamento europeo c. Consiglio*, con la quale è stata riconosciuta anche al Parlamento europeo la legittimazione ad agire con ricorso di annullamento. Per la Corte, i Trattati hanno «instaurato un sistema di ripartizione delle competenze fra le varie istituzioni della Comunità secondo il quale ciascuna svolge una propria specifica funzione nella struttura istituzionale della comunità e nella realizzazione dei compiti affidatili»⁴⁷; inoltre, «il rispetto dell'equilibrio istituzionale comporta che ogni istituzione eserciti le proprie competenze nel rispetto di quelle delle altre istituzioni» ed «impone altresì che possa essere sanzionata qualsiasi eventuale violazione di detta regola»⁴⁸. La Corte ha di conseguenza affermato che «Il fatto che nei Trattati non vi sia una disposizione che attribuisca al Parlamento il diritto di agire con ricorso per annullamento può costituire una lacuna procedurale, ma è un elemento che non può prevalere sull'interesse fondamentale alla conservazione ed al rispetto dell'equilibrio istituzionale voluto dai Trattati istitutivi delle Comunità europee»⁴⁹.

Sin qui l'equilibrio istituzionale sembra prevalentemente diretto a preservare le competenze delle singole istituzioni imponendo l'osservanza di una sorta di ideale divisione dei poteri adattata all'ambito dell'Unione. Questa prima impressione potrebbe ingenerare il dubbio che il principio dell'equilibrio istituzionale riguardi principalmente l'ex "Primo pilastro", ove appunto la divisione delle competenze tra le istituzioni incrocia il tema della distinzione tra funzione legislativa e funzione

⁴⁶ «Ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati, secondo le procedure, condizioni e finalità da essi previste. Le istituzioni attuano tra loro una leale cooperazione».

⁴⁷ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 22 maggio 1990, causa C-70/88, *Parlamento europeo c. Consiglio*, in Racc. 1990, pp. I-02041 ss., paragrafo 21.

⁴⁸ *Ivi*, paragrafo 22.

⁴⁹ *Ivi*, paragrafo 26.

esecutiva e ove il Parlamento, attraverso l'esercizio delle importanti funzioni attribuitegli, vanta un ruolo di primaria importanza nella formazione degli atti e quindi anche della volontà politica dell'Unione. Viceversa, nella *governance* della materia trattata nel Titolo V TUE, la distinzione delle funzioni opera all'interno di uno schema affatto differente (v. artt. 24-26 TUE), in cui il Consiglio europeo, il Consiglio e l'Alto rappresentante sono i protagonisti di un processo decisionale tendenzialmente unitario, che si articola al suo interno, grosso modo, su tre livelli: in una prima fase, spetta al Consiglio europeo porre gli obiettivi e gli orientamenti generali dell'azione dell'UE; in una seconda fase, spetta al Consiglio adottare le decisioni concrete in conformità a questo indirizzo generale; in una terza fase, spetta principalmente all'Alto rappresentante mettere in atto tali decisioni. Sicché, nell'ambito del Titolo V TUE, considerando il ruolo molto limitato giocato dal Parlamento europeo in questa materia, si potrebbe supporre che il principio dell'equilibrio istituzionale si limiti a garantire il diritto del PE ad essere informato e consultato dall'Alto rappresentante in base all'art. 26 TUE.

Tuttavia, una simile interpretazione appare riduttiva per almeno tre ordini di ragioni. In primo luogo perché il principio dell'equilibrio istituzionale ha natura dinamica e non statica. Ciò è comprovato dalla circostanza che il principio non era in origine codificato e che la sua evoluzione è andata di pari passo con l'evoluzione delle funzioni del Parlamento europeo, legittimando l'espansione delle attribuzioni di quest'ultimo oltre la lettera dei Trattati. Esso, infatti, si lega saldamente al principio della leale collaborazione (v. *infra*, in questo paragrafo)⁵⁰ e anche al principio democratico⁵¹, sicché l'evoluzione di questi tre elementi costituzionali fondamentali dell'Unione è simultanea. In secondo luogo, il principio dell'equilibrio istituzionale, che è stato definito anche come un principio «normativo strutturale»⁵², pur non essendo equiparabile al principio della divisione dei poteri per come esso si è evoluto e trasformato nelle esperienze costituzionali statuali (sino a permettere la condivisione dei poteri nella distinzione delle competenze funzionali), opera con una chiara vocazione costituzionalistica ispirata a quanto accade nelle esperienze statuali. Ciò implica che la materia della politica estera e di sicurezza comune non possa essere resa impenetrabile dalla capacità del Parlamento europeo di influenzare realmente le decisioni più importanti (come quella di avviare una missione militare dell'Unione in situazioni di conflitto armato), poiché ciò violerebbe il canone generale dell'equilibrio dei poteri inteso come criterio ordinatore generale di natura costituzionale riferibile – almeno in teoria – all'intera *governance* dell'Unione. Infine, si deve considerare che il Trattato di Lisbona ha potenziato le implicazioni e la dimensione dinamica del principio dell'equilibrio istituzionale ispirandosi viepiù al modello delle democrazie parlamentari statuali, come dimostrano, ad esempio, la nuova formulazione delle disposizioni riguardanti il procedimento di formazione della Commissione e la disciplina degli atti legislativi. È molto difficile

⁵⁰ In questo senso va considerata la posizione di R. BIEBER, *The Settlement of Institutional Conflicts on the Basis of Article 4 of the EEC Treaty*, in *Common Market Law Review*, n. 21/1984, p. 505, che critica il carattere aleatorio e la rigidità del principio dell'equilibrio istituzionale delineato dalla Corte di Giustizia, mentre pone l'accento sull'importanza del principio di autonomia delle istituzioni in sinergia con il principio di cooperazione e con il carattere dinamico del sistema istituzionale. Pur senza giungere alle conclusioni di Bieber, si può nondimeno condividere l'idea di una dimensione dinamica dell'equilibrio dei poteri, comprovata dalla stretta connessione con il principio della leale cooperazione. A giudizio di chi scrive, questa evoluzione dinamica sta da tempo (lentamente) procedendo nella direzione di una crescita continua delle attribuzioni parlamentari verso il modello (per ora lontano) rappresentato dalle democrazie parlamentari statuali.

⁵¹ V. G. VON HIPPEL, *La séparation de pouvoirs dans les communautés européennes*, Nancy, 1965, pp. 4-5.

⁵² Conclusioni dell'avvocato generale AG Trstenjak, 30 giugno 2009, causa C-101/8, paragrafo 105.

ritenere che a questo progressivo recepimento di soluzioni ispirate ai modelli statuali di organizzazione dei poteri sia del tutto estranea la *governance* delle materie relative al Titolo V.

Il principio dell'equilibrio istituzionale, come anticipato, è strettamente collegato a quello della leale collaborazione, principio che originariamente era previsto solo con riferimento ai rapporti tra Stati membri e Comunità europea, essendo imposto dall'allora art. 10 TCE (oggi art. 4.3 TUE)⁵³ a carico degli Stati membri nei confronti della Comunità. Progressivamente, da esso la Corte di giustizia ha desunto in via giurisprudenziale anche il principio di leale collaborazione tra le istituzioni europee, oggi esplicitamente sancito nell'art. 13 TUE.

In particolare, nella sentenza del 27 settembre 1988, *Grecia c. Consiglio*, il giudice di Lussemburgo ha affermato che «Il funzionamento del procedimento di bilancio, come contemplato dalle disposizioni del trattato in materia finanziaria, si basa [...] essenzialmente sul dialogo interistituzionale. Nell'ambito di questo dialogo prevalgono gli stessi obblighi reciproci di leale cooperazione che, come la Corte ha osservato, disciplinano i rapporti fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie»⁵⁴. Con riferimento ai rapporti tra Parlamento europeo e Consiglio nell'ambito della procedura di consultazione, in una sentenza del 1995 la Corte ha ritenuto che anche in questo caso prevalgano gli stessi obblighi reciproci di leale cooperazione che disciplinano i rapporti fra gli Stati membri e le istituzioni comunitarie⁵⁵. E ancora, in una pronuncia del 2010, la Corte di giustizia ha affermato che la Commissione «deve rispettare il dovere di leale cooperazione tra le istituzioni riconosciuto dalla giurisprudenza [...] e, dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, esplicitamente sancito dall'art. 13, n. 2, seconda frase, TUE»⁵⁶.

Nella fattispecie degli interventi militari in scenari di conflitto decisi dall'Unione, dunque, il necessario rispetto del principio dell'equilibrio istituzionale e del dovere di leale collaborazione tra istituzioni ben potrebbe fondare un obbligo di coinvolgimento del Parlamento europeo nella relativa decisione politica.

In conclusione, l'affermazione di un potere di controllo del Parlamento europeo nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune appare un passaggio ormai necessario per l'evoluzione dell'Unione europea in senso autenticamente democratico e federalista.

De iure condito, tale potere si potrebbe affermare già ora in via di interpretazione sistematica, attraverso un intervento della Corte di giustizia, che potrebbe affermare questo principio con una propria sentenza vincolante, integrando così il diritto primario dell'Unione sotto questo aspetto specifico⁵⁷, oppure attraverso la prassi istituzionale, che potrebbe sopperire alla carenza dei "poteri militari" del Parlamento, come dimostra peraltro l'esperienza costituzionale di diversi Stati membri.

⁵³ «In virtù del principio di leale cooperazione, l'Unione e gli Stati membri si rispettano e si assistono reciprocamente nell'adempimento dei compiti derivanti dai trattati.

Gli Stati membri adottano ogni misura di carattere generale o particolare atta ad assicurare l'esecuzione degli obblighi derivanti dai trattati o conseguenti agli atti delle istituzioni dell'Unione.

Gli Stati membri facilitano all'Unione l'adempimento dei suoi compiti e si astengono da qualsiasi misura che rischi di mettere in pericolo la realizzazione degli obiettivi dell'Unione».

⁵⁴ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 27 settembre 1988, 204/86, *Grecia c. Consiglio*, in Racc. 1988, pp. 5323 ss., paragrafo 16.

⁵⁵ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 30 marzo 1995, causa C-65/93, *Parlamento europeo c. Consiglio*, in Racc. 1995, pp. I-00643 ss., paragrafo 23.

⁵⁶ Corte di giustizia dell'Unione europea, sentenza del 24 novembre 2010, C-40/10, *Commissione c. Consiglio*, in Racc. 2010, pp. I-12043 ss., paragrafo 80.

⁵⁷ Su ruolo della Corte di giustizia nel settore PESC e sul suo progressivo ampliamento, cfr. G. PETRALIA, *Il ruolo della Corte di giustizia nel settore della politica estera e di sicurezza comune: verso nuove contaminazioni di sovranazionalità?*, in *federalismi.it*, n. 23/2017, pp. 2 ss.

L'esempio del Belgio è al riguardo significativo: nel silenzio della Costituzione, che tratta solo del potere del Re di dichiarare guerra⁵⁸, si è sviluppata una prassi che prevede l'attribuzione al Parlamento del potere di autorizzare la decisione del Governo di intervenire militarmente. In Italia, si è giunti di recente a codificare un principio molto simile all'interno di una legge ordinaria: mentre l'art. 78 Cost., com'è noto, dispone che «Le Camere deliberano lo stato di guerra e conferiscono al Governo i poteri necessari» e dunque non contiene l'esplicita previsione di un potere di autorizzazione del Parlamento relativo alle missioni militari non definibili come “guerra” in senso formale, nondimeno, seguendo quella che si considera la corretta interpretazione del dettato costituzionale, la legge n. 145 del 2016 («Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali») prevede, all'art. 2, che le deliberazioni governative circa la partecipazione alle missioni internazionali sono trasmesse alle Camere, che «tempestivamente le discutono e [...] autorizzano per ciascun anno la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali, eventualmente definendo impegni per il Governo, ovvero ne negano l'autorizzazione». In Germania il *Bundesverfassungsgericht*, con una pronuncia del 1994, ha stabilito che dalla Legge Fondamentale sia ricavabile un principio costituzionale in base al quale l'impiego delle forze armate all'estero, pur essendo deciso dal Governo, è subordinato all'autorizzazione preventiva del Parlamento; in seguito a questa pronuncia, anche il legislatore tedesco ha recepito il principio costituzionale (implicito) dell'autorizzazione parlamentare agli interventi delle forze armate tedesche all'estero⁵⁹. In alcuni ordinamenti statali, come ad esempio la Danimarca, i Paesi Bassi e la Svezia, la necessaria autorizzazione parlamentare all'uso della forza militare è addirittura prevista espressamente dalla Costituzione⁶⁰.

Nel contesto europeo, in sintesi, sembra essersi via via affermato, a livello degli ordinamenti degli Stati membri, un principio costituzionale – in alcuni casi implicito in altri esplicito – per cui, al di fuori dei casi di emergenza, è necessario il coinvolgimento del Parlamento nazionale nella decisione di far intervenire le forze armate in scenari di conflitto. Il principio dell'autorizzazione parlamentare preventiva degli interventi armati – oggi previsto da numerosi Paesi europei – ben potrebbe essere considerato quale “principio comune agli Stati membri” applicabile altresì all'ordinamento dell'Unione, essendo peraltro collegato anche al principio democratico, a quello dell'equilibrio istituzionale e della leale collaborazione tra istituzioni.

Dunque nulla esclude che, come già avvenuto in altri campi, anche in tale ambito la prassi istituzionale dell'Unione prenda spunto dalle accennate linee evolutive che ormai riguardano gran parte degli ordinamenti giuridici degli Stati membri. La contaminazione degli ordinamenti multilivello, il valore del diritto comparato nelle sentenze delle Corti e il peso delle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri suggeriscono che, almeno in linea teorica, una simile soluzione giuridica potrebbe essere perseguita anche nell'ambito dell'attuale assetto istituzionale

⁵⁸ Ai sensi dell'art. 167 della Costituzione belga, «Il Re comanda le forze armate e dichiara lo stato di guerra così come la fine delle ostilità. Ne dà conoscenza alle Camere non appena l'interesse e la sicurezza dello Stato lo permettano, aggiungendovi le opportune comunicazioni».

⁵⁹ *BVerfGE* 90, 286. V. A. CARIOLA, *Le trasformazioni della guerra nello Stato costituzionale di diritto. La decisione della Corte di Karlsruhe sull'intervento armato tedesco all'estero*, in *La comunità internazionale*, 1999, pp. 619 ss. Il principio che impone un'autorizzazione parlamentare preventiva del *Bundestag* all'impiego delle forze armate è stato successivamente ampliato e rafforzato dallo stesso *Bundesverfassungsgericht* in occasione di un'altra importante pronuncia del 7 maggio 2008 (*BVerfGE* 121, 135).

⁶⁰ Si vedano l'art. 19 della Costituzione della Danimarca, l'articolo 100 della Costituzione dei Paesi Bassi, l'art. 16 del Capitolo 15 della Costituzione svedese.

dell'Unione. Anche se, naturalmente, per ora non vi è alcuna certezza circa quelle che saranno, in concreto, le prospettive di sviluppo dell'azione dell'Unione sul piano della politica estera, della sicurezza e della difesa.