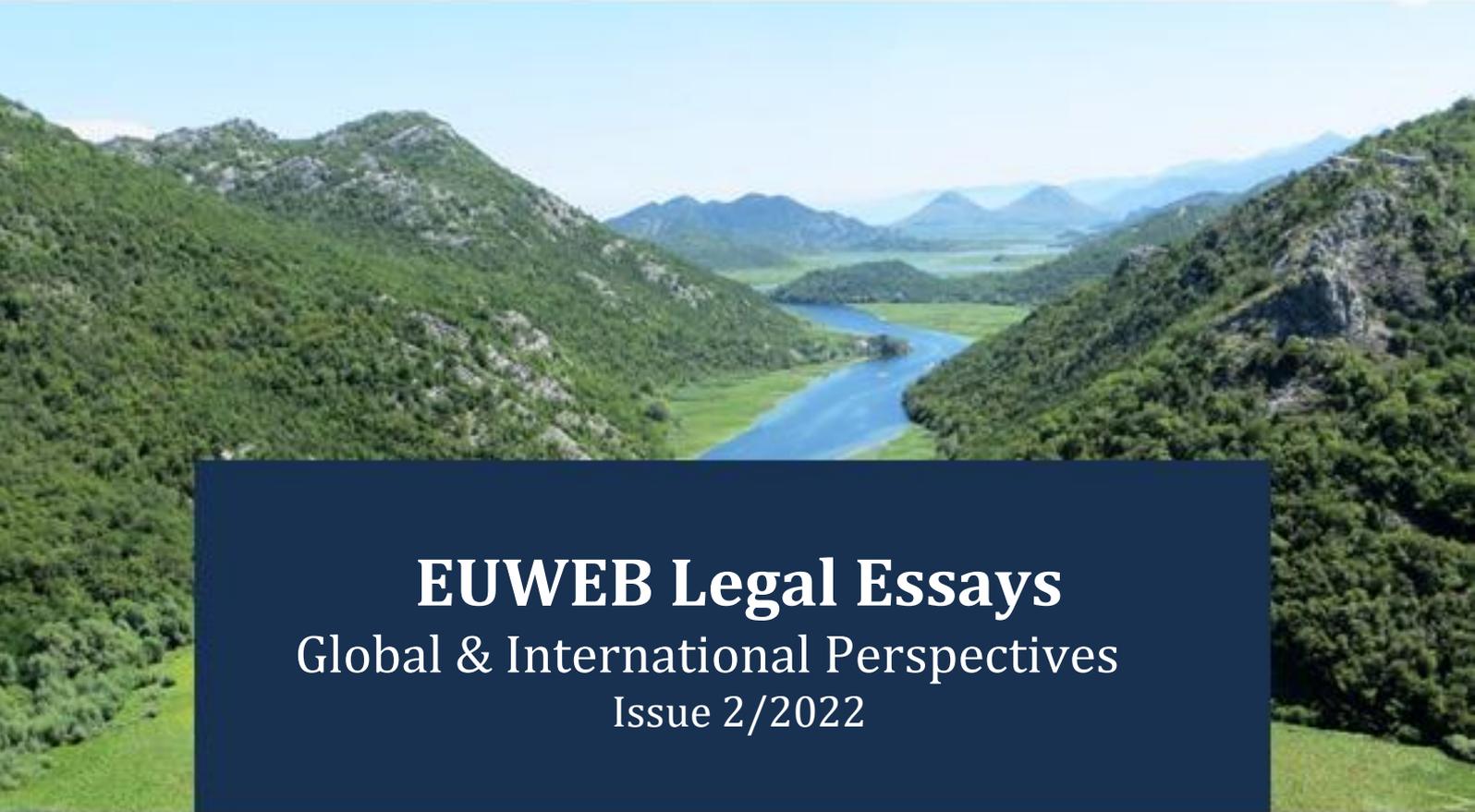


ISSN 2785-5228



**EUWEB Legal Essays**  
Global & International Perspectives  
Issue 2/2022

EDITORIALE  
SCIENTIFICA

ES



### EDITOR-IN-CHIEF

**Teresa Russo**, University of Salerno (Italy)

### MANAGING EDITOR

**Anna Oriolo**, University of Salerno (Italy)

### ASSOCIATED EDITORS

**Francesco Buonomenna**, University of Salerno (Italy)

**Gaspere Dalia**, University of Salerno (Italy)

**Erjon Hitaj**, University of Vlore “Ismail Qemali” (Albania)

**Ana Nikodinovska**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Rossana Palladino**, University of Salerno (Italy)

### EDITORIAL COMMITTEE

**Giuseppe Cataldi**, University of Naples “L’Orientale” (Italy)

**Angela Di Stasi**, University of Salerno (Italy)

**Elżbieta Feret**, University of Rzeszów (Poland)

**Pablo Antonio Fernández Sánchez**, University of Sevilla (Spain)

**Olga Koshevaliska**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Pietro Manzini**, Alma Mater Studiorum University of Bologna (Italy)

**Nebojsa Raicevic**, University of Niš (Serbia)

**Giancarlo Scalese**, University of Cassino and Southern Lazio (Italy)

**Anna Lucia Valvo**, University of Catania (Italy)

**Jan Wouters**, University of KU Leuven (Belgium)

### SCIENTIFIC COMMITTEE

**Paolo Bargiacchi**, KORE University of Enna (Italy)

**Ivana Bodrožić**, University of Criminal Investigation and Police Studies, Belgrade (Serbia)

**Valentín Bou Franch**, University of Valencia (Spain)

**Elena Crespo Navarro**, University Miguel Hernández Elche (Spain)

**Luigi Daniele**, University of Roma Tor Vergata (Italy)

**Jordi Nieva Fenoll**, University of Barcellona (Spain)

**Luigi Kalb**, University of Salerno (Italy)

**Anja Matwijkiw**, Indiana University Northwest (United States of America)

**Massimo Panebianco**, University of Salerno (Italy)

**Ioannis Papageorgiou**, Aristotle University of Thessaloniki (Greece)

**Nicoletta Parisi**, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

**Francisco Pascual Vives**, University of Alcalà, Madrid (Spain)

**Dino Rinoldi**, Catholic University of the Sacred Heart of Milan (Italy)

### REVIEWING COMMITTEE

**Ersi Bozheku**, University of Tirana (Albania)

**Marco Borraccetti**, University of Bologna (Italy)

**Federico Casolari**, University of Bologna (Italy)

**Francesco Cherubini**, University of Luiss Guido Carli, Rome (Italy)

**Jasmina Dimitrieva**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Miroslav Djordjevic**, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

**Jelena Kostić**, Institute for Comparative Law, Belgrade (Serbia)

**Ivan Ingravallo**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)

**Elena Maksimova**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)

**Daniela Marrani**, University of Salerno (Italy)

**Francesca Martínez**, University of Pisa (Italy)

**Marina Matić Bošković**, Institute of Criminological and Sociological Research, Belgrade (Serbia)  
**Pietro Milazzo**, University of Pisa (Italy)  
**Stefano Montaldo**, University of Turin (Italy)  
**Giuseppe Morgese**, University of Bari “Aldo Moro” (Italy)  
**Niuton Mulleti**, EPOKA University of Tirana (Albania)  
**Amandine Orsini**, Université Saint-Louis, Brussels (Belgium)  
**Leonardo Pasquali**, University of Pisa (Italy)  
**Christian Ponti**, University of Milano (Italy)  
**Valentina Ranaldi**, University “Niccolò Cusano” of Rome (Italy)  
**Fabio Spitaleri**, University of Trieste (Italy)  
**Ismail Tafani**, University of Barleti (Albania)  
**Maria Torres Perez**, University of Valencia (Spain)  
**Paolo Troisi**, University of Rome Tor Vergata (Italy)

#### EDITORIAL ASSISTANTS

**Stefano Busillo**, University of Salerno (Italy)  
**Miriam Schettini**, University of Pisa (Italy)  
**Gabriele Rugani**, University of Pisa (Italy)  
**Emanuele Vannata**, University of Salerno (Italy)  
**Ana Zdraveva**, University “Goce Delčev” of Štip (North Macedonia)



With the support of the  
Erasmus+ Programme  
of the European Union

The European Commission's support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents, which reflect the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

Rivista semestrale on line EUWEB Legal Essays. Global & International Perspectives

[www.euweb.org](http://www.euweb.org)

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 – Napoli

Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 5 del 23 marzo 2022

ISSN 2785-5228

Index  
2022, no. 2  
**MONOGRAPHIC ISSUE**  
“EU-Western Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs: Systems, Tools and  
Procedures to Strengthen Security Towards the EU Accession Process”

**PREFACE**

**Teresa Russo, Anna Oriolo, Gaspare Dalia** 6

**ESSAYS**

**Maria Eugenia Bartoloni**  
*La natura sui generis della Politica Europea di Vicinato: un “contenitore” di competenze* 9

**Marcella Cometti**  
*Il ruolo dell’Agenzia dell’Unione Europea per l’Asilo nel processo di allargamento ai Balcani occidentali. Tra l’esternalizzazione del diritto di asilo e supporto alla procedura di adesione* 24

**Elena Crespo Navarro**  
*La respuesta de la Unión europea frente a las consecuencias migratorias de la agresión rusa a Ucrania* 44

**Sara Dal Monico**  
*The Principle of Solidarity and Integration in the EU: The Challenge of Western Balkans* 68

**Leticia Fontestad Portalés**  
*La digitalización del auxilio judicial mutuo en Iberoamérica: Iber@* 88

**Kamilla Galicz**  
*Verso l’Unione europea: il progresso della normativa serba in materia di asilo* 100

**Heliona Miço**  
*The Right to Education of Asylum Seekers and Refugees. The Reflection of International Instruments and Standards in Albanian Legislation* 115

**Massimo Panebianco**  
*Governance di sicurezza e difesa nel conflitto russo-ucraino 2022* 127

**Francesco Spera**  
*The Rule of Law as a Fundamental Value of the European Union Identity in the Western Balkans: State of Play and Potential Challenges* 134

**EPILOGUE**

**Teresa Russo**

*Some Conclusions Concerning Key Elements of the Future of EU-Western  
Balkans Cooperation on Justice and Home Affairs*

153

# LA NATURA *SUI GENERIS* DELLA POLITICA EUROPEA DI VICINATO: UN “CONTENITORE” DI COMPETENZE

di Maria Eugenia Bartoloni\*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. La Politica europea di vicinato (PEV) nell’ambito dell’azione esterna dell’UE. – 3. Gli strumenti giuridici di attuazione della PEV. – 3.1. Gli accordi. – 3.1.1. Gli accordi di partenariato e cooperazione. – 3.1.2. Gli accordi d’associazione. – 3.2. Gli strumenti finanziari fondati sul TFUE. – 3.3. Gli strumenti PESC. – 4. Considerazioni conclusive.

## 1. Premessa

La presenza di uno spazio – non solo fisico ma anche giuridico – oltre le frontiere dell’Unione europea è convenzionalmente definito “Spazio di vicinato”. Questo spazio ha originato una politica nota con il nome di “Politica europea di vicinato” (d’ora in poi PEV)<sup>1</sup>, la quale nasce con lo scopo di prevenire la creazione di eventuali linee di frattura tra l’UE allargata e i Paesi vicini, promuovere la prosperità, stabilità e sicurezza delle parti coinvolte, rafforzare l’impegno reciproco verso valori comuni (democrazia, economia di mercato, sviluppo sostenibile<sup>2</sup>) e favorire una sempre maggiore integrazione economica tra i paesi interessati<sup>3</sup>. In questa prospettiva, la PEV appare dunque preordinata a creare una sorta di “zona cuscinetto”<sup>4</sup> in cui l’Unione europea proietta i suoi valori e le sue regole al fine di instaurare con i Vicini relazioni economiche e politiche che, pur differenziate in relazione alle caratteristiche di ciascun Paese, realizzino una cooperazione sempre più profonda<sup>5</sup>.

---

### ARTICOLO SOTTOPOSTO A DOPPIO REFERAGGIO ANONIMO

\* Professore ordinario di Diritto dell’Unione europea, Dipartimento di Giurisprudenza – Università degli Studi della Campania “Luigi Vanvitelli” (Italia).

Email: mariaeugenia.bartoloni@unicampania.it.

<sup>1</sup> La Politica europea di vicinato rappresenta dal 2004 il principale quadro di regolazione dei rapporti bilaterali dell’Unione europea con i vicini orientali e meridionali per i quali non vi siano prospettive possibili di adesione all’Unione, ma con i quali l’Unione intenda intrecciare relazioni preferenziali di natura politica ed economica secondo linee strategiche condivise. Si rivolge potenzialmente a sedici paesi: Armenia, Azerbaigian, Bielorussia, Egitto, Georgia, Giordania, Israele, Libano, Libia, Marocco, Repubblica moldova, Siria, territori palestinesi occupati, Tunisia e Ucraina. La Russia, che avrebbe dovuto essere uno dei paesi coinvolti, ha preferito invece non aderire alla PEV. La Russia, pertanto, ha scelto di sviluppare le sue intense relazioni con l’Unione nel quadro del c.d. Partenariato strategico, un rapporto bilaterale fondato sull’accordo di partenariato e cooperazione firmato a Corfù il 24 giugno 1994 (v. sul punto, E. KOROSTEVA, *The Challenges of a Changing Eastern Neighbourhood*, in T. SCHUMACHER, A. MARCHETTI, T. DEMMELHUBER (eds.), *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, London-New York, 2018, p. 167 ss.

<sup>2</sup> V. T. FREYBURG, S. LAVENEX, *Democracy Promotion by Functional Cooperation*, in T. SCHUMACHER, A. MARCHETTI, T. DEMMELHUBER (eds.), *op. cit.*, p. 467 ss.; R. BALFOUR, *Human Rights in the European Neighbourhood Policy*, in T. SCHUMACHER, A. MARCHETTI, T. DEMMELHUBER (eds.), *op. cit.*, p. 481 ss.

<sup>3</sup> Sul punto v. J. ZIELONKA, *The EU and the European Neighbourhood Policy: The Re-Making of Europe’s Identity*, in *The Routledge Handbook on the European Neighbourhood Policy*, *cit.*, p. 142.

<sup>4</sup> V. A. MARCHETTI, *Of borders and boundaries: the neighbourhood as the EU’s buffer zone*, in T. SCHUMACHER, A. MARCHETTI, T. DEMMELHUBER (eds.), *op. cit.*, p. 130 ss.

<sup>5</sup> D. BALTAG, I. ROMANYSHYN, *The Challenge of Analysing the Performance of the European Neighbourhood Policy*, in T. SCHUMACHER, A. MARCHETTI, T. DEMMELHUBER (eds.), *op. cit.*, p. 39 ss.

Nel corso degli anni la PEV è stata attuata attraverso una pluralità di strumenti normativi e meccanismi finanziari la cui evoluzione ha determinato non solo la progressiva espansione del suo ambito d'applicazione, ma ha anche reso manifesta la sua vocazione ad assurgere a politica tendenzialmente trasversale e onnicomprensiva. Da azioni mirate alla gestione delle crisi e alla prevenzione dei conflitti, come inizialmente previsto dalla strategia per l'Europa allargata<sup>6</sup>, l'UE, attraverso la PEV, ha realizzato, come è stato acutamente osservato, un progressivo processo di “*Europeanization Beyond Europe*”<sup>7</sup>.

Alla luce di queste considerazioni non è agevole collocare la Politica europea di vicinato nel contesto delle “classiche” politiche di rilievo esterno dell'UE. A differenza di queste – che hanno una sfera applicativa materialmente circoscritta o quantomeno determinabile sulla base di criteri di ordine funzionale – la PEV appare trascendere da un riparto di competenze ed estendersi a tutta la gamma di politiche esplicitamente e/o implicitamente conferite all'UE. Questa sua attitudine a porsi come politica “ibrida” rende opportuno interrogarsi sul carattere e sulla natura della PEV.

Nelle pagine che seguiranno, dopo aver illustrato l'architettura delle relazioni esterne dell'UE e la difficoltà di inserire la PEV tra le varie politiche in essa disciplinate, si tenterà di far luce sulla sua natura attraverso l'esame dei molteplici strumenti attraverso cui è realizzata. Questo approccio, marcatamente empirico, appare quello maggiormente appropriato per tentare di definire una politica che, come si vedrà, rifugge, sul piano teorico, da un inquadramento giuridico certo<sup>8</sup>.

## 2. La Politica di vicinato nell'ambito dell'azione esterna dell'UE

I redattori del Trattato di Lisbona, nel difficile compito di ridefinire l'assetto dell'azione esterna dell'Unione, sono stati chiamati a coniugare due esigenze non facilmente conciliabili: quella di assicurare unitarietà nella condotta delle relazioni internazionali, da un lato; quella di mantenere una distinzione, sia in termini istituzionali sia in termini normativi, fra le varie politiche di rilievo esterno, dall'altro.

Da una parte, il Trattato di Lisbona non solo ha smantellato la nota struttura “a pilastri” sulla quale, dal Trattato di Maastricht in poi, si fondava il complessivo sistema costituzionale, ma nell'intento di ricomporre una realtà profondamente frammentata sia sul piano dei rapporti fra Stati membri e Unione, che su quello relativo ai rapporti fra Unione e Comunità, ha introdotto una struttura unificata relativa all'azione esterna, accorpando nel Titolo V TUE le disposizioni generali ad essa relative<sup>9</sup>. La soppressione dei pilastri e la previsione di un'azione esterna riconducibile all'Unione nel suo complesso rappresenta, dunque, la chiara intenzione dei redattori del Trattato di Lisbona

<sup>6</sup> Commission of the European Communities, *Wider Europe-Neighbourhood: A New Framework for Relations with Our Eastern and Southern Neighbours*, COM (2003) 104 final, of 11 March 2003.

<sup>7</sup> F. SCHIMMELFENNIG, *Europeanization Beyond Europe*, in *Living Reviews in European Governance*, 2012, p. 1 ss., p. 22.

<sup>8</sup> Cfr. P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV, *Legal perspectives on the study of the European Neighbourhood Policy*, in T. SCHUMACHER, A. MARCHETTI, T. DEMMELHUBER (eds.), *op. cit.*, p. 105.

<sup>9</sup> È noto, infatti, che il processo d'integrazione e con esso il trasferimento di poteri sovrani alla Comunità prima, e all'Unione dopo, aveva imposto, con le cadenze dettate da un processo storico complesso, una realtà fondata sull'esistenza di più enti abilitati ad agire sul piano internazionale. Mentre alla Comunità erano state attribuite competenze di vario genere sul piano delle relazioni esterne, all'Unione era stata assegnata una competenza in materia di politica estera.

di imprimere unitarietà e sistematicità alla disciplina dei vari ambiti nei quali si svolge l'azione dell'Unione sul piano esterno<sup>10</sup>.

Dall'altro lato, quasi a controbilanciare questa spinta unificatrice, il Trattato di Lisbona ha preservato l'esistenza di un doppio apparato istituzionale e normativo, corrispondente agli ex pilastri, mantenendo di fatto inalterata la frammentazione del potere estero dell'Unione. Un'analisi tecnica degli attuali Trattati rivela che essi mantengono sistemi istituzionali e decisionali ben distinti, corrispondenti rispettivamente alla politica estera e di sicurezza comune e alle politiche materiali di rilievo esterno, ai quali corrispondono a loro volta due distinti sistemi di fonti e di tutela giurisdizionale. La separazione che il Trattato di Lisbona riafferma dunque tra le politiche materiali e la PESC altro non riflette che il diverso grado d'integrazione delle varie politiche dell'Unione. Si comprendono allora le difficoltà, quelle concettuali e quelle pratiche, che sottendono ogni tentativo di stabilire una interconnessione fra queste diverse dimensioni dell'integrazione europea<sup>11</sup>.

La riprova dell'esigenza di mantenere distinte le due dimensioni dell'azione esterna è offerta, inoltre, dall'art. 40 TUE. Tale disposizione, come è noto, nel disporre che l'esercizio delle competenze PESC non deve pregiudicare l'attuazione delle politiche del TFUE e viceversa, mantiene ed anzi rafforza la clausola di salvaguardia, già presente nella precedente versione del TUE, tesa ad assicurare la separazione tra il sistema dei fini della politica estera da quelli assegnati alle singole politiche materiali<sup>12</sup>. L'esistenza di questa disposizione indica in maniera chiara l'esigenza di evitare un fenomeno di interferenza e concorrenza fra le politiche materiali e la PESC sul piano dei rapporti esterni<sup>13</sup>. Se questo è lo scopo della clausola di salvaguardia, è assai difficile pensare che l'istituzione di un'azione esterna concepita come unitaria possa realizzare un sistema integrato nella sfera delle relazioni internazionali dell'UE.

Alla luce di queste considerazioni si comprende come le ambiguità e le implicite contraddizioni delle soluzioni accolte dai Trattati – ben simboleggiate dalla scelta di mantenere la separazione delle politiche materiali dalla politica estera e di sicurezza

---

<sup>10</sup> V., tra i molti contributi, E. CANNIZZARO, *La problematica ricerca di unitarietà del potere estero dell'Unione: riflessioni su talune disposizioni del nuovo Trattato costituzionale relative all'azione esterna*, in F. DONATI, G. MORBIDELLI (a cura di), *Una costituzione per l'Unione europea*, Torino, 2006, p. 213 ss.; M. CREMONA, *The Two (or Three) Treaty Solution: The New Treaty Structure of the EU*, in A. BIONDI, P. EECKHOUT, S. RIPLEY (eds.), *EU Law After Lisbon*, Oxford, 2012, p. 40 ss.

<sup>11</sup> Senza voler esaurire l'argomento, che fuoriesce dall'oggetto del presente lavoro, conviene solo indicare come la complessità derivi essenzialmente dalla difficoltà di rinvenire temperamenti fra la dimensione sovranazionale, che si riflette nel sistema dato dalle politiche materiali e quella intergovernativa, che si riflette invece nel sistema istituzionale della PESC. Questa dicotomia, netta e apparentemente insuperabile, costituisce a sua volta il riflesso del differente significato politico che assumono per gli Stati membri le politiche materiali rispetto alla politica estera. Mentre gli Stati hanno voluto conservare un controllo accentrato sulle scelte di politica estera assoggettandole al metodo intergovernativo, le competenze in materia economico-sociale, in quanto assegnate all'integrazione sovranazionale, sono state invece private della capacità di realizzare obiettivi politici.

<sup>12</sup> L'art. 40 TUE così recita: “[L]’attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l’applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l’esercizio delle competenze dell’Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del trattato sul funzionamento dell’Unione europea. L’attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l’applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l’esercizio delle competenze dell’Unione a titolo del presente capo”.

<sup>13</sup> Come esplicitamente indicato dalla Corte, il pregiudizio ai sensi dell'art. 40 TUE si realizza laddove una politica materiale determini “un’ingerenza” o uno “sconfinamento” nell’ambito della PESC e viceversa (Corte di Giustizia, sentenza del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, ECLI:EU:C:2017:236, punti 36 e 40). L’elemento decisivo per la verifica di un siffatto pregiudizio consiste nel determinare se un atto, per scopo e contenuto, avrebbe dovuto fondarsi su una differente base giuridica.

comune nell'ambito di una azione esterna ispirata da esigenze di unitarietà – rendano poco agevole non solo la ricostruzione dell'architettura delle relazioni esterne ma, per quanto interessa questa indagine, anche la definizione della natura della Politica di vicinato.

La PEV, infatti né è assimilabile ad una specifica politica materiale di rilievo esterno, né ascrivibile alla PESC. Essa, come è noto, è disciplinata dall'art. 8 TUE<sup>14</sup>, disposizione che si colloca tra le disposizioni comuni, dunque, in uno spazio ulteriore e diverso da quello in cui sono disciplinate le pur varie dimensioni che compongono l'azione esterna. In conseguenza di questa dislocazione *sui generis*, l'art. 8 TUE ha implicazioni giuridiche poco chiare le cui ambiguità sono accentuate dal fatto di non essere mai stato utilizzato come base giuridica per fondare atti normativi<sup>15</sup>.

Il riferimento, compiuto dall'art. 8 TUE, allo sviluppo di “relazioni privilegiate” e alla creazione di “uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche” non fornisce alcuna indicazione utile al fine di inquadrare la natura giuridica della PEV e il suo ambito applicativo. Neanche il richiamo alla possibilità per l'UE di concludere “*accordi specifici con i paesi interessati*” e “*di condurre azioni in comune*” appare risolutivo al riguardo. Gli elementi che si ricavano dall'art. 8 TUE, complessivamente considerati, si limitano soltanto ad indicare, in termini marcatamente descrittivi e generici, l'esigenza di instaurare una cooperazione finalizzata a realizzare e, progressivamente, a rafforzare le relazioni di buon vicinato con i Paesi interessati. Stante la difficoltà di pervenire ad una qualificazione giuridica sulla base della definizione offerta dal Trattato, si tenterà di rintracciare una definizione di PEV attraverso l'esame degli strumenti – e più in generale delle modalità – con cui è attuata.

### 3. Gli strumenti giuridici di attuazione della PEV

Ad un'analisi anche superficiale, non può passare inosservato che l'Unione ricorre ad un ventaglio assai ampio di strumenti giuridici per realizzare la PEV. Per limitarci alla disamina di quelli giuridicamente vincolanti<sup>16</sup>, oltre all'accordo, la prassi evidenzia il ricorso a meccanismi finanziari finalizzati ad una cooperazione tecnico-economica e a provvedimenti di politica estera e di sicurezza comune (PESC).

---

<sup>14</sup> L'art. 8 TUE indica: “1. L'Unione sviluppa con i paesi limitrofi relazioni privilegiate al fine di creare uno spazio di prosperità e buon vicinato fondato sui valori dell'Unione e caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione. 2. Ai fini del paragrafo 1, l'Unione può concludere accordi specifici con i paesi interessati. Detti accordi possono comportare diritti e obblighi reciproci, e la possibilità di condurre azioni in comune. La loro attuazione è oggetto di una concertazione periodica”.

<sup>15</sup> V., sul punto, C. HILLION, *Anatomy of EU Norm Export Towards The Neighbourhood: The Impact of Article 8 TEU*, in P. VAN ELSUWEGE, R. PETROV (eds.), *Legislative Approximation and Application of EU Law in the Eastern Neighbourhood of the European Union: Towards a Common Regulatory Space?*, Oxon, 2014, pp. 13-20. Cfr., inoltre, M.C. CADILHAC, C. RAPOPORT, *Chronique Action extérieure de l'Union européenne – L'accord de partenariat global et renforcé UE-Arménie: une quasi-association qui tait son nom*, in *Revue Trimestrielle de droit Européen*, 2018, pp. 211-213. I due A.A. criticano il mancato ricorso all'art. 8 TUE per concludere l'Accordo di cooperazione e partenariato (CEPA) con l'Armenia (v. *infra*, par. 3.1.2.).

<sup>16</sup> Proprio il carattere peculiare della PEV fa sì che gli strumenti complessivamente utilizzati siano assai eterogenei sia per forma che per efficacia. Accanto a strumenti giuridicamente vincolanti, ve ne molti dal carattere informale, quali rapporti, comunicazioni, linee guida e *papers* della Commissione, Conclusioni del Consiglio o del Consiglio europeo, Piani d'Azione (adottati sotto forma di raccomandazioni), ecc. V. C. HILLION, *The EU's Neighbourhood Policy Towards Eastern Europe*, in A. DASHWOOD, M. MARESCEAU (eds.), *Law and Practice of EU External Relations. Salient Features of a Changing Landscape*, Cambridge, 2008, p. 309.

### 3.1. *Gli accordi*

Per quanto riguarda lo strumento negoziale, la prassi post-Lisbona rileva l’attitudine dell’UE non solo ad affrancare gli accordi con i Vicini dalla logica preadesione (logica che li aveva da sempre caratterizzati<sup>17</sup>), ma anche a diversificarne la tipologia, ricorrendo perlopiù a due modelli principali.

Da una parte, si è fatto strada il modello offerto dall’*“Accordo di partenariato e cooperazione”* idoneo, in conseguenza della pluralità delle basi giuridiche su cui è fondato, a instaurare una cooperazione approfondita e trasversale su una vasta gamma di settori e materie. Dall’altra, si è rafforzato il ricorso all’accordo di associazione che, pur avendo subito nel tempo non poche trasformazioni, continua a rappresentare la tipologia di accordo più ambizioso e di più ampia portata per disciplinare le relazioni con i Vicini. Non solo perché si fonda su un quadro istituzionale e normativo unitario, ma soprattutto perché prevede istituzioni congiunte dotate di funzioni decisionali che concorrono ad uno sviluppo dinamico della cooperazione.

#### 3.1.2. *Gli accordi di partenariato e cooperazione*

Quanto alla prima categoria, il modello offerto dall’*“Accordo di partenariato e cooperazione”* può essere esemplificato dall’*“Accordo di partenariato globale e rafforzato”* che l’Unione, da ultimo, ha concluso con l’Armenia<sup>18</sup>. Si tratta di un tipo di accordo che disciplina la cooperazione in settori anche molto eterogeni che toccano, tra gli altri, il dialogo politico, il commercio e la cooperazione settoriale. Accordi del genere sono generalmente conclusi su un cumulo di basi giuridiche corrispondenti alle varie componenti che caratterizzano l’accordo. Quello con l’Armenia, ad es., è fondato, tra gli altri, sugli articoli 37 TUE e 91, 100, par. 2, 207 e 209 TFUE, disposizioni queste che riguardano la PESC, il settore dei trasporti, la politica commerciale e la cooperazione allo sviluppo. Il ricorso ad una pluralità di basi giuridiche pone tuttavia alcune questioni.

Alla luce di un orientamento giurisprudenziale oramai consolidato, la scelta della base giuridica di un atto deve fondarsi su elementi oggettivi, tra i quali figurano lo scopo e il contenuto. Se l’esame di un atto dimostra che esso persegue una duplice finalità o che possiede una duplice componente – di cui una principale e l’altra accessoria – l’atto deve fondarsi su una sola base giuridica, ossia quella richiesta dalla finalità o dalla componente principale. In via d’eccezione, se è dimostrato, invece, che l’atto persegue contemporaneamente più finalità, oppure che ha più componenti legate tra loro in modo inscindibile, senza che una sia accessoria rispetto all’altra, un atto di questo tipo deve fondarsi sulle diverse basi giuridiche corrispondenti<sup>19</sup>.

In applicazione di questi criteri, dunque, gli accordi andrebbero conclusi sulla base della competenza “prevalente” qualora sia possibile accertare in maniera obiettiva che la finalità e il contenuto dell’accordo riguardino in maniera principale una sola politica.

---

<sup>17</sup> V. F. SCHIMMELFENNIG, *Beyond Enlargement: Conceptualizing the Study of the European Neighbourhood Policy*, in T. SCHUMACHER, A. MARCHETTI, T. DEMMELHUBER (eds.), *op. cit.*, p. 17.

<sup>18</sup> Decisione (UE) 2021/270 del Consiglio, *relativa alla conclusione, a nome dell’Unione europea, dell’accordo di partenariato globale e rafforzato tra l’Unione europea e la Comunità europea dell’energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica d’Armenia, dall’altra*, del 25 gennaio 2021, in *GUUE*, L 61, del 22 febbraio 2021, p. 1 ss. V., *al riguardo*, B. HOEKMAN, *Deep and Comprehensive Free Trade Agreements*, in T. SCHUMACHER, A. MARCHETTI, T. DEMMELHUBER (eds.), *op. cit.*, p. 371.

<sup>19</sup> V., ad esempio, Corte di giustizia, sentenza dell’11 giugno 1991, causa C-300/89, *Commissione c. Consiglio*, (detta “Biossido di titanio”), ECLI:EU:C:1991:244, punto 10; Corte di Giustizia, sentenza del 19 settembre 2002, causa C-336/00, *Huber*, ECLI:EU:C:2002:509, punto 30.

Dall'altra, il concorso paritetico nello stesso accordo di disposizioni relative a diverse politiche dovrebbe invece imporre il cumulo delle relative basi giuridiche. L'impiego della doppia base giuridica sostanziale non appare tuttavia privo di inconvenienti laddove le basi giuridiche prevedano procedure decisionali differenti. Benché la Corte non abbia sempre offerto criteri univoci per stabilire quando due procedure debbano essere considerate incompatibili, dalla complessiva giurisprudenza si trae la conclusione che il cumulo di basi giuridiche deve essere escluso quando abbia l'effetto di determinare un'alterazione della posizione delle istituzioni coinvolte nel processo decisionale<sup>20</sup>.

Alla luce di questa giurisprudenza, in relazione alla tipologia offerta dall'accordo di partenariato e cooperazione non solo non è sempre agevole determinare se le varie basi giuridiche utilizzate siano parimenti e contestualmente principali da poter essere considerate "sostanziali", ma soprattutto se l'eventuale cumulo possa essere attuato senza compromettere l'equilibrio istituzionale.

Non sembra allora un caso che la Corte manifesti una certa diffidenza in relazione a questa tipologia di accordi. La recente sentenza del 2 settembre 2021, resa nella causa C-180/20, *Commissione c. Consiglio*<sup>21</sup> ne è una chiara dimostrazione. Investita della questione di determinare le modalità di voto che devono essere osservate dal Consiglio per l'adozione, ai sensi dell'art. 218, par. 9, TFUE, della posizione da assumere a nome dell'Unione nel Consiglio di partenariato istituito dall'accordo con l'Armenia<sup>22</sup>, la Corte ha dovuto stabilire preliminarmente se le varie componenti dell'accordo, corrispondenti alle varie basi giuridiche utilizzate, fossero parimenti principali<sup>23</sup>. Infatti, in assenza di indicazioni da parte del Trattato, la base giuridica di una decisione che riguardi – come quella oggetto del ricorso – "*il funzionamento degli organi internazionali istituiti sulla base dell'accordo di partenariato con l'Armenia*" può essere determinata soltanto "*alla*

---

<sup>20</sup> Alla luce della radicale diversità delle procedure decisionali PESC rispetto a quelle previste negli altri settori di competenza dell'Unione, le posizioni delle istituzioni coinvolte, in particolare del Parlamento europeo e del Consiglio, potrebbero subire un'alterazione. Solo per evocare i principali elementi di differenziazione, basti ricordare che il processo decisionale nel quadro della PESC continua a caratterizzarsi non solo per il potere decisionale riservato al solo Consiglio, il quale lo esercita quasi esclusivamente all'unanimità, ma soprattutto per il ruolo marginale che caratterizza la partecipazione della Commissione – che non svolge alcun ruolo d'iniziativa – e del Parlamento europeo – per il quale non è prevista alcuna forma di consultazione sulle decisioni del Consiglio e del Consiglio europeo. Questi elementi, insieme con l'inalterata diversità strutturale del sistema della PESC, nell'imprimere al processo decisionale una specificità tutta sua rispetto ai procedimenti normativi previsti per le altre politiche materiali, sono tali da rendere il cumulo difficilmente realizzabile. In particolare, risulterebbe difficile conciliare due procedure basate l'una sulla maggioranza qualificata e l'altra sull'unanimità in seno al Consiglio, perché ad uscirne alterata sarebbe probabilmente la posizione del Consiglio; altrettanto difficoltosa sarebbe la partecipazione del Parlamento europeo in conseguenza della simultanea applicazione della base giuridica PESC. È ragionevole dunque attendersi che la Corte, in applicazione della sua costante giurisprudenza, tenderà ad escludere il cumulo tra basi normative PESC e basi giuridiche relative ad altre politiche materiali. Quel cumulo, infatti, più che in altri ambiti, sembra qui prospettarsi in termini di effettiva incompatibilità non solo per la profonda diversità degli obblighi procedurali, ma, più in generale, per le differenze di carattere strutturale tra la PESC e le altre politiche di rilievo esterno.

<sup>21</sup> Corte di Giustizia, sentenza del 2 settembre 2021, causa C-180/20, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2021:658.

<sup>22</sup> Si trattava della posizione da assumere da parte dell'UE per quanto riguarda l'adozione di decisioni relative ai regolamenti interni del Consiglio di partenariato, del comitato di partenariato, dei sottocomitati specializzati e di qualsiasi altro organo specializzato.

<sup>23</sup> Come emerge da una giurisprudenza consolidata, la modalità di voto che esige l'unanimità si imporrebbe nei confronti del Consiglio soltanto se la PESC fosse una componente da considerarsi principale; nel caso in cui la componente preponderante riguardasse una politica materiale la posizione del Consiglio dovrebbe essere espressa a maggioranza qualificata.

*luce di tale accordo nel suo insieme*” e dunque, con riferimento alla sua base giuridica sostanziale<sup>24</sup>.

Nell’esaminare l’oggetto e gli obiettivi dell’accordo nel suo complesso, la Corte ha concluso che la PESC è una componente ancillare rispetto alle altre componenti, ed ha di conseguenza escluso che l’art. 37 TUE possa essere considerato una base giuridica sostanziale. Peraltro, nell’abbracciare una conclusione del genere, la Corte ha applicato il test del “centro di gravità” adottando un inedito duplice criterio “quantitativo” e “qualitativo” di analisi del contenuto dell’accordo. Da un lato, essa ha rilevato che “[p]er quanto riguarda, (...), le finalità di tale accordo, da un’analisi complessiva (...) risulta che esso mira principalmente a stabilire il quadro della cooperazione in materia di trasporti, di commercio e di sviluppo (...)”<sup>25</sup>. Dall’altro, ha osservato che le disposizioni che “riguardano temi che possono rientrare nella PESC” non solo sono “poco numerose”, ma “si limitano essenzialmente a dichiarazioni delle parti contraenti di carattere programmatico (...), senza stabilire un programma d’azione o determinare le modalità concrete della loro cooperazione”<sup>26</sup>. La complessiva argomentazione – che individua un’unica componente principale nelle disposizioni del TFUE, pur in presenza di un intero Titolo dedicato alla PESC<sup>27</sup> – è una chiara riprova della forzatura interpretativa cui ricorre la Corte per evitare il cumulo di basi giuridiche incompatibili<sup>28</sup>.

Alla luce della di questa conclusione non sorprende che, nel contesto della politica di vicinato, si tenda a privilegiare la differente categoria degli accordi di associazione. Nella prassi questa tipologia, oltre ad essere funzionale ad instaurare una cooperazione approfondita con i Vicini, non pone infatti alcun problema di base giuridica.

### 3.1.3. Gli accordi di associazione

L’altra categoria di accordi in principio utilizzabile è offerta dagli accordi di associazione. Ai sensi dell’art. 217 TFUE, “[L]’Unione può concludere con uno o più paesi terzi o organizzazioni internazionali accordi che istituiscono un’associazione caratterizzata da diritti ed obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari”. La disposizione, data la sua genericità, non fornisce alcuna indicazione sulla nozione di associazione e quindi sull’ampiezza della competenza dell’Unione in tale materia, salvo il fatto che essa è caratterizzata da diritti e obblighi reciproci, da azioni in comune e da procedure particolari. In altre parole, l’art. 217 TFUE sembrerebbe conferire all’Unione poteri né materialmente determinati, né determinabili in relazione ad un criterio di ordine finalistico. Le uniche indicazioni presenti nella disposizione fanno riferimento ad elementi che, a prescindere dal concreto ed effettivo oggetto e contenuto dell’accordo, si

---

<sup>24</sup> Corte di giustizia, *Commissione c. Consiglio*, cit., punti 39 e 38.

<sup>25</sup> Corte di giustizia, *Commissione c. Consiglio*, cit., punto 47.

<sup>26</sup> *Ibid.*, punto 46. Un’argomentazione molto simile è stata utilizzata nel caso dell’accordo con *Kazakhstan* (Corte di giustizia, sentenza del 4 settembre 2018, causa C-244/17, *Commissione c. Consiglio*, punto 42, ECLI:EU:C:2018:662, punto 45). La PESC è stata considerata una componente ancillare sia perché “la maggior parte delle disposizioni [dell’accordo con il Kazakhstan] si riferisce vuoi alla politica commerciale comune dell’Unione, vuoi alla politica di cooperazione allo sviluppo” (punto 44) sia perché “le disposizioni [dell’accordo con il Kazakhstan] che hanno punti di collegamento con la PESC [...], oltre a essere un numero troppo esiguo rispetto all’insieme delle disposizioni di tale accordo, si limitano a dichiarazioni delle parti contraenti sugli scopi verso cui deve essere rivolta la loro reciproca cooperazione e sui temi sui quali essa dovrà vertere, senza determinare le modalità concrete di attuazione di tale cooperazione” (punto 45).

<sup>27</sup> Si tratta del Titolo II rubricato “Dialogo politico e riforme; Cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza”.

<sup>28</sup> V., *supra*, nota 20.

caratterizzano per la presenza di un quadro istituzionale comune tra Unione e Stato terzo<sup>29</sup>.

L'assenza di riferimenti ad una politica specifica rende la competenza in tema di associazione tendenzialmente illimitata da un punto di vista materiale. Come indicato dalla Corte di giustizia nella sentenza *Demirel*<sup>30</sup>, attraverso gli accordi di associazione l'Unione può contrarre “*impegni nei confronti di Stati terzi in tutti i settori disciplinati dal Trattato*”<sup>31</sup>. L'accordo di associazione è dunque uno strumento assai duttile nella struttura, nei contenuti così come nelle sue finalità: come esplicitamente riconosciuto nella recente sentenza del 16 novembre 2021, gli “*obiettivi [dell'accordo di associazione] sono concepiti in maniera ampia nel senso che le misure necessarie per la loro realizzazione riguardano un vasto insieme di settori di competenza dell'Unione*”<sup>32</sup>. L'art. 217 TFUE è dunque inquadrato come una base giuridica idonea a fondare “*misure rientranti in svariati altri settori del diritto dell'Unione*” senza la necessità che si ricorra a basi giuridiche aggiuntive, le quali potrebbero “*svuotare di sostanza la competenza e la procedura previste da tale base giuridica*”<sup>33</sup>.

Alla luce delle complessive osservazioni, non stupisce che i più recenti accordi con i Vicini, che – come espressamente indicato dalla Corte – “*non interessa(no) un solo settore di azione specifico, bensì, al contrario, un vasto insieme di settori di competenza dell'Unione al fine di realizzare un'associazione tra l'Unione e uno Stato terzo*”<sup>34</sup>, siano stati conclusi sulla base dell'art. 217 TFUE. L'assenza di una definizione materiale della competenza in tema di associazione e la capacità assorbente di questa disposizione rispetto ai molteplici settori di azione dell'UE contribuiscono a rendere l'art. 217 la base giuridica “*più pertinente*” per “*gettare le basi per ampie relazioni tra le Parti, in uno spazio di prosperità e buon vicinato caratterizzato da relazioni strette e pacifiche basate sulla cooperazione, nel rispetto dell'autonomia e della sovranità delle Parti*”<sup>35</sup>.

Oltre l'accordo con il Regno Unito “*sugli scambi commerciali e la cooperazione*” (TCA), anche gli accordi con l'Ucraina<sup>36</sup>, la Georgia<sup>37</sup> e la Moldavia<sup>38</sup> sono stati fondati sull'art. 217 TFUE. Si tratta di accordi che, pur con i dovuti distinguo, istituiscono un'area di libero scambio globale e approfondita e che promuovono l'integrazione anche in

---

<sup>29</sup> Sul concetto di associazione v. *inter alia*, P. VAN ELSUWEGE, M. CHAMON, *The Meaning of 'Association' under EU Law. A Study on the Law and Practice of EU Association Agreements*, Study for the AFCO Committee, European Parliament, 2019, PE 608.861.

<sup>30</sup> Corte di giustizia, sentenza del 30 settembre 1987, causa 12/86, *Meryem Demirel c. Comune di Schwäbisch Gmünd*, ECLI:EU:C:1987:400.

<sup>31</sup> *Ibid.*, punto 9.

<sup>32</sup> Corte di giustizia, sentenza del 16 novembre 2021, causa C-479/21 PPU, *SN e DN*, ECLI:EU:C:2021:929, punto 65.

<sup>33</sup> *Ibid.*, punto 64.

<sup>34</sup> *Ibid.*, punto 62.

<sup>35</sup> *Ibid.*, punto 67.

<sup>36</sup> V. Decisione (UE) 2017/1247 del Consiglio, *relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra, fatta eccezione per le disposizioni concernenti il trattamento dei cittadini dei paesi terzi legalmente assunti come lavoratori subordinati nel territorio dell'altra parte*, dell'11 luglio 2017, in GU L 181, del 12 luglio 2017, p. 1-3.

<sup>37</sup> V. Decisione (UE) 2016/838 del Consiglio, *relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Georgia, dall'altra*, del 23 maggio 2016, in GU L 141, del 28 maggio 2016, p. 26-27.

<sup>38</sup> V. Decisione (UE) 2016/839 del Consiglio, *relativa alla conclusione, a nome dell'Unione europea, dell'accordo di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Moldova, dall'altra*, del 23 maggio 2016, in GU L 141 del 28 maggio 2016, p. 28-29.

relazione ad altre politiche, come lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ed altri specifici settori di competenza dell’Unione<sup>39</sup>. Per questo motivo, tali accordi sono qualificati come “*integration-oriented agreements*”.

### 3.2. *Gli strumenti finanziari fondati sul TFUE*

Tra le misure autonome che l’Unione adotta nell’ambito della PEV, un ruolo significativo ricoprono gli strumenti finanziari volti ad assistere e sostenere i Vicini attraverso un aiuto tecnico-economico<sup>40</sup>.

Lo strumento finanziario attualmente più significativo è il regolamento (UE) 2021/947 del 9 giugno 2021 che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale<sup>41</sup>, il quale definisce il nuovo quadro finanziario pluriennale (QFP) per il periodo 2021-2027. Detto regolamento, che si fonda su un cumulo di basi giuridiche TFUE<sup>42</sup>, si basa sulle azioni realizzate in precedenza in forza dei regolamenti adottati nell’ambito del QFP 2014-2020 e mira a razionalizzare e a semplificare gli strumenti di finanziamento dell’azione esterna dell’Unione per la cooperazione internazionale e la cooperazione allo sviluppo, la risposta alle crisi o le azioni per la costruzione della pace nei Paesi partner attraverso la fusione in un unico strumento di finanziamento di dieci strumenti già esistenti<sup>43</sup>. Esso prevede una componente geografica e una componente tematica<sup>44</sup>, alle quali è affiancata una componente di c.d. risposta rapida.

---

<sup>39</sup> Per quanto riguarda il più recente TCA con il Regno Unito (Accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione tra l’Unione europea e la Comunità europea dell’energia atomica, da una parte, e il Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord, dall’altra, in *GUUE 2021, L 149, p. 10 ss.*), questo fa riferimento ad un “*partenariato economico ambizioso, di ampia portata*” fondato su “*ampie relazioni*” comprendenti anche “*accordi integrativi*” facenti parte del complesso dei rapporti bilaterali disciplinati dal TCA (considerando n. 9 e artt. 1 e 2). In altre parole, il TCA non riguarda soltanto la dimensione commerciale ed economica delle nuove relazioni tra l’UE e il Regno Unito, ma comprende anche ulteriori settori di cooperazione in ambiti materiali oggetto di accordi integrativi già conclusi – come quello relativo alla sicurezza, lo scambio e protezione delle informazioni classificate – o da concludere in futuro. Esso, inoltre, stabilisce una struttura di *governance* articolata che prevede l’istituzione di un quadro istituzionale bilaterale complessivo e regole sulla risoluzione delle controversie. Si consenta di rinviare a M.E. BARTOLONI, *Il ruolo svolto dal Parlamento europeo nell’ambito dell’accordo sugli scambi commerciali e la cooperazione con il Regno Unito*, in *Eurojus*, 2021, p. 122 ss. Per una disamina relativa agli accordi conclusi con l’Ucraina, la Georgia e la Moldavia v. S. POLI, *La politica europea di vicinato*, in M.E. BARTOLONI, S. POLI (a cura di), *L’azione esterna dell’Unione europea*, Napoli, 2022, p. 177 ss.

<sup>40</sup> Al riguardo v. A.S. MAASS, *Financial Instruments and the European Neighbourhood Policy*, in T. SCHUMACHER, A. MARCHETTI, T. DEMMELHUBER (eds.), *op. cit.*, p. 234; F. BOSSUYT, H. KOSTANYAN, J. ORBIE, B. VANDECASTEELE, *Aid in the European Neighbourhood Policy*, in T. SCHUMACHER, A. MARCHETTI, T. DEMMELHUBER (eds.), *op. cit.*, p. 415 ss.

<sup>41</sup> Regolamento (UE) 2021/947 del Parlamento europeo e del Consiglio, *che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale — Europa globale, che modifica e abroga la decisione n. 466/2014/UE e abroga il regolamento (UE) 2017/1601 e il regolamento (CE, Euratom) n. 480/2009 del Consiglio*, del 9 giugno 2021, in *GUUE L 209*, del 14 giugno 2021, p. 1-78.

<sup>42</sup> Si tratta degli articoli 209, 212 e 322, paragrafo 1, TFUE.

<sup>43</sup> Il nuovo regolamento prevede, inoltre, che anche le attività finanziate dal Fondo europeo di sviluppo siano integrate nel bilancio europeo.

<sup>44</sup> Nell’ambito di queste due componenti le misure di finanziamento si basano su documenti di programmazione indicativa pluriennale geografica e tematica, che individuano le aree prioritarie di intervento, gli obiettivi specifici, i risultati attesi e gli stanziamenti. Successivamente, sono determinati gli interventi specifici da effettuare a livello geografico o tematico su base annuale, con conseguente adozione di decisioni di finanziamento.

Per quanto riguarda la politica di vicinato, attraverso la componente geografica si finanziano, innanzitutto, azioni volte a “*sostenere l’attuazione degli accordi di associazione, o di altri accordi esistenti o futuri*”<sup>45</sup>. Non può sfuggire che, attraverso questa previsione, il regolamento assurge a strumento finanziario privilegiato per sostenere gli ambiti di intervento e di cooperazione previamente individuati su base negoziale. In questa prospettiva, il regolamento, da misura autonoma, assume i caratteri di strumento di sostegno di azioni determinate con i partner.

Quanto alla componente della risposta rapida, che è volta a rafforzare la capacità di reazione tempestiva nella gestione delle crisi e a prevenire conflitti<sup>46</sup>, non si ricorre ad una previa programmazione. La sua attuazione si fonda sull’adozione diretta di misure di assistenza straordinaria, piani d’azione e misure individuali. Attraverso questa componente l’UE ha di recente<sup>47</sup> prestato assistenza alla Moldavia, alla Georgia<sup>48</sup> e all’Ucraina<sup>49</sup>, a seguito dell’attacco sferrato dalla Federazione russa sul territorio di quest’ultima. Sulla base di un finanziamento a titolo di risposta rapida l’UE ha dunque esteso la cooperazione con questi Paesi al fine, tra l’altro, di affrontare i bisogni immediati della popolazione e “*rafforzare la resilienza sociale ed economica*”. Le azioni finanziate sono volte, da una parte, a fronteggiare i bisogni legati alla guerra e a consolidare le capacità di risposta alle crisi e ai conflitti; dall’altra, a potenziare le competenze per rafforzare la sicurezza energetica, la protezione delle infrastrutture critiche, la sicurezza informatica<sup>50</sup>.

Accanto al regolamento 2021/947 non sono rare forme di assistenza macro-finanziaria destinate a coprire l’immediato fabbisogno di finanziamenti esterni del beneficiario. Interventi del genere, che sono fondati sull’art. 212 TFUE<sup>51</sup>, sono generalmente finalizzati a sostenere l’attuazione “*di riforme strutturali immediate volte a*

---

<sup>45</sup> Ai sensi dell’art. 19 del Regolamento, “*i settori prioritari per il finanziamento dell’Unione sono selezionati principalmente tra quelli inclusi negli accordi di associazione, partenariato e cooperazione, nelle agende di associazione e nelle priorità di partenariato stabilite di comune accordo o in altri documenti pertinenti, esistenti e futuri, concordati di comune accordo (...) tra l’Unione e i paesi partner in formato bilaterale e multilaterale*”.

<sup>46</sup> Art. 4.

<sup>47</sup> In precedenza, ad es., e solo per limitarci agli interventi attuati nell’ambito del partenariato orientale, l’UE ha prestato assistenza per una risoluzione del conflitto in Transnistria (v., tra i molti, Commission Implementing Decision, *on the ENPI East Regional Action Programme 2011 Part II in favour of ENP countries and Russia to be financed under Article 19 08 01 03 of the general budget of the European Union*, C (2011) 8563, of 28 November 2011, Annex 3, par. 3.1.1.) ed ha contribuito a risolvere i fronti di conflitto all’interno della Georgia e delle zone limitrofe attraverso una serie di misure, tra le quali vi è il sostegno economico alle popolazioni e l’assistenza agli sfollati e rifugiati (Commission Decision, *on the ENPI Annual Action Programme 2008 in favour of Georgia to be financed under Article 19 08 01 03 of the general budget of the European Communities*, C (2008) 3516, of 15 July 2008, Annex “*Support to the Peaceful Settlement of Georgian Internal Conflicts*”).

<sup>48</sup> Cfr. Commission Implementing Decision *amending several Commission Implementing Decisions financing the European Union regional and bilateral cooperation with the Republic of Moldova and Georgia*, C(2022)1884, of 24 March 2022.

<sup>49</sup> V. Commission Implementing Decision *amending several Commission Implementing Decisions financing the European Union bilateral and regional cooperation with Ukraine*, C(2022)1588, of 11 March 2022.

<sup>50</sup> V., per un elenco esaustivo, l’Annex of the Commission Implementing Decision, *amending several Commission Implementing Decisions financing the European Union regional and bilateral cooperation with the Republic of Moldova and Georgia*, cit.

<sup>51</sup> Si tratta della disposizione che stabilisce la competenza dell’Unione a condurre “*azioni di cooperazione economica, finanziaria e tecnica, comprese azioni di assistenza specialmente in campo finanziario, con paesi terzi diversi dai paesi in via di sviluppo*”.

*migliorare a breve termine la situazione della bilancia dei pagamenti del beneficiario e a medio termine la sua resilienza economica*<sup>52</sup>.

### 3.3. Gli strumenti PESC

Passando agli strumenti PESC di attuazione della PEV, questi sono assai diversificati comprendendo provvedimenti sanzionatori, l’istituzione di missioni e, più genericamente, misure di assistenza<sup>53</sup>.

L’ampio margine d’intervento di cui dispone l’Unione nell’ambito della PESC si giustifica, a sua volta, per l’ampia nozione di “politica estera e di sicurezza comune” accolta dal Trattato. La PESC, infatti, non è definita in relazione ad alcuno dei criteri normalmente utilizzati per stabilire un riparto di competenze. Il primo paragrafo dell’art. 24 TUE, ricorrendo ad una definizione dal carattere marcatamente tautologico, stabilisce, infatti, che la competenza dell’Unione in materia di PESC “*riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell’Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune*”. Non vi è dunque alcuna indicazione sull’ampiezza della competenza in materia di politica estera e di sicurezza comune, salvo il fatto che essa è condotta ed attuata “*nel quadro dei principi e degli obiettivi dell’azione esterna*”<sup>54</sup>. Tuttavia, obiettivi quali, tra gli altri, “*preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale*”, ai sensi dell’art. 21, par. 2, TUE, pur imponendo un vincolo di ordine funzionale alle attività di politica estera dell’UE, hanno una “*vasta portata*”<sup>55</sup> tale da attribuire al Consiglio un inevitabile ampio margine di intervento.

Anche le indicazioni della giurisprudenza non appaiono determinanti al fine di circoscrivere la sfera applicativa della PESC. Da una parte, la Corte ha indicato che questa competenza può essere utilmente utilizzata per l’adozione di misure specifiche le quali, per la loro connotazione intrinsecamente politica, ricadono *in re ipsa* nell’ambito della PESC. La Corte ha fatto riferimento a misure come “*la concessione di un sostegno politico all’attuazione di una moratoria*” e “*la raccolta e la distruzione di armi*” le quali “*rientrerebbero (...) fra le operazioni di mantenimento della pace, di rafforzamento della sicurezza internazionale o di promozione della cooperazione internazionale, iscrivendosi negli obiettivi della PESC*”<sup>56</sup>. A queste si aggiungono misure volte alla non proliferazione delle armi di distruzione di massa, al disarmo e al controllo degli armamenti, alla lotta al commercio illegale di armi leggere e di piccolo calibro, alla sicurezza nucleare, al controllo delle esportazioni di beni a duplice uso<sup>57</sup>. Dall’altra, la Corte ha indicato che nell’obiettivo relativo al mantenimento della pace e al rafforzamento della sicurezza internazionale rientrerebbe anche la “*promozione di una soluzione pacifica della crisi*”,

---

<sup>52</sup> V., tra i numerosi esempi, Decisione (UE) 2022/313 del Parlamento europeo e del Consiglio, *relativa alla concessione di assistenza macrofinanziaria all’Ucraina*, del 24 febbraio 2022, in GU L 55, del 28 febbraio 2022, p. 4-11.

<sup>53</sup> V., in argomento, T. HENÖKL, *The European Neighbourhood Policy and the CFSP/CSDP: from the European Security Strategy to the Global Strategy*, in T. SCHUMACHER, A. MARCHETTI, T. DEMMELHUBER (eds.), *op. cit.*, p. 533.

<sup>54</sup> Art. 24, par. 2, TUE.

<sup>55</sup> Corte di giustizia, *Rosneft*, cit., punto 88.

<sup>56</sup> Corte di giustizia, sentenza del 20 maggio 2008, causa C-91/05, *Commissione c. Consiglio (ECOWAS)*, ECLI:EU:C:2008:288, punto 105.

<sup>57</sup> Corte di giustizia, *Commissione c. Consiglio*, cit., punto 42; v., inoltre, Corte di Giustizia, sentenza del 2 ottobre 2021, causa C-180/20, *Commissione c. Consiglio*, ECLI:EU:C:2021:658, punto 41 ss.

nonché la “*tutela dell’integrità territoriale, della sovranità e dell’indipendenza*” di uno Stato terzo<sup>58</sup>.

Non può dunque stupire che l’ampia portata degli obiettivi e delle azioni che la Corte riconnette allo scopo ultimo del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, piuttosto che circoscrivere la sfera applicativa della PESC, assegni di fatto alle istituzioni un significativo margine di manovra nel determinare i fini concreti della propria azione.

Alla luce di queste considerazioni, non sorprende che l’Unione, oltre ad avvalersi delle classiche misure PESC nell’attuazione della politica di vicinato, come le sanzioni economiche<sup>59</sup> e l’istituzione di missioni<sup>60</sup>, ricorra anche a strumenti di assistenza inediti, come ad es. lo Strumento europeo per la pace<sup>61</sup>. Quest’ultimo, che è volto a “*contribuire alla stabilità e alla pace e al rafforzamento della resilienza dei paesi partner (...), in particolare nel suo vicinato*”<sup>62</sup>, finanzia, tra le altre azioni, misure di assistenza volte a rafforzare la capacità degli Stati terzi nel settore militare e della difesa con l’obiettivo, in particolare, di “*contribuire in modo rapido ed efficace alla risposta militare degli Stati terzi e delle organizzazioni regionali e internazionali in una situazione di crisi*”<sup>63</sup>. Nell’ambito di questo strumento, come è noto, è stata adottata la Decisione PESC 2022/338<sup>64</sup> che ha deliberato per la prima volta l’assistenza finanziaria per la fornitura di materiale bellico al fine di contribuire a rafforzare le capacità delle forze armate ucraine per difendere l’integrità territoriale, la sovranità dell’Ucraina e proteggere la popolazione civile dall’aggressione militare<sup>65</sup>.

Quanto alle classiche misure di politica estera, da una parte, l’Unione è intervenuta nel corso degli anni attraverso sanzioni di carattere economico e finanziario volte a colpire, a seconda dei casi, Stati terzi a “tutela” dei Partner del vicinato<sup>66</sup>, oppure gli stessi Vicini per reagire a condotte considerate illegittime<sup>67</sup>. Dall’altra, il ricorso alle misure PESC è stato effettuato al fine di nominare rappresentanti speciali per la gestione di

<sup>58</sup> Corte di giustizia, *Rosneft*, cit., punto 150.

<sup>59</sup> Ampiamente sul punto v. C. PORTELA, *The European Neighbourhood Policy and the Politics of Sanctions*, in T. SCHUMACHER, A. MARCHETTI, T. DEMMELHUBER (eds.), *op. cit.*, p. 270.

<sup>60</sup> V., al riguardo, D. BOURIS, M. DOBRESCU, *The EU and Civilian Missions in the Neighbourhood*, in T. SCHUMACHER, A. MARCHETTI, T. DEMMELHUBER (eds.), *op. cit.*, p. 259.

<sup>61</sup> Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio, *che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528*, del 22 marzo 2021, in GU L 102 del 24 marzo 2021, p. 14-62.

<sup>62</sup> Considerando 17, Decisione (PESC) 2021/509, cit.

<sup>63</sup> *Ibid.*, art. 56.

<sup>64</sup> Decisione (PESC) 2022/338 del Consiglio, *relativa a una misura di assistenza nell’ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l’uso letale della forza*, del 28 febbraio 2022, in GU L 60 del 28 febbraio 2022, p. 1-4.

<sup>65</sup> Per un commento si consenta di rinviare a M.E. BARTOLONI, *Un inedito assai controverso: la fornitura di armi letali da parte dell’UE ad uno Stato terzo*, in *Quaderni costituzionali*, in corso di pubblicazione.

<sup>66</sup> Per limitarci ad una prassi recente, sono noti i molteplici “pacchetti” sanzionatori deliberati dall’UE avverso la Federazione russa in reazione all’aggressione sferrata nei confronti dell’Ucraina. V., per una lista esaustiva, <https://eur-lex.europa.eu/content/news/eu-measures-solidarity-ukraine.html>.

<sup>67</sup> Sempre in riferimento ad una prassi recente v. le sanzioni adottate nei confronti della Bielorussia in conseguenza del suo coinvolgimento nell’aggressione da parte della Russia nei confronti dell’Ucraina (v., per tutte, Decisione (PESC) 2022/882 del Consiglio, *che modifica la decisione 2012/642/PESC, relativa a misure restrittive in considerazione della situazione in Bielorussia e del coinvolgimento della Bielorussia nell’aggressione russa nei confronti dell’Ucraina*, del 3 giugno 2022, in GU L 153 del 3 giugno 2022, p. 88-91).

crisi<sup>68</sup>, di istituire missioni di vigilanza<sup>69</sup>, missioni di assistenza alle frontiere<sup>70</sup> e missioni consultive<sup>71</sup>.

#### 4. Considerazioni conclusive

L’indagine appena condotta sembrerebbe confermare che la Politica europea di vicinato è una sorta di “contenitore” di iniziative che, volte a rafforzare i rapporti di collaborazione e cooperazione con Paesi terzi vicini, investono settori di competenza differenti che, in quanto tali, non possono essere ricondotti ad unico minimo comun denominatore. La PEV, in questa prospettiva, si limiterebbe a fornire l’“impostazione generale” o il “quadro complessivo” nell’ambito del quale l’Unione sviluppa relazioni di partenariato con i Paesi geograficamente più prossimi utilizzando le molteplici competenze settoriali di cui dispone.

In quanto politica trasversale, idonea cioè ad appropriarsi sia della PESC che delle altre competenze materiali, la PEV sarebbe la prima politica di rilievo esterno cui non corrisponde una competenza specifica, ma che si fonda piuttosto su una combinazione (a geometria variabile) di varie competenze di cui l’Unione è titolare.

In una prospettiva meramente fattuale, questa conclusione appare estremamente rilevante se si considera che soltanto attraverso il ricorso a strumenti normativi differenziati l’UE può efficacemente realizzare quella molteplicità di obiettivi di carattere economico, sociale, politico che ispirano la PEV. Peraltro, anche in una prospettiva strettamente giuridica l’attitudine espansiva della PEV riguardo ad altre politiche<sup>72</sup> appare estremamente significativa. La soluzione di considerare la PEV non una competenza in senso stretto, ma soltanto un contenitore di iniziative ed azioni che afferiscono a competenze settoriali differenti, ha paradossalmente l’effetto di preservare, almeno nelle sue dinamiche di fondo, la complessiva architettura delle relazioni esterne. Ciascuna competenza, infatti, pur sotto l’ombrello della PEV, continua ad essere esercitata secondo le modalità delineate dalla rispettiva base giuridica, con la conseguenza di mantenere inalterati gli specifici caratteri e procedure di ciascun ambito settoriale.

Questi elementi, complessivamente considerati, giustificano l’impressione che la PEV – nell’amalgamare molteplici e differenti componenti dell’azione esterna, senza tuttavia alterare il riparto di competenze stabilito dai Trattati – possa essere considerata la prima politica di rilievo esterno realmente unitaria.

---

<sup>68</sup> V., ad es., Decisione (PESC) 2022/251 del Consiglio, *recante modifica della decisione (PESC) 2018/907, che proroga il mandato del rappresentante speciale dell’Unione europea per il Caucaso meridionale e la crisi in Georgia*, del 21 febbraio 2022, in GU L 41 del 22 febbraio 2022, p. 31-32.

<sup>69</sup> V., ad es., Decisione (PESC) 2021/2163 del Comitato politico e di sicurezza, *relativa alla proroga del mandato del capo della missione di vigilanza dell’Unione europea in Georgia (EUMM Georgia) (EUMM GEORGIA/1/2021)*, del 25 novembre 2021, in GU L 437 del 7 dicembre 2021, p. 3-4.

<sup>70</sup> Tra le altre v. Decisione (PESC) 2022/1045 del comitato politico e di sicurezza, *che proroga il mandato del capo della missione dell’Unione europea di assistenza alle frontiere per il valico di Rafah (EU BAM Rafah) (EU BAM Rafah/1/2022)*, del 28 giugno 2022, in GU L 173 del 30 giugno 2022, p. 75-76.

<sup>71</sup> Ad es. v. Decisione (PESC) 2022/744 del comitato politico e di sicurezza, *che proroga il mandato del capo della missione consultiva dell’Unione europea per la riforma del settore della sicurezza civile in Ucraina (EUAM Ucraina) (EUAM UCRAINA/1/2022)*, del 10 maggio 2022, in GU L 137 del 16 maggio 2022, p. 82-83.

<sup>72</sup> Con un’immagine suggestiva: “a roof over an expanding system of functional regional integration that moves at different speeds and with different dynamics in different policy fields” (S. LAVENEX, *A Governance Perspective on the European Neighbourhood Policy: Integration Beyond Conditionality?*, in *Journal of European Public Policy*, 2008, p. 938 ss., p. 939).

### **ABSTRACT**

*Al di là dei confini dell'UE c'è uno spazio fisico che, per definizione, è uno “spazio di vicinato”. L'esistenza di questo spazio ha dato origine a quella che chiamiamo Politica Europea di Vicinato (PEV).*

*La Politica europea di vicinato è una parte fondamentale della politica dell'Unione europea, attraverso la quale l'UE collabora con i suoi vicini meridionali e orientali al fine di promuovere i propri interessi e realizzare un livello quanto più stretto possibile di associazione politica e di integrazione economica. La politica di vicinato è ispirata da una serie di valori e principi che l'UE cerca di promuovere.*

*L'istituzione della politica europea di vicinato e l'introduzione di una disposizione separata del Trattato dell'Unione Europea (TUE) dedicata alle relazioni dell'UE con i paesi vicini solleva alcune questioni. Dal punto di vista giuridico si possono identificare due temi principali. In primo luogo, occorre prestare un'attenzione specifica alla natura giuridica della PEV. Essa, infatti, non è collocabile nella Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), ma non appartiene altresì ad alcun'altra politica di rilievo esterno. In secondo luogo, altrettanto rilevante è una discussione sugli strumenti maggiormente rilevanti che l'UE utilizza nell'ambito della PEV. Tra questi, è il caso di segnalare gli accordi (Accordi di partenariato e cooperazione; Accordi di associazione), strumenti finanziari (tra cui il Regolamento (UE) 2021/947 che istituisce lo strumento di vicinato, cooperazione allo sviluppo e cooperazione internazionale), le missioni civili come strumenti di risoluzione dei conflitti; le misure restrittive.*

*Questo articolo si propone di fornire una definizione di PEV, attraverso l'esame della sua natura sui generis rispetto alle altre politiche di rilievo esterno e attraverso la disamina degli strumenti che sono utilizzati per realizzarla.*

### **KEYWORDS**

*Accordi di Associazione, Accordi di Partenariato e Cooperazione, PESC, Politica Europea di Vicinato, Spazio di Vicinato.*

## **THE SUI GENERIS NATURE OF THE EUROPEAN NEIGHBOURHOOD POLICY: A “BASKET” OF COMPETENCES**

### **ABSTRACT**

*Beyond EU borders, there is a physical space that, by definition, is a “neighbourhood space”.*

*The existence of that space gave rise to what that we name European Neighbourhood Policy (ENP).*

*The European Neighbourhood Policy is a fundamental part of the policy of European Union, through which the EU works with its Southern and Eastern neighbours in order to promote its interests and achieve the closest possible level of political association and economic integration. The Neighbourhood Policy is inspired by a set of values and principles that the EU seeks to promote.*

*The establishment of the European Neighbourhood Policy and the introduction of a separate provision of the Treaty on the European Union (TEU) dedicated to the EU's relations with neighbouring countries raises some questions. From a legal point of view, two main themes can be identified. Firstly, specific attention must be paid to*

*the legal nature of the ENP. In fact, it cannot be placed in the European Foreign and Security Policy (EFSP), but it also does not belong to any other policy of external relevance. Secondly, equally important is a discussion on the most relevant instruments that the EU employs in the ENP. These include agreements (Partnership and Cooperation Agreements; Association Agreements), financial instruments (including Regulation (EU) 2021/947 establishing the Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument), civilian missions as conflict resolution tools; restrictive measures.*

*This article aims to provide a definition of ENP, through the examination of its sui generis nature compared to other policies of external relevance and through the examination of the tools that are used to achieve it.*

**KEYWORDS**

*Association Agreements, EFSP, European Neighbourhood Policy, Neighbourhood Space, Partnership and Cooperation Agreements.*