

Dipartimento
di Scienze Politiche

Cattedra di Scienza Politica

IL RUOLO DEI DE NOVO BODIES NEL PROCESSO DECISIONALE DELL'UNIONE EUROPEA

Un'analisi del Servizio Europeo per l'Azione Esterna nella crisi ucraina del
2014

Prof.ssa Maria Giulia Amadio
Viceré

RELATORE

Matr. 090912
Alessio Demetrio

CANDIDATO

Ringrazio la professoressa Amadio Viceré per il preciso e puntuale aiuto nello sviluppo e nella realizzazione della tesi. Ringrazio anche il dottor. Capati per il prezioso aiuto fornitomi in fase di stesura.

Sommario

INTRODUZIONE	4
1.1 Introduzione	5
1.2 Cornice teorica	11
1.3 Metodologia	13
1.4 Struttura del lavoro	14
LE DUE GOVERNANCE DELL'UNIONE EUROPEA	16
2.1 Introduzione	17
2.2 Le principali istituzioni dell'Unione Europea	17
2.3 Governance sovranazionale	20
2.4 Governance intergovernativa	23
2.5 Conclusione	28
POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE: UNA GOVERNANCE INTERGOVERNATIVA	29
3.1 Introduzione	30
3.2 Il processo di policy making in politica estera e di sicurezza comune	31
3.3 Il Servizio Europeo per l'Azione Esterna	35
3.3.1 Il Crisis Response System	37
3.4 Conclusione	39
LA CRISI UCRAINA DEL 2014: LE RISPOSTE DELL'UNIONE EUROPEA ALLA CRISI	40
4.1 Introduzione	41
4.2 La politica di vicinato	41
4.3 La crisi russo-ucraina	44
4.4 Le risposte dell'Unione Europea	46
4.5 Discussione dei risultati	50
4.6 Conclusione	53
CONCLUSIONE	55
ABSTRACT	64
SUMMARY	65
BIBLIOGRAFIA	71

INTRODUZIONE

1.1 Introduzione

Diversi cambiamenti, nel corso degli anni, hanno comportato un'evoluzione e una costituzione dell'Unione Europea tali da includere politiche che originariamente non erano presenti. Se, tuttavia, da un lato la stessa ha provato ad allargare la propria sfera politica, integrando sempre più materie che prima erano di esclusiva competenza statale, l'altra faccia della medaglia rispecchia una sorta di "gelosia" da parte degli Stati membri nel concedere all'Unione la legiferazione di alcuni ambiti. Per questo motivo, il compromesso che spesso si è venuto a verificare è stato quello di una integrazione unitaria all'interno di un framework decisionale di stampo squisitamente intergovernativo, conseguentemente escludendo qualsiasi istituzione sovranazionale dalla possibilità di legiferare su talune materie. Tuttavia, questo ha avuto diverse conseguenze sia da un punto di vista di effettività dell'azione europea, basti pensare a come la crisi dell'Euro, o quella migratoria, sono state affrontate. In particolar modo, la teoria del "nuovo intergovernatismo" elaborata da Bickerton, Hodson e Puetter mette in risalto sei ipotesi per discutere l'evoluzione della nuova governance europea a partire dal 1992. Utilizzando quindi come base teorica una di queste sei ipotesi, la terza, che tratta di come le istituzioni protagoniste del processo intergovernativo creino nuovi organi o agenzie – da ora *de novo bodies* – per poi delegare loro compiti che, formalmente, non gli spetterebbero, si vuole analizzare il Servizio Europeo per l'Azione Esterna e testare se i poteri ad esso conferiti dal Consiglio e dal Consiglio europeo soddisfino o meno la terza ipotesi del nuovo intergovernatismo, analizzando come caso studio la crisi ucraina del 2014 e il processo di formazione delle *policies* per affrontarla. Ciò detto, la tesi si propone di affrontare il processo di integrazione europea e in particolar modo la politica estera e di sicurezza comune, partendo da questa domanda di ricerca: "che ruolo svolge il Servizio Europeo per l'Azione Esterna nella gestione della crisi nell'ambito della politica estera dell'Unione Europea?". L'ipotesi di ricerca di questo lavoro è quindi la seguente: L'Unione Europea ha gestito la crisi ucraina del 2014 attraverso il SEAE piuttosto che tramite le istituzioni sovranazionali tradizionali (Commissione e Parlamento europeo). Se l'analisi si dovesse rivelare veritiera, allora la terza ipotesi del nuovo intergovernatismo sarebbe confermata.

Tuttavia, prima di cominciare l'analisi del tema, è bene fare una breve introduzione sul tutto il processo di creazione dell'Unione Europea come la conosciamo oggi, e conseguentemente alla situazione discussa dalla tesi.

"Il problema che in primo luogo va risolto e fallendo il quale qualsiasi altro progresso non è che apparenza, è la definitiva abolizione della divisione dell'Europa in stati nazionali sovrani" (Spinelli e Rossi, 1941). Così si esprimevano Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi nella prima edizione del loro

manifesto “*Per un’Europa libera e unita*”, passato alla storia come “Manifesto di Ventotene”, nel 1941. “La via da percorrere non è facile, né sicura. Ma deve essere percorsa, e lo sarà!”, (*ibidem*) concludevano. La storia, tuttavia, ci mostra un’evoluzione del processo di creazione dell’Unione Europea diverso da quello auspicato dai due italiani, seppur sia necessario ricordare che nel processo di formazione della stessa vi sono state variabili intervenienti difficilmente prevedibili. Ad ogni modo, era evidente che fosse necessaria un’unità di intenti per evitare un nuovo conflitto: il pensiero più diffuso tra alcuni esponenti di rilievo di alcuni stati europei era che un assetto federale che superasse l’idea di stato nazionale potesse rivelarsi come la soluzione migliore per il futuro (Fabbrini, 2017a). A partire dal Manifesto di Ventotene e ancora di più dalla Dichiarazione Schuman – in cui il ministro francese proponeva una collaborazione tra il proprio stato e quello tedesco in ambito di produzione di carbone e acciaio , “sotto una comune Alta Autorità nel quadro di un’organizzazione alla quale possano aderire gli altri paesi europei” (Schuman 1950) con l’obiettivo di rendere “una qualsiasi guerra tra Francia e Germania non solo impensabile, ma materialmente impossibile” (*ibidem*) – ci fu un moto favorevole alla cooperazione internazionale tra sei stati in particolare, tutti facenti parte della zona dell’Europa centrale: Italia, Francia, Germania, Lussemburgo, Belgio e Paesi Bianchi cominciarono, nel 1951 delle trattative per la produzione e il commercio del carbone e dell’acciaio. Sebbene l’obiettivo principale da parte dei protagonisti fosse quello di rendere il più complicata possibile la nascita di un nuovo conflitto tra i Tedeschi e i Francesi, in realtà l’accordo firmato a Parigi è stato il primo concreto passo verso la creazione dell’Unione Europea odierna.

Tuttavia, come già sottolineato in precedenza, il processo di formazione non fu privo di ostacoli, e anzi sembrò arrestarsi già 3 anni dopo, quando il rifiuto del parlamento francese alla firma del trattato della Comunità Europea di Difesa sancì la conclusione dell’idea di un’Europa come stato federale, in cui gli stati sarebbero stati inglobati all’interno di una nuova istituzione sovranazionale. Nonostante questa brusca battuta d’arresto, i capi di stato e di governo dei sei stati si riunirono, due anni dopo, a Messina per discutere su come rinforzare la cooperazione tra loro senza tuttavia creare uno stato federale, e il risultato di questi lunghi negoziati fu il Trattato di Roma. Questo prevedeva l’istituzione dell’EURATOM e della Comunità Economica Europea, ma soprattutto la creazione di un Consiglio dei Ministri, una Commissione esecutiva, una Corte di Giustizia e un’Assemblea parlamentare formata da rappresentanti degli Stati membri (Trattato Istitutivo della Comunità Europea, 1957).

Da quel momento in poi, i trattati rimasero sostanzialmente immutati nella sostanza fino al 1992, quando fu firmato il Trattato di Maastricht. Tale cambiamento si era reso necessario per diversi motivi, sia esterni che interni all’Unione stessa: i cambiamenti della situazione geopolitica dopo la caduta del muro di Berlino, la dissoluzione dell’Unione Sovietica e il “new world order” proclamato

dall'allora presidente americano Bush sul fronte esterno, e un crescente mercato unitario sul versante interno avevano svolto un ruolo catalizzatore in questo senso (Duff, Pinder e Pryce, 1994). Il 7 febbraio, dunque, fu firmato a Maastricht il trattato istitutivo dell'Unione Europea da parte di dodici stati, il doppio rispetto a 35 anni prima, a dimostrazione del fatto che il progetto creato sembrava una soluzione vincente. Inoltre, la portata rivoluzionaria del progetto è testimoniata soprattutto dal fatto che viene introdotto nel framework legale dell'Unione un insieme di materie che precedentemente non le appartenevano (Pollack, 2000). Tuttavia, già da diverso tempo gli stati avevano cominciato a criticare questo accentramento di potere a Bruxelles, con la nascita di stati d'animo anticentralisti da parte dei governi degli Stati membri. In realtà, questo sentimento nasce prima del 1992 su un piano multilivello: la prima origine del malcontento nasce in seno ai membri dei governi degli Stati membri, come risposta a direttive assai controverse – contestando anche la legittimità dell'allora Comunità nel promulgarle – sul broadcasting e sulle sigarette; la seconda fonte di dissenso nacque invece da alcune regioni degli Stati membri, *in primis* alcune tedesche e belghe, preoccupate dell'ingerenza europea in materie che costituzionalmente spettavano loro (*ibidem*).

Ad ogni modo, la neonata Unione Europea si trovava ad affrontare nuove sfide in un contesto internazionale in rapida evoluzione e in qualche modo anomalo, dopo anni di bipolarismo e complicati rapporti tra il mondo occidentale e quello orientale, e allo stesso tempo a livello interno l'integrazione di sei nuovi stati, una forte crescita del mercato interno e un maggior quantitativo di materie su cui legiferare erano gli elementi critici dell'Unione. Per fronteggiare tutti questi problemi, il trattato di Maastricht prevede una divisione in tre pilastri – che verranno nel corso della tesi analizzati in modo più approfondito: il primo è formato dalle Comunità Europee, il secondo dalla Giustizia e Affari Interni (GAI) e il terzo riguarda la Politica Estera e di Sicurezza comune. Come si noterà più avanti, il primo si posiziona in un processo deliberativo sovranazionale, i rimanenti invece hanno una dimensione intergovernativa: questo principalmente perché nel primo pilastro si ha necessità di cooperazione tra gli Stati membri che devono applicare in modo omogeneo una riforma, mentre il secondo e il terzo pongono un problema di coordinamento tra i protagonisti. In generale, quindi, si vennero a creare due diversi processi di decision-making all'interno dell'Unione Europea, uno che vedeva un maggior potere decisionale nelle mani delle istituzioni sovranazionali ed europee, e il secondo che invece prevedeva una concentrazione di potere negli organi intergovernativi.

Questo elemento si ripropose anche nei nuovi – e attualmente in vigore – trattati di Lisbona, città dove il 13 dicembre 2007 vennero stretti e firmati gli accordi per una riforma dell'Unione Europea. Furono eliminati i tre pilastri del precedente accordo per crearne – ma probabilmente il termine più adatto sarebbe “mantenerne” – due: la governance intergovernativa e la governance sovranazionale,

con una “costituzione duale”, come viene definita da Fabbrini (2017a). Anche in questo caso, l'utilizzo dell'una o dell'altra governance dipende dalla materia su cui si legifera: un esempio della prima è la politica estera e di sicurezza europea, mentre della seconda è la politica agricola. La differenza tra le due è presto detta. Il processo sovranazionale si definisce tale in quanto gli Stati cedono parte della loro sovranità in favore delle istituzioni europee, che diventano quindi, come già precedentemente sottolineato, le principali protagoniste nell'elaborazione delle *policies*: centrali sono quindi il Parlamento Europeo, la Commissione e il Consiglio – riunito in diverse formazioni a seconda della materia trattata – e si utilizza il meccanismo della “Codecisione”, anch'esso introdotto dal trattato del 1992. Al contrario, la governance intergovernativa vede come principali protagonisti del processo decisionale il Consiglio europeo e il Consiglio, con la Commissione relegata ad un ruolo di supporto e il Parlamento che non ha alcun potere se non quello consultivo: lo scopo principale di questa governance è quello di favorire il coordinamento tra gli Stati membri e per questo motivo l'intero processo decisionale si svolge all'interno di quegli organi al cui interno sono rappresentati gli Stati membri, non l'Unione.

Tuttavia, l'Europa si è trovata a dover fronteggiare diverse crisi dopo l'approvazione dei nuovi Trattati di Lisbona, che dimostrarono la fragilità di un tipo di governance, quella intergovernativa, sovente non in grado di riuscire ad elaborare soluzioni efficaci ed immediate di fronte a situazioni complicate principalmente a causa di interessi statali discordanti. Fabbrini (2017a) fa un'analisi dettagliata di ciò che è stato appena affermato prendendo come studio la crisi dell'euro, la crisi migratoria e la crisi dovuta alla “Brexit”, sottolineando come la logica intergovernativa si sia imposta come il processo decisionale principale dell'Unione. Questo viene ricondotto a diversi fattori: innanzitutto, la necessità di un voto unanime per la maggioranza delle deliberazioni, il che non solo comporta un rallentamento della formazione e dell'approvazione delle *policies*, ma anche sull'incisività delle stesse come la crisi migratoria ha più volte dimostrato. In secondo luogo, essendo un processo di coordinamento tra gli Stati membri, ed avendo essi interessi e preferenze diversi in molte delle materie trattate, degli episodi di *free riding* non sono solo probabili, ma anche abbastanza frequenti.

Tale evoluzione della governance intergovernativa ha comportato la creazione di diverse teorie rispetto allo sviluppo della stessa, la più famosa è quella di Bickerton, Hodson e Puetter, che rilevano, innanzitutto, un paradosso dell'integrazione europea: si è infatti proceduto per anni – come quindi elemento caratterizzante dello sviluppo della Comunità prima, e dell'Unione poi – ad una “*integration with no supranationalism*”, cioè ad una continua immissione di nuove materie all'interno del framework europeo senza però dare poteri sostanziali alla Commissione Europea e alla Corte di

Giustizia europea. Gli autori in questione prevedono sei ipotesi teoriche sull'evoluzione della governance, tra cui la più interessante per l'argomento trattato dalla tesi è la terza, che prevede che le istituzioni possano creare dei *de novo bodies* piuttosto che dare potere alle istituzioni sovranazionali, in quanto gli Stati membri si mostrano, in genere, riluttanti a delegare autorità alla Commissione o alla Corte di Giustizia (Bickerton, Hodson e Puetter, 2015). La tesi si propone di testare questa ipotesi attraverso lo studio del Servizio Europeo per l'Azione Esterna e dei poteri allo stesso concessi da parte del Consiglio e del Consiglio Europeo – le due istituzioni intergovernative per eccellenza e a capo del processo decisionale per la politica estera e di sicurezza comune – nel caso della crisi ucraina.

Prima di procedere alla spiegazione della metodologia e dello svolgimento della tesi, è bene introdurre altri due elementi chiave per lo sviluppo della stessa: la politica estera e di sicurezza europea e il Servizio Europeo per l'Azione Esterna. La prima viene introdotta all'interno del *framework* legale dell'Unione dopo l'Atto Unico europeo del 1986, formalizzando le continue riunioni che già da anni avvenivano in un contesto esterno a quello comunitario. Si credeva infatti che fosse più conveniente un meccanismo centrale di coordinamento per poter interagire coerentemente e unitariamente con il mondo – aspetto fondamentale per il mercato unico che si era deciso di creare da Maastricht in poi – e per questo motivo si procedette tramite una “Brusselizzazione” (Howort e LaGogrec, 2007), accentrando i poteri verso la capitale belga, senza tuttavia procedere tramite una sovranazionalizzazione della materia stessa, che da Maastricht in poi fa parte del tipo di governance intergovernativa. Attualmente regolata dal Titolo V del Trattato sull'Unione Europea, appare chiaro dalle disposizioni che le deliberazioni devono essere approvate tramite votazione unanime sia in seno al Consiglio europeo – deputato all'individuare gli interessi e i fini comuni (Trattato sull'Unione Europea, 2007) – che al Consiglio (*ibidem*) e che gli atti elaborati non hanno valore legislativo. Inoltre, la messa in pratica delle politiche deliberate spetta sia agli Stati membri che all'Alto rappresentante dell'Unione per la politica estera e di sicurezza (da ora, Alto Rappresentante). Questa figura non era tuttavia presente nel disegno di Maastricht, e fu introdotta solamente cinque anni più tardi alla conferenza di Amsterdam, nata con lo scopo di creare un nuovo trattato per colmare i bui normativi lasciati nel 1992 (Howort e LaGogrec, 2007). La dinamica istituzionale è sia quella di rappresentante esterno che di coordinatore delle politiche estere degli stati direttamente da Bruxelles, e ha un ruolo ambivalente: l'Alto Rappresentante è, infatti, sia vicepresidente della Commissione che a capo del *Foreign Affairs Council*, denominazione che il Consiglio dei Ministri assume ogni qual volta discute di politica estera. Questo suo “doppio cappello” nasceva con lo scopo, in teoria, non solo di giocare un ruolo predominante in politica estera, ma anche di essere la figura di raccordo tra l'ambito sovranazionale e quello intergovernativo. Dalla riforma dei trattati nel 2007 il suo ruolo è

leggermente cambiato, ampliandosi, in quanto ha inglobato i poteri del Commissario europeo per le relazioni esterne (Lieb e Mauer, 2007).

Altro elemento d'interesse per la tesi è il Servizio Europeo per l'Azione Esterna. Il Trattato di Lisbona permise la sua creazione nel 2010, tramite la Decisione del Consiglio 2010/427/EU, grazie anche ad una poderosa spinta dell'allora Alto Rappresentante Ashton, ed è da subito apparso come un elemento unico dell'Unione europea in termini di politica estera, includendo anche un servizio diplomatico (Ewers-Peters, 2021). A guida del Servizio è posto l'Alto Rappresentante, che viene insignito, ai sensi dell'articolo 13a del Trattato di Lisbona emendato, di diversi poteri: non solo viene rimarcata la sua presidenza del *Foreign Affairs Council*, ma al contempo gli viene affidata la rappresentanza esterna dell'Unione, con l'obbligo di installare dialoghi con le parti terze. All'articolo 13a.3 viene stabilito che per svolgere tutte le funzioni a lui affidate dalle costituzioni dell'Unione, l'Alto Rappresentante dovrà essere affiancato dal Servizio, che a sua volta avrebbe dovuto lavorare a stretto contatto con le diplomazie degli Stati membri. Appare chiara la *ratio* della disposizione: se l'Alto Rappresentante deve essere la figura di riferimento in quanto a dialogo con terze parti da parte dell'Unione, allora egli deve essere informato delle preferenze di tutti i membri della stessa, in modo tale da poter armonizzare le decisioni a seconda di tutti i differenti interessi.

In generale, il Servizio svolge importanti compiti in politica estera: in primis, è un servizio che adempie funzioni diplomatiche e di rappresentanza dell'Unione Europea nel mondo (con un meccanismo simile a quello delle ambasciate, seppur non con la stessa soggettività giuridica internazionale); in secondo luogo, si occupa di coordinare i servizi diplomatici degli Stati membri, per sincronizzare le politiche estere; per ultimo, esso aiuta l'Alto Rappresentante, il presidente della Commissione e il presidente del Consiglio Europeo. Il Servizio è articolato in cinque dipartimenti divisi per competenza geografica, a cui vanno aggiunti altri dipartimenti responsabili di specifici argomenti di politica estera, come ad esempio il Crisis Management, deputato al controllo e alla gestione di eventuali crisi venutesi a sviluppare. Per questo motivo, si deve necessariamente aggiungere una nuova competenza al Servizio: quest'ultimo, infatti, è l'organizzazione e il gestore di tutte le operazioni civili e militari compiute dall'Unione Europea, sebbene gli stati dispongano ancora di ampi poteri in materia (Ewers-Peters, 2021). Di interesse, in questo ambito, è stata l'elaborazione delle *policies* per la crisi ucraina: pur ricadendo nella sfera della governance intergovernativa, gli Stati membri hanno richiesto al Servizio e alla Commissione di preparare delle proposte per l'intervento nella regione, ed esse avrebbero costituito le basi per le decisioni del COREPER. Queste due istituzioni, squisitamente sovranazionali, avevano cominciato ad acquisire sempre più potere durante questo periodo di supporto (Natorski e Pomorska, 2016), e in questo senso appare fondata la

terza ipotesi del nuovo intergovernatismo: il Servizio Europeo per l’Azione Esterna ha svolto compiti attinenti alla sfera intergovernativa e a lui sono stati delegati compiti attinenti a questa sfera.

1.2 Cornice teorica

La cornice teorica della tesi si baserà sul “nuovo intergovernatismo”, sviluppato da Bickerton, Hodson e Puetter nel 2015. I tre autori sviluppano la loro teoria partendo dal Trattato di Maastricht del 1992 e analizzando come, da quel momento in poi, l’Unione Europea abbia gradualmente esteso le sue attività, inglobando diverse materie che prima non le competevano e includendo – quasi raddoppiandone il numero – numerosi nuovi paesi, anche e soprattutto dall’Europa orientale che viveva un periodo di forti tensioni e di transizione dopo la disgregazione dell’Unione Sovietica da un lato e dalla guerra in Jugoslavia dall’altro. Tuttavia, notano i tre studiosi, già dal Trattato olandese si poteva notare come questo allargamento della sfera di influenza non comprendesse una concessione sostanziale di poteri alla Commissione e alla Corte di Giustizia, tendenza confermata anche dalle successive conferenze tenutesi prima ad Amsterdam, poi Nizza ed infine Lisbona. Per cui, insistono, ogni decisione sottostà a continue ricerche di consenso tra le nazioni. Inoltre, vi è stato anche un fenomeno di delegazioni di compiti da parte delle due principali istituzioni intergovernative nei confronti dei *de novo bodies*, organi e agenzie create *ad hoc* dal Consiglio e dal Consiglio europeo, senza mai affidare maggiori poteri al *framework* sovranazionale. Da questo, non può che nascere un paradosso: gli Stati membri mirano ad un maggior coordinamento tra loro utilizzando l’Unione, senza però rafforzare la Commissione, il Parlamento europeo o la Corte di Giustizia. Questo tipo di comportamento non appare tuttavia una breve seppur brusca deviazione rispetto all’andamento generale dell’integrazione europea, ma anzi appare un evidente *trend* modificativo, reiterato nel tempo per trent’anni. Nell’analisi della governance intergovernativa, i tre studiosi elaborano sei diverse ipotesi per prevedere l’eventuale sviluppo della stessa, ognuna correlata ad un particolare aspetto del nuovo intergovernatismo e sostanzialmente diverse tra loro. Ritengo corretto, tuttavia, specificare che il termine “ipotesi” viene inteso dagli studiosi come un tentativo di rispondere ad una domanda di ricerca e per tale motivo deve essere esplicativa delle decisioni intraprese nell’ottica del nuovo intergovernatismo. In particolar modo, ai fini della tesi, l’ipotesi che si utilizzerà come base teorica sarà la terza, che si focalizza sulla delegazione ai *de novo bodies* di poteri senza rafforzare le istituzioni sovranazionali tradizionali, mettendo in evidenza quella tensione di cui si è già parlato in precedenza. In generale, si può parlare di *de novo bodies* come di organi che aiutano l’Unione Europea

nel raggiungimento dei propri obiettivi e nella soddisfazione degli stessi. Inoltre, essi non sono considerate istituzioni sovranazionali in senso tradizionale e tuttora il loro ruolo rispetto alla legge europea è ambivalente, in quanto alcuni sono creati all'interno del *framework* legale dell'Unione, altri invece al di fuori dello stesso.

Ritengo sia ora corretto approfondire maggiormente il nuovo intergovernatismo, cercando anche di includere elementi non trattati in precedenza. Bulmer (2015) sottolinea come questa teoria intervenga all'interno di un ambito di ricerca relativo a degli sviluppi politici di una materia sotto esame, e che tali sviluppi debbano essere ricondotti alla crescita relativa degli Stati membri nel processo di deliberazione del Consiglio europeo, con un conseguente allargamento della sfera di interesse dell'istituzione e all'affidamento di maggiori poteri ai *de novo bodies*. Senza dubbio, questo andamento è stato influenzato dall'ingresso di nuovi membri nell'Unione, dato che dal Trattato di Maastricht fino al massimo dei membri, si sono aggiunti ben 16 Stati membri: ciò ha creato un cambiamento nelle dinamiche istituzionali e anche i processi di negoziazione sono stati alterati, soprattutto in senso di ricerca di accordi comuni. Nota inoltre lo stesso studioso che per effettivamente soddisfare la terza ipotesi, è necessario trovare delle importanti evidenze empiriche rispetto all'effettiva delegazione ai *de novo bodies* e alla volontà di delegare loro potere piuttosto che ad altre istituzioni sovranazionali. Inoltre, questi organi si individuano in un sistema di governance che in realtà l'autore identifica come transgovernamentismo che prende piede dai metodi classici dei processi decisionali dell'Unione. Come notato inoltre da Peterson (2015) questi *bodies* sono stati spesso accettati dalla Commissione, soprattutto in quanto corrispondono ad aree dove essa peccava di potere. Inoltre, le funzioni amministrative sono state spesso esercitate dagli stessi anche all'interno dei territori degli Stati membri: questo, senza dubbio, solleva dubbi sulla terza ipotesi, in quanto una valutazione del significato e dei compiti di questi organi è necessaria per classificarli come elementi fondamentali del nuovo intergovernatismo (*ibidem*). Tuttavia, ritengo che tale concetto sia da ridimensionare: seppur nella teoria corretto, nella pratica appare chiaro che, nel processo di integrazione, gli Stati membri cedano parte della loro sovranità e che l'esecuzione degli atti tipici e vincolanti dell'Unione possa richiedere un intervento diretto da parte dei *de novo bodies*, nel caso in cui essi abbiano ricevuto deleghe in quell'ambito.

Nel caso in cui si dovesse verificare che il Servizio Europeo per l'Azione Esterna ha aumentato i suoi compiti durante la crisi e che lo stesso abbia ricevuto maggiori poteri durante quel periodo conseguentemente ad una delega da parte del Consiglio e del Consiglio Europeo, si dimostrerebbe che la terza ipotesi del nuovo intergovernatismo sia corretta e dimostrata empiricamente dalla crisi del Donbass.

Inoltre, e in conclusione alla cornice teorica, un appunto sui *de novo bodies* e sul soddisfacimento degli interessi dell'Unione. Questa riflessione prende spunto dal secondo capitolo di *The European Council and the Council: New intergovernmentalism and institutional change* (Puetter, 2014), in cui si sostiene che le due istituzioni intergovernative per eccellenza dovrebbero rappresentare gli interessi dell'Unione Europea e di agire per perseguire questi fini, ma appare complesso in un sistema di *decision-making* come quello del sistema di *governance* in cui si trovano. Sotto questo punto di vista, organi creati da queste istituzioni e in qualche modo slegate dalle stesse tramite il sistema della delegazione e senza dover contare sull'accordo tra gli Stati membri, possono sembrare una soluzione efficace per la realizzazione degli obiettivi e degli interessi dell'Unione.

In generale, la teoria alla base della tesi sarà la seguente: “Al Servizio Europeo per l’Azione Esterna sono stati delegati compiti in precedenza di proprietà del Consiglio e del Consiglio europeo”. Ritengo infatti che essa possa essere fondamentale per testare la terza ipotesi del nuovo intergovernativismo. In quanto alle ipotesi alla base della teoria, ritengo la formulazione di due di esse sostanziale per i fini della tesi: la prima è più generale, riguardante i compiti svolti dalle due istituzioni sovranazionali, mentre la seconda si preoccupa in modo particolare del SEAE. Conseguentemente, la prima ipotesi è la seguente: “Il Consiglio e il Consiglio Europeo hanno competenze in gestione di crisi internazionali”; la seconda invece è “Il Servizio Europeo per l’Azione Esterna ha avuto il compito di gestione e creazione delle *policies* per la crisi ucraina del 2014”. Il test di queste due ipotesi condurrà quindi a dei risultati la cui discussione dimostrerà o meno la veridicità della teoria.

1.3 Metodologia

In conformità con quanto affermato in precedenza, la tesi analizzerà il Servizio Europeo per l’Azione Esterna e il ruolo da esso assunto, in particolar modo, durante la crisi del Donbass del 2014, con lo scopo di verificare la terza ipotesi del nuovo intergovernativismo. La stessa, avrà la funzione di base teorica dell’analisi, in quanto dovrà dimostrare che le due istituzioni fondamentali della governance intergovernativa creano dei *de novo bodies* cui delegare alcune delle politiche recentemente integrate nell’Unione invece che rendere il processo decisionale sovranazionale. L’analisi si svolgerà partendo da un’introduzione dei due sistemi di *governance*, quello sovranazionale e quello intergovernativo, per poi concentrarsi maggiormente sul secondo. Successivamente, tramite un’analisi di fonti primarie (documenti ufficiali del Consiglio e del Consiglio europeo), e secondarie (articoli accademici), si

tenterà di identificare se effettivamente è avvenuta una delegazione da parte delle istituzioni intergovernative per fronteggiare la crisi ucraina e il grado di libertà d'azione che il Servizio Europeo per l'Azione Esterna ha acquisito. L'ipotesi di ricerca è che il SEAE ha svolto un ruolo di primaria importanza nella determinazione delle *policies* unitarie per l'approccio alla crisi.

1.4 Struttura del lavoro

In successione a questo capitolo introduttivo, il secondo capitolo della tesi sarà incentrata ad analizzare in modo approfondito, fornendo esempi, le due governance sopra menzionate: dopo una breve introduzione, la sezione seguente si focalizzerà sul presentare le cinque istituzioni più rilevanti ai fini della tesi dell'Unione Europea, così come elencati dall'articolo 13 del Trattato sull'Unione Europea. Si procederà poi analizzando la *governance* sovranazionale (sezione 2.3), spiegandone brevemente le variazioni nel corso del tempo per arrivare ad un'analisi dettagliata delle normative vigenti che regolano tale processo decisionale, attualmente regolato dal processo legislativo ordinario. La sezione successiva (2.2), invece, affronterà uno degli elementi di maggiore rilevanza ai fini della tesi, la *governance* intergovernativa, con un'analisi del suo processo decisionale. Successivamente, ricalcando quanto sostenuto da Fabbrini (2017a), si affronterà il tema delle criticità della *governance* intergovernativa e i differenti punti deboli che questo sistema ha mostrato nel corso delle crisi multiple. Tale descrizione, seppur dettagliata nelle parti trattate, non si pone come obiettivo quello di esaurire l'argomento, ma solo di fornire gli elementi principali di distinzione tra la *governance* sovranazionale e quella intergovernativa.

Esaurito questo argomento, nel terzo capitolo, dopo una sezione introduttiva in cui si discuterà i due approcci allo studio della politica estera europea, verrà affrontata un'analisi della politica estera e di sicurezza e dell'intero processo di *decision-making* prima e di *policy-making* poi (sezione 3.2). Successivamente, l'argomento su cui verterà la sezione 3.3 sarà il Servizio Europeo per l'Azione Esterna, sul funzionamento e la composizione dello stesso, oltre che sui compiti che assolve. Conclusa questa parte, ci si focalizzerà sul Crisis Response System (sezione 3.3.1), sistema fondamentale per la gestione di crisi complesse da parte dell'Unione, voluto dall'Alto Rappresentante Catherine Ashton.

La crisi del Donbass del 2014 sarà l'argomento principale del quarto capitolo. Esso comincerà, dopo una sezione introduttiva, illustrando la politica di vicinato (sezione 4.2), al fine di dimostrare

l'importanza per l'Unione di avere buone relazioni con gli Stati a lei limitrofi, e che la situazione negli stessi sia stabile. Dopo questa parte si passerà ad una narrazione diacronica della crisi ucraina del 2014: i limiti temporali adottati sono dalla fine del 2013 fino al 17 marzo 2014. Successivamente, nella sezione 4.4, si procederà con un'analisi delle misure sanzionatorie adottate dall'Unione Europea, prestando particolare attenzione al processo di *policy-making* e ad un'eventuale delega da parte del Consiglio e del Consiglio Europeo al Servizio Europeo per l'Azione Esterna di compiti in materia. Una sezione (4.5) di discussione dei risultati ottenuti, con una verifica delle ipotesi e della teoria sviluppati nella cornice teorica, e una conclusiva (4.6) concluderanno il capitolo.

Per ultimo, vi sarà un capitolo di conclusioni (capitolo 5), con il principale fine di riassumere il lavoro svolto e i risultati della tesi sulla base dell'esame del caso di studio in relazione alla teoria utilizzata.

LE DUE GOVERNANCE DELL'UNIONE EUROPEA

2.1 Introduzione

Come introdotto nel capitolo precedente, a partire da Maastricht in poi, l'Unione Europea ha sviluppato la sua sfera di potere utilizzando due diversi tipi di governance: un metodo sovranazionale ed uno intergovernativo. I due non differiscono solamente nel processo in sé, ma anche e soprattutto nelle principali istituzioni coinvolte: se, infatti, per la governance intergovernativa istituzioni come la Commissione, il Parlamento e la Corte di Giustizia assumono un ruolo marginale se non nullo, le stesse nella governance sovranazionale hanno invece una posizione di assoluto rilievo e sono fondamentali alla creazione e allo sviluppo delle policies. Una breve riflessione sul perché utilizzare il termine “governance” e non, ad esempio, “governo”, quando ci riferisce a questi processi decisionali è utile per arricchire il dibattito e al contempo sottolineare un aspetto fondamentale: per “governance” intendiamo i modi e i mezzi tramite i quali le diverse preferenze dei cittadini sono trasformate in scelte politiche effettive, ma si può definire anche come il processo attraverso il quale interessi sociali discordi vengono trasformati in un'azione unitaria (Kohler-Koch, 2007).

Il capitolo sarà così suddiviso: nella prima sezione (2.2), vi sarà un accenno alle principali istituzioni dell'Unione Europea, con un'analisi sul loro funzionamento, per favorire la comprensione dei processi di *decision-making*. Successivamente, vi sarà una sezione incentrata sulla governance sovranazionale (sezione 2.3) e una invece che si focalizzerà sulla governance intergovernativa (sezione 2.4).

2.2 Le principali istituzioni dell'Unione Europea

L'articolo 13 del Trattato sull'Unione Europea riconosce un totale di sette istituzioni: il Parlamento europeo, il Consiglio europeo, il Consiglio, la Commissione europea, la Corte di Giustizia europea, la Banca Centrale europea e la Corte dei conti (Trattato sull'Unione Europea, 2007). L'analisi seguirà dunque l'ordine dettato dall'articolo stessa, tralasciando tuttavia le ultime due istituzioni, secondarie allo svolgimento della tesi stessa.

Il Parlamento europeo entra all'interno del framework dell'Unione Europea solo tramite l'Atto Unico Europeo del 1985, anche se in precedenza esisteva un suo precursore, l'Assemblea comune della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, istituita tramite il trattato di Parigi del 1952. Tuttavia, a partire dalla creazione della Comunità Europea, la stessa cominciò a chiamarsi Parlamento europeo

(Hix, Noury e Roland, 2007). Diversi cambiamenti, nel corso del tempo, hanno modificato non solo la formazione del Parlamento, ma anche l'elezione dei propri membri: difatti, inizialmente, l'Assemblea contava 142 membri, e ciascuno di essi veniva designato dal Parlamento nazionale dei vari stati membri della CECA prima e della CEE poi: conseguentemente, tutti i deputati avevano un doppio mandato, uno nazionale ed uno europeo. Il numero di membri è andato ad aumentare, crescendo in numero ad ogni nuova adesione alla Comunità, fino a raggiungere un totale di 705 deputati per la corrente legislatura. Seguendo i dettami del Trattato all'articolo 14 (Trattato sull'Unione Europea, 2007), il Parlamento svolge la funzione legislativa e di bilancio, oltre ad avere una funzione consultiva. Inoltre, è composto da rappresentanti dei cittadini dell'Unione, la cui rappresentanza è garantita in modo digressivamente proporzionale, con una soglia minima di sei membri per stato ed un massimo di novantasei scranni. A dimostrazione di ciò, i parlamentari si dividono non per nazione d'origine ma per gruppo politico di appartenenza. Il Parlamento europeo, in ultima istanza, è l'unica istituzione in cui vi sia una rappresentanza diretta dei cittadini dell'Unione.

Il Consiglio europeo, invece, è composto dai capi di Stato o di governo degli Stati membri ed è l'istituzione adibita a dare all'Unione gli impulsi necessari al suo sviluppo, definendone gli orientamenti e le priorità politiche generali (*ibidem*). Esso si riunisce due volte a semestre su convocazione del presidente, eletto con maggioranza qualificata per un mandato di durata di due anni e mezzo rinnovabile una sola volta, ma è tuttavia ammessa la possibilità di riunioni straordinarie. La peculiarità di questa istituzione è il processo alla base dell'approvazione delle misure da adottare: infatti, il Consiglio europeo si pronuncia per consenso, il cui metodo permette un'inclusione anche della minoranza e che quindi presuppone un laborioso lavoro di ricerca di un comune accordo tra tutti i partecipanti. La ratio alla base di ciò appare essere il fatto che le decisioni debbano esser prese in senso cooperativo e non coercitivo. Altro, ed ultimo, elemento peculiare del Consiglio europeo è che esso vede tra i suoi membri anche il Presidente della Commissione e, per le materie che rientrano nelle sue competenze, l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica estera e di sicurezza. Il Consiglio europeo divenne piuttosto "tardi" un'istituzione dell'Unione europea, poiché è solo con il Trattato di Maastricht che le periodiche riunioni informali tenutesi dal 1974 in poi vennero ufficialmente riconosciute come facenti parte integrante dell'Unione.

L'istituzione che più di tutte si avvicina al Consiglio europeo per tipo di composizione è il Consiglio, il quale riunisce al suo interno un rappresentante di ogni Stato membro a livello ministeriale. Proprio questo elemento consente al Consiglio di essere "camaleontico": infatti, assume composizione diversa a seconda della materia trattata, per cui in caso di politica estera e di sicurezza vedrà riunirsi tutti i ministeri degli esteri degli stati membri, assumendo la denominazione di Consiglio per gli

Affari Esteri (in inglese *Foreign Affair Council*). Il Consiglio, assieme al Parlamento europeo, esercita la funzione legislativa e di bilancio, per cui vi è un meccanismo di coordinamento tra le istituzioni che verrà analizzato nel dettaglio nella prossima sezione. Il sistema di votazione del Consiglio appare assai complesso: infatti, seguendo i dettami dell'articolo 16.3 del Trattato sull'Unione Europea (*ibidem*), le delibere avvengono attraverso la maggioranza qualificata, da intendersi come il 55% degli stati membri, che a loro volta devono rappresentare il 65% della popolazione dell'Unione. La presidenza del Consiglio viene esercitata dai rappresentanti degli stati membri secondo un sistema di rotazione paritaria su base semestrale: uno Stato membro, dunque, per tutta la durata del mandato presiede ogni sessione del Consiglio. Ad accompagnare lo Stato che presiede, tuttavia, vi sono altri due paesi, che sono il predecessore e il successore alla presidenza: si crea così un "trio" di paesi alla guida del Consiglio, e tale disposizione è stata introdotta dal Trattato di Lisbona del 2007. Unica eccezione a tale regola viene rappresentata dal Consiglio per gli Affari Esteri, che vede alla sua guida non uno stato membro ma l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza. Si può identificare come predecessore del Consiglio il Consiglio dei ministri venutosi a creare già con i trattati degli anni Cinquanta.

La Commissione, composta da un numero di membri corrispondente ai due terzi del numero degli Stati membri, ha il compito di promuovere gli interessi generali dell'Unione adottando iniziative appropriate a tali fini. Inoltre, è l'istituzione deputata al controllo dell'applicazione dei trattati e delle misure adottate dalle istituzioni negli Stati membri, oltre ad avere un controllo sull'applicazione del diritto dell'Unione. Ha funzione proponente, in quanto l'iter legislativo non può essere avviato se non sotto proposta della Commissione, salvo eccezioni previste dai trattati: in sostanza, è la Commissione che detta i tempi e le principali caratteristiche degli atti legislativi europei. Il presidente della Commissione viene proposto dal Consiglio europeo per mezzo della maggioranza qualificata, tenendo conto della maggioranza al Parlamento europeo, poiché sarà lo stesso che si esprimerà, attraverso la maggioranza semplice, per la sua elezione. Successivamente, il Consiglio stila, in comune accordo con il presidente, l'elenco degli altri membri proposti come membri della Commissione: l'intero gruppo viene quindi posto ad approvazione del Parlamento, ed una volta che esso si esprime favorevolmente, il mandato comincia con durata quinquennale. Questo lega la Commissione al Parlamento, di fronte al quale è responsabile collettivamente: lo stesso può, infatti, muovere una mozione di censura nei suoi confronti. Da questa analisi si deduce come la commissione sia a tutti gli effetti l'organo esecutivo dell'Unione, mentre il potere legislativo è in mano al Parlamento e al Consiglio. L'antecedente alla Commissione era l'Alta autorità della Comunità europea per il carbone e l'acciaio, creata nel 1951, composta da nove membri – due per i paesi più grandi e uno per quelli più piccoli – mentre successivamente, con l'entrata in vigore del Trattato di

Roma, si creò un trittico di esecutivi, uno per ogni comunità: quelli per la CEE e per l'Euratom assunsero il nome di "Commissione".

Per quanto riguarda il potere giudiziario, invece, esso spetta alla Corte di Giustizia europea. All'interno di questa denominazione sono compresi anche il Tribunale e i tribunali specializzati, e quindi, più in generale, ci si riferisce alla stessa come l'intero ordinamento giudiziario dell'Unione: ad esso compete l'assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati. Le competenze del Tribunale sono più ristrette rispetto a quelle della Corte di Giustizia. Infatti, il primo fu introdotto dall'Atto Unico del 1985 con lo scopo di decongestionare il lavoro della Corte e di garantire un doppio grado di giudizio, in quanto le sentenze del Tribunale, poste determinate condizioni, sono impugnabili davanti alla Corte. Inoltre, era ammessa la possibilità di creare dei Tribunali speciali, in quanto il numero di ricorsi alla Corte di Giustizia europea erano esponenzialmente aumentati in numero – Villani (2020) ritiene che il "successo" della Corte non solo negli Stati membri e nelle istituzioni, ma anche negli organi giuridici nazionali, sia il motivo di questo aumento. La Corte è composta da un giudice proveniente da ogni Stato membro, la cui carica dura sei anni e il cui mandato non ha legami con lo stato di provenienza, mentre il Tribunale conta su due rappresentanti nazionali per ogni Stato membro; la nomina dei vari giudici è preceduta da un parere sulla loro adeguatezza fornito da una commissione di sette personalità scelte tra ex membri della Corte e del Tribunale.

2.3 Governance sovranazionale

Se in precedenza è stato chiarito il termine "governance", è bene ora specificare con maggiore precisione il concetto di "sovranazionale". Senza dubbio, la nascita delle prime comunità europee è avvenuta per superare le distinzioni nazionali che hanno portato a due sanguinose guerre in neanche mezzo secolo: difatti, si ha avuto un moto propulsivo per superare il concetto di stato Vestfaliano, che implicava in sostanza il fatto che ogni stato avesse diritto alla sovranità nei propri territori su qualsiasi materia, e che le altre nazioni si sarebbero dovute astenere dall'intervenire nella politica estera degli altri stati. Si creava quindi un sistema internazionale basato su diversi stati-nazione, tutti indipendenti tra loro e con una forte tensione. Dal Trattato della CECA, dunque, si cominciò un lento ma continuo processo di smantellamento del sistema Vestfaliano grazie alla creazione delle comunità europee, nate da un accordo tra stati-nazione, il cui obiettivo principale era di promuovere scambi

commerciali tra loro, credendo che un mercato comune avrebbe sia accelerato la rigenerazione delle proprie nazioni che reso una guerra tra loro razionalmente impensabile (Sweet e Sandholtz, 1998). In generale, quindi, gli stati facenti parte dell'Unione Europea delegano dei loro poteri alla stessa, e permettendo la legiferazione su dette materie ad organi che non fossero quelli statali: senza dubbio, questo tipo di approccio si discosta, e di molto, dal modello Vestfaliano di stato, in quanto si permetteva un'ingerenza esterna. Inoltre, questa governance è stata anche chiamata una “governance multi-livello”, che permetteva l'indipendenza da parte delle istituzioni sovranazionali come la Commissione o la Corte di Giustizia. Definita “multi-livello” perché comprende non solo attori a livello unitario, ma anche attori regionali e rappresentanti degli esecutivi regionali (Christiansen, 2019), il sistema fu utilizzato fin dall'istituzione della Comunità Europea nel 1957, ed in particolar modo fu il metodo utilizzato per il *policy-making* della politica monetaria.

Come più volte sottolineato in precedenza, a partire dal 1992 l'allora Comunità Europea sviluppa il suo ambito di competenza, integrando nuove materie all'interno del suo *framework* legale. In particolar modo, il Trattato di Maastricht prevedeva l'istituzione di tre pilastri fondamentali: il primo era costituito dalle Comunità Europee, e sarebbe stato gestito dalle istituzioni tradizionali dell'Unione Europea, il secondo per la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e l'ultimo era per l'ambito riguardante giustizia e affari interni (GAI). Questi ultimi due sarebbero stati eseguiti tramite il Titolo V e VI del Trattato e, conseguentemente, in un ambito di cooperazione tra stati, con una governance intergovernativa. Tuttavia, tutte le materie spettanti alla giurisdizione delle ormai cessate Comunità Europee sarebbero continuate ad esser sviluppate in senso sovranazionale: gli obiettivi primari erano uno sviluppo del mercato comune e, segnatamente, uno sviluppo florido e armonioso delle attività economiche, oltre che aumentare il benessere generale dei cittadini dell'Unione. Queste materie, non nuove nel framework europeo, sono sempre state amministrate in senso sovranazionale, seppur con delle modifiche nel corso del tempo, come l'introduzione del processo legislativo ordinario con il trattato di Maastricht. Inoltre, l'attribuzione delle competenze delle varie istituzioni è abbastanza chiaro e stabilito dai Trattati, come sottolineano Panke e Haubrich-Seco (2016), ed è un tipo di governance che fa differire l'Unione Europea, secondo gli stessi autori, da qualsiasi altra organizzazione internazionale o regionale.

Di particolare interesse, nell'ambito sovranazionale, è il processo legislativo ordinario, a cui spesso ci si riferisce come “metodo comunitario” (*ibidem*), che ha subito tuttavia delle modificazioni nel tempo, soprattutto per l'introduzione della codecisione – il meccanismo che istituisce una relazione tra Consiglio e Parlamento, i quali devono essere concordi sul testo della legge proposta – e per un ruolo di maggiore importanza del Parlamento, anche e soprattutto con il Trattato di Lisbona

(Schonard, 2021). Nel processo legislativo ordinario si viene a verificare un “triangolo istituzionale”, in cui compaiono come attori principali la Commissione, il Consiglio e il Parlamento; tuttavia, intervengono tutte le istituzioni elencate in precedenza e interagiscono tra loro in modo preciso e ben definito dai Trattati, che determinano anche i limiti durante il processo. Il tutto nasce in seno al Consiglio europeo che, come sottolineato precedentemente, si occupa di indirizzare l’Unione definendone i principali obiettivi da perseguire, e seguendo gli stessi la Commissione, unica istituzione ad avere il diritto di iniziativa legislativa – che esercita negli esclusivi interessi dell’Unione – formula una proposta di legge sia al Parlamento che al Consiglio sotto forma di direttiva o di regolamento. Conseguentemente, il metodo comunitario coinvolge sia istituzioni sovranazionali che intergovernative: per questo motivo, nessuna atto di rango legislativo europeo può entrare in vigore senza l’approvazione sia degli stati riuniti in senso intergovernativo, che dei rappresentanti dei cittadini, poiché le due istituzioni agiscono come due codecisori (Panke e Haubrich-Seco, 2016).

La proposta di legge viene dunque inoltrata sia al Parlamento, che la vota a maggioranza semplice, e in un secondo momento al Consiglio, che la approva con il metodo della maggioranza qualificata. Se entrambe approvano, l’atto passa con la formulazione emessa dal Parlamento. Tuttavia, se ciò non dovesse accadere, la legge “rimbalza” nuovamente al Parlamento, che una volta ricevute le idee e le posizioni del Consiglio, ha un tempo pari a tre mesi per agire: in questo senso, le ipotesi sono tre. La prima è nel caso in cui approvi la proposta di legge con gli emendamenti proposti dal Consiglio oppure non agisce; la seconda è un rigetto delle modifiche proposte, decisione adottata a maggioranza assoluta dei membri, e in questo caso si pone fine alla procedura; la terza consiste nell’approvazione, sempre tramite il metodo della maggioranza assoluta dei suoi componenti, di emendamenti alla versione proposta dal Consiglio, e dunque la decisione viene rimessa in mano allo stesso e alla Commissione, che si può eventualmente esprimere negativamente su alcuni di essi. Conseguentemente, il Consiglio si esprime, dopo un massimo di tre mesi dalla ricezione, a maggioranza qualificata sugli emendamenti del Parlamento e all’unanimità su quelli giudicati negativamente dalla Commissione. Anche in questo caso, se ciò dovesse verificarsi l’atto viene approvato, in caso contrario si organizza un Comitato di Conciliazione entro un termine di sei settimane: esso è formato da un egual numero di rappresentanti del Consiglio e del Parlamento, che hanno il compito di redigere un testo condiviso in un massimo, anche in questo caso, di sei settimane. Successivamente, il risultato del Comitato di Conciliazione viene passato alle due istituzioni in seduta plenaria, che hanno sei settimane per approvare il testo, ognuna con le rispettive maggioranze.

A tutto questo processo si associa il lavoro della Corte di Giustizia dell’Unione Europea, che ha il compito di armonizzare il diritto dell’Unione e di controllare l’effettiva applicazione di questo diritto

negli stati membri e se il nuovo atto è conforme ai Trattati. Inoltre, quest'istituzione ha anche un compito di supporto ai giudici nazionali, che possono interrogare la stessa circa l'interpretazione degli atti di rango legislativo dell'Unione: questo processo è permesso dal ricorso in via pregiudiziale (art. 267 TFUE), secondo il quale, appunto, se i giudici nazionali si dovessero trovare in una situazione in cui hanno dubbi circa l'interpretazione del diritto unitario, possono direttamente riferirsi alla Corte di Giustizia, le cui pronunce non sono appellabili in alcun modo. Questo aspetto rispecchia un ambito fondamentale del diritto dell'Unione, e cioè quello del primato dello stesso rispetto al diritto nazionale, come sancito nella sentenza Costa contro Enel (1964), che recita “le questioni deferite dal giudice conciliatore di Milano a norma dell'art. 177 sono ammissibili in quanto vertono, nella specie, sull'interpretazione di disposizioni del Trattato C.E.E., restando fermo che *nessun atto* unilaterale posteriore *può prevalere* sulle norme comunitarie” [corsivo aggiunto] (*ibidem*).

Questo processo vede dunque, contrariamente alla governance intergovernativa che verrà analizzata nella sezione successiva, l'intervento di tutte le istituzioni principali dell'Unione, ognuna con un ruolo e un compito specifico e accuratamente delineato dai Trattati. Le materie trattate da questa governance sono tutte quelle precedentemente rientranti nell'ambito delle tre comunità europee, come ad esempio la politica agricola e la politica economica. Tuttavia, questo tipo di *decision-making* ha come principale problema quello di impiegare diversi mesi, se non anni, prima che l'atto di valore legislativo sia promulgato e, dunque, difficilmente si ha un tempestivo intervento su alcune problematiche. Al contempo, il suo principale punto di forza risiede nell'essere sia la sintesi delle istituzioni sovranazionali che di quelle intergovernative e, soprattutto, di avere il Parlamento, unico organo eletto direttamente dai cittadini, come centrale nel suo sviluppo grazie al processo di codecisione. Come verrà spiegato nella seguente sezione, ciò non avviene in un contesto interamente intergovernativo, e si può dunque definire come un “unicum” della governance sovranazionale.

2.4 Governance intergovernativa

La governance intergovernativa, già ampiamente introdotta nelle sezioni precedenti, fa il suo ingresso nell'Unione Europea grazie al Trattato di Maastricht e, seguendo i suoi dettami, avrebbe dovuto occuparsi delle materie relative alla politica economica, al secondo e al terzo pilastro – Politica Estera e di Sicurezza Comune e Giustizia e Affari Interni – e, dunque, su materie care e salienti per gli Stati membri, che avrebbero mal digerito una cessione delle loro competenze e della loro sovranità a organi

sovrnazionali. Da ciò consegue che la gestione di queste politiche interessi meno istituzioni come la Commissione, il Parlamento e la Corte di Giustizia Europea, che assumono infatti un ruolo secondario, se non sono addirittura escluse dall'intero processo decisionale. Sul funzionamento di tale governance è bene seguire Fabbrini (2017a, 2017b): il primo aspetto importante da sottolineare è il ruolo predominante che gli Stati membri assumono, e in particolar modo il governo degli stessi tramite il Consiglio e il Consiglio europeo. Questo tipo di governance non è controbilanciata da istituzioni sovranazionali, ma dai governi e parlamenti nazionali, formando così una unione intergovernativa in quanto è un sistema di procedure istituzionalizzate a Bruxelles. Si vuole quindi favorire il coordinamento tra stati membri, non la loro integrazione a livello sovranazionale, con tanto di processi decisionali *ad hoc* per favorire questo processo. In generale, ad ogni modo, si ha un continuo rimando e una costante collaborazione tra le due istituzioni sovra menzionate, che prendono decisioni insieme e si confrontano sulle stesse, spesso accompagnate da organi o comitati costituiti specificatamente per un tipo di politica. Si prenda d'esempio la politica economica: questa si basa principalmente su misure di coordinamento volontario da parte degli stati membri, con le decisioni che interessano tutti i paesi dell'Unione prese grazie al lavoro del Consiglio e del Consiglio europeo, con una predominanza del primo sul secondo, mentre per tutte le decisioni riguardanti i paesi dell'Eurozona queste istituzioni vengono affiancate, rispettivamente, dall'Eurogruppo e dall'Euro summit. A tale processo si può affiancare, con un ruolo di supporto e di controllo, al Commissione, che può eventualmente proporre sanzioni per gli Stati membri rei di non rispettare gli accordi assunti in senso unitario, ma sull'ammissibilità o meno di tali misure si esprime unicamente il Consiglio, che conseguentemente non solo elabora la politica economica d'accordo con il Consiglio europeo, ma mantiene l'ultima parola: questo a dimostrazione di una predominanza rispetto allo stesso, anche se, come si vedrà in seguito, non sempre ciò è accaduto. Inoltre, può avere un ruolo consultivo anche la Banca Centrale Europea, fermo restando l'incapacità della stessa di prendere decisioni autonome, per favorire una maggiore collaborazione tra politica economica e politica monetaria soprattutto nei paesi dell'Eurozona. Per ultimo, appare completamente escluso dal processo decisionale il Parlamento, che viene solamente informato dal Consiglio europeo dell'andamento dei lavori senza possibilità d'intervento effettivo in alcun momento. In generale, dunque, appare chiaro come questo sistema non mostri una separazione di poteri, come nel caso della governance sovranazionale, quanto più una confusione di poteri, in quanto, come ad esempio nel caso dell'ECOFIN, denominazione assunta dal Consiglio in seduta con i ministri dell'economia, che svolge al contempo la funzione legislativa e quella esecutiva. Tuttavia, nel corso degli anni, si è assistito ad un progressivo distacco del Consiglio europeo dal Consiglio, soprattutto grazie all'introduzione, tramite il Trattato di Lisbona, della figura del Presidente del Consiglio europeo con mandato di due anni e mezzo, eventualmente rinnovabile:

ciò ha comportato il fatto che quest'istituzione assumesse un ruolo più esecutivo e incisivo, lasciando al Consiglio ruolo e funzioni proprie della Camera degli stati di un legislativo federale (Fabbrini, 2017a). In senso comparativo, infatti, l'Unione Europea ha assunto nel corso degli anni un assetto simile a quello di un'unione federale, che al contrario di uno stato federale, nasce dall'aggregazione di stati precedentemente indipendenti tra loro. Fabbrini (2017b) sottolinea come già dai Trattati di Roma, l'allora comunità si fosse donata di una potente istituzione sovranazionale, la Commissione, una intergovernativa, il Consiglio, e avesse dato un ruolo primario alla Corte di Giustizia come organo di controllo, in qualche modo dando da subito pari dignità ai due pilastri su cui si fonda attualmente l'Unione. A questo sistema si sono aggiunte, nel corso degli anni, due nuove istituzioni, anch'esse fondamentali nello sviluppo delle policies, una in particolar modo nel processo sovranazionale, l'altra in quello intergovernativo.

Come correttamente sottolineato da Menon (2003), è importante comprendere se e quanto gli Stati membri esercitino controllo sull'Unione: parte dell'analisi si concentra sul tipo di controllo e sulla capacità di limitazione che gli Stati esercitano sulle istituzioni europee, tanto che questo tipo di controllo tende a diventare istituzionalizzato e inserito, conseguentemente, nei trattati. Se, quindi, al momento dell'approvazione dei Trattati di Lisbona questo dualismo costituzionale sembrava essere la soluzione migliore per la creazione di policies comuni in tutti gli Stati membri, che avrebbero ben volentieri cooperato in sede di Consiglio e di Consiglio Europeo, un terremoto si abbatté sulla governance intergovernativa, che mostrò tutte le sue – enormi – limitazioni, e le grandi difficoltà che gli stati incontrano a trovare la soluzione ottimale. Questo terremoto si può ricondurre alle crisi multiple che dal 2008 interessarono tutto il bacino Mediterraneo e che l'Unione si trovò a fronteggiare. La prima, fu la crisi economica cominciata nel 2008 causata, sostanzialmente, da un enorme aumento dei prezzi delle case che favoriva le istituzioni che concedevano i mutui, creando un enorme “bolla immobiliare”; partita dagli Stati Uniti, l'interconnessione economica creata dalla globalizzazione ha inevitabilmente allargato la crisi anche ad altri stati e, conseguentemente, all'Eurozona. Neanche un anno dopo l'approvazione del Trattato di Lisbona, il sistema ideato dallo stesso è stato messo in discussione, con uno sbilanciamento in favore della costituzione intergovernativa, in quanto la politica economica e finanziaria era controllata da tale sistema. In generale, la risposta dell'Unione è stata tardiva e poco efficace, con il potere quasi interamente concentrato nelle mani del Consiglio europeo. Come inoltre correttamente analizzato da Beukers (2013), la crisi del 2008 ha comportato anche l'inizio di un ulteriore processo di integrazione in quanto furono creati dei trattati *ad hoc* al di fuori del *framework* legale dell'Unione per la risoluzione della crisi. Ciò era dettato dal fatto che non erano solo i paesi dell'Eurozona a subire conseguenze disastrose, ma anche alcuni Stati membri dell'Unione la cui valuta era diversa dall'Euro: per superare

questo elemento di stallo, atti come il “Six Pack” o il “Fiscal Compact” – quest’ultimo creato al di fuori dell’Unione (*ibidem*) – furono approvati, e diverse parti degli stessi interessavano tutti gli Stati membri, con lo scopo di rinforzare la politica economica e finanziaria di tutti i paesi dell’Unione. In conclusione, oltre ad una risposta tardiva e poco efficace, gli Stati membri furono costretti ad uscire dal *framework* unitario per poter trovare un meccanismo di effettiva risoluzione della crisi, che comunque si perpetrò per oltre un decennio, in quanto spesso il tipo di soluzione economica (l’austerità) era molto lontana dagli stati meridionali – si pensi all’Italia.

Tuttavia, questa crisi rappresenta, seppur è stata la più virulenta, una delle tante crisi multiple che si sono venute a sviluppare nel corso degli anni. A loro volta, queste hanno mostrato tre fondamentali criticità nella governance intergovernativa: il potere di veto, il rispetto degli accordi e la legittimità democratica (Fabbrini, 2017a). Il primo nasce dalla costante necessità dell’unanimità per approvare le decisioni in seno, soprattutto, al Consiglio europeo che delibera per consenso: il principale rischio di quest’elemento è il fatto che diversi stati possano giocare il ruolo di *veto players* e bloccare decisioni non affini al loro stato, rallentando di molto il processo decisionale e non permettendo una risposta immediata alle crisi, oltre che una potenziale inefficacia delle misure in quanto spesso questi accordi erano frutto di continue trattative. L’esempio più lampante, in questo senso, viene fornito dalla crisi economica, che ha per lungo tempo visto, in seno al Consiglio europeo e all’ECOFIN continue minacce all’uso del potere di veto, che hanno reso il processo decisionale farraginoso e hanno impedito di rispondere in modo immediato alla crisi greca permettendo che questa si espandesse anche in altri stati dell’Eurozona. Inoltre, e a conclusione di questo elemento critico, si crea un sistema gerarchico anche in un contesto intergovernativo, con una visione economica che inevitabilmente supera l’altra, a seconda delle risorse degli stati, e si impone per tutti i membri. L’altra criticità si mostra nel momento in cui questi accordi vengono approvati: essi sono sì frutti di compromessi che gli Stati si impegnano a rispettare, ma al contempo il prodotto delle deliberazioni non è una legge e, in quanto tale, non obbliga alcun membro a rispettarla; inoltre, anche la Commissione e la Corte di Giustizia perdono il loro potere di controllo, in quanto il rispetto degli accordi non dipende dall’Unione ma dagli Stati stessi, che possono cambiare la loro posizione senza che nessuna istituzione possa fare nulla. Tuttavia, si possono applicare delle sanzioni, che vengono tuttavia decise in seno al Consiglio, e non dalla Commissione: un esempio lampante è avvenuto nel 2003, quando la Francia non aveva rispettato i limiti del Patto di Stabilità e Crescita; lo stato, tuttavia, non ricevette sanzioni in quanto non si riuscì a trovare la maggioranza qualificata per confermare la decisione. L’ultima criticità invece è rappresentata dalla legittimità democratica che queste istituzioni hanno. L’argomento non è di facile discussione: se infatti, sembrerebbe logico che i rappresentanti di queste istituzioni siano espressione, diretta o indiretta, della volontà popolare in quanto i

rappresentanti o sono eletti tramite elezioni (nel caso di alcuni capi di Stato, si pensi alla Francia) oppure hanno la fiducia di un Parlamento democraticamente eletto, la questione si rende spinosa nel momento in cui uno stato non ha votato a favore di un accordo che è passato e che quindi investirà anche il proprio paese e soprattutto i propri cittadini. Sembra evidente che, seppure le componenti delle due istituzioni intergovernative abbiano una legittimità a livello nazionale, pare mancare la controparte a livello europeo e conseguentemente, verrebbe da chiedersi per quale motivo i cittadini di un determinato paese debbano subire le conseguenze di decisioni non condivise dai propri rappresentanti. Scharpf (1998), nell'affrontare il tema della legittimità democratica – da intendersi come la giustificazione nell'esercizio dell'autorità governativa – parla di *input* e *output legitimacy*: in sostanza, la prima consiste nella risposta alle istanze dei cittadini, mentre la seconda interessa l'effettività delle *policies* sui cittadini. Se entrambi i tipi di legittimità siano presenti nelle istituzioni intergovernative è elemento di discussione che non è scopo di questa tesi indagare.

Queste tre criticità rendono il processo decisionale intergovernativo spesso lento, complicato e pieno di insidie anche in un momento successivo all'accordo tra stati. Anche per questi motivi, questa *governance* è stata spesso argomento di una vibrante discussione accademica, che ha visto protagonisti diversi studiosi. Di particolare interesse, in questo senso, è la politica estera e di sicurezza europea, la cui evoluzione e i suoi tratti fondamentali saranno analizzati nel prossimo capitolo.

In conclusione, è bene ricordarlo, non tutti gli Stati membri hanno partecipato allo stesso modo al processo di integrazione europea: difatti, nel processo di integrazione, alcuni di loro hanno siglato delle clausole di “opt-out”, cioè accordi che in sostanza permettevano di non prendersi determinati impegni che, altrimenti, sarebbero stati obbligati a rispettare. Con la Brexit, solo tre Stati membri si avvalgono delle clausole di opt-out: la Danimarca per quanto riguarda l'unione monetaria ed economica e la politica di difesa; la Polonia rispetto alla Carta europea di diritti fondamentali e l'Irlanda per gli accordi di Schengen. Dunque, in questo caso, si può parlare di integrazione differenziata e di un processo sostanzialmente diverso, che inevitabilmente genera una prima differenziazione interna tra paesi, e anche un interesse più o meno accentuato nei confronti dell'intero processo d'integrazione europea. La motivazione alla base dell'introduzione delle clausole di opt-out è da ricercarsi nel fatto che non tutti gli Stati membri condividono le stesse visioni sull'Unione Europea e sul percorso che la stessa deve intraprendere. Difatti, vi sono sostanzialmente due principali visioni dell'integrazione europea, anche in questo caso brillantemente analizzate da Fabbrini (2017a): la prima è sostanzialmente economica, che vede nell'Unione un mezzo per la realizzazione di una combinazione di cooperazione economica transnazionale e la preservazione della sovranità nazionale. L'idea alla base di tale visione è che, piuttosto che un coordinamento istituzionalizzato, una

cooperazione volontaria sia necessaria per preservare la sovranità nazionale. Dunque, gli stati che maggiormente fanno riferimento a questa visione, quali il Regno Unito prima del 2015, i paesi dell'Est e quelli Scandinavi, sono soliti rallentare di molto il processo decisionale per i settori di maggiore interesse per lo stato nazionale, che non deve essere intaccato dal processo di integrazione, e sono sostanzialmente favorevoli ad un allargamento ulteriore dell'Unione, proprio al fine di favorire la disgregazione in sede intergovernativa ed allargare, al contempo, il mercato unitario. La seconda visione, invece, è di tipo politico, e riconosce in sostanza la necessità di aumentare il livello di integrazione senza limitarsi unicamente al livello economico. Il "come" farlo è tuttavia oggetto di discussione, anche se le due principali visioni che sembrano fiorire dall'attuale dibattito sono a favore o di una federazione parlamentare oppure di una prospettiva governativa.

2.5 Conclusione

Queste due governance sono dunque i due pilastri che attualmente sorreggono l'Unione Europea. Entrambe sembrano avere diverse criticità ed alcuni punti di forza, come ad esempio una potenziale lentezza del processo legislativo ordinario, controbilanciata da una fondamentale presenza del Parlamento europeo e quindi dell'unica istituzione dell'Unione che rappresenta direttamente i cittadini della stessa. Anche la governance intergovernativa ha dalla sua un processo decisionale potenzialmente più snello e veloce, soprattutto grazie all'istituzione della maggioranza qualificata nel Consiglio, mentre vi è una sostanziale mancanza di legittimità nelle istituzioni principali, oltre che una mancanza di forza di legge delle decisioni prese.

In generale, il capitolo ha affrontato diversi temi. Inizialmente, ha descritto le istituzioni fondamentali dell'Unione Europea, con le principali caratteristiche e peculiarità, con il fine di fornire una breve introduzione delle stesse per rendere di chiara e immediata comprensione le relazioni che le istituzioni stesse instaurano nei processi di *decision-making*. L'obiettivo primario di questo capitolo era la descrizione dei due processi di governance, con un'analisi delle loro criticità e dei punti di forza. Ciò è avvenuto per la governance sovranazionale durante la sezione 2.3, in cui si è discusso del processo legislativo ordinario, e per la governance intergovernativa nella sezione 2.4, mostrando le varie criticità che soggiacciono al processo e illustrando, in generale, i rapporti di forza tra le istituzioni. È bene precisare che non era scopo della descrizione un esaurimento della materia trattata, quanto più di fornire la cornice dentro cui si muoverà la tesi.

**POLITICA ESTERA E DI
SICUREZZA COMUNE:
UNA GOVERNANCE
INTERGOVERNATIVA**

3.1 Introduzione

Le competenze affidate all'Unione Europea in materia di politica estera sono aumentate enormemente nel corso degli anni, partendo da una "clear cut situation" nel 1957 col Trattato di Roma, fino ad arrivare ad una complessa distribuzione delle competenze mezzo secolo dopo. In generale, l'Unione deve agire in rispetto dei limiti imposti dagli Stati membri nei trattati, e raggiungere gli obiettivi che gli stessi impongono. Conseguenza di ciò è il fatto che le competenze non specificate nei trattati rimangono in mano degli Stati membri. In generale, la politica estera e di sicurezza comune appare essere all'interno delle cosiddette competenze parallele, cioè materie per cui l'Unione è competente a portare avanti attività e policies comuni, pur non prevenendo gli altri stati membri dal condurre le proprie attività e creare le proprie policies (Keukeleire e Delreux, 2014).

In passato, l'effettività dell'azione dell'Unione Europea in materia di politica estera e di sicurezza comune (PESC) ha sofferto di una mancanza di coerenza ed è spesso risultata inconsistente (*ibidem*). Seguendo Reynaert (2012) consistenza può essere definita come "l'assicurazione che le differenti *policies* non si contraddicono, a livello legale, a vicenda", mentre coerenza non va intesa unicamente come una mancanza di contraddizioni, ma anche come una sinergia e un valore aggiunto tra le diverse componenti del processo. Approfondendo quest'ultimo aspetto, è importante notare come in ambito di politica estera, l'Unione Europea abbia mostrato tre tipi di incoerenza: una orizzontale, composta da una mancanza di coordinamento tra i diversi *policy frameworks*, una verticale, a causa del disallineamento tra le politiche europee e quelle degli Stati membri, ed un'ultima istituzionale, in quanto vi è stata una mancanza di coordinazione tra i vari attori inclusi nel processo decisionale (*ibidem*).

Essendosi resi conto del problema, gli Stati membri tentarono di correggere le criticità nei nuovi trattati di Lisbona, siglati nel 2007 ed entrati in vigore il primo dicembre del 2009. Questi, prevedono una riformulazione del ruolo dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza europea (da adesso in avanti, Alto Rappresentante), che passa da essere una mera figura d'assistenza al Consiglio in materie PESC ad essere il presidente del *Foreign Affairs Council* e vice-presidente della Commissione. Appare dunque chiaro come questo processo sia stato effettuato per tentare di arginare quell'incoerenza istituzionale prima menzionata, in quanto avrebbe assunto, nel disegno costituzionale, un ruolo di ponte tra la sfera sovranazionale e quella intergovernativa. Inoltre, egli ingloba i poteri del Commissario Europeo per le relazioni esterne (Lieb e Maurer, 2007). In realtà, la figura dell'Alto Rappresentante nasce nel 1997, con il trattato di Amsterdam, stipulato per contrastare i bui normativi lasciati dal Trattato di Maastricht (Howort e La Gogrec, 2007). Ad ogni modo, questa

figura non agisce da sola, e ha anzi al suo fianco un servizio che Comelli e Matarazzo (2010) definirono “sui generis”: il Servizio Europeo per l’Azione Esterna, che ha un compito di supportare l’azione dell’Alto Rappresentante (art. 27 TUE) – che a sua volta è posto alla guida del Servizio stesso.

Prima di esaminare il processo decisionale per la politica estera, è bene discutere dei due approcci che White (2018) sostiene essere maggioritari nell’analisi della politica estera europea. Il primo è quello di concentrarsi sull’Unione Europea come un attore effettivo in politica estera: il focus di questo approccio è quello di comprendere in che modo e per quali motivi questa istituzione sia diventata così importante a livello di politica globale e come possa essere così influente a livello internazionale. Ciò permette – ed ha permesso in passato – di comprendere il ruolo che l’Unione gioca in ambito mondiale. Tuttavia, questo approccio si concentra maggiormente sul risultato dell’azione, piuttosto che sul processo decisionale che è alla base dell’azione stessa: è dunque fondamentale per comprendere i risultati raggiunti nel corso del tempo, ma meno nel comprendere come questi siano stati conseguiti. Al contrario, il secondo approccio messo in risalto da White può essere, a suo parere, incluso nell’istituzionalismo neo-liberale che, piuttosto che focalizzarsi sul comportamento dell’attore, indaga lo stesso come il risultato delle relazioni tra le istituzioni internazionali o altre strutture che compongono l’attore. Il focus è quindi centrato sulla struttura, e sembra calzare effettivamente a pennello considerando sempre la maggiore cooperazione e integrazione nel framework europeo della politica estera e di sicurezza comune. È innegabile che questa tesi si avvicinerà di più a questo secondo approccio in quanto l’obiettivo primario non è l’analisi dei risultati ottenuti, quanto più il processo decisionale che ha portato tali risultati.

Dopo questa breve introduzione, è bene entrare nello specifico della descrizione. Per questo motivo, la sezione 3.2 si occuperà di analizzare il processo di decision-making e policy making in politica estera e di sicurezza comune, la sezione 3.3 del Servizio Europeo per l’Azione Esterna in modo più specifico e, per concludere, la sezione 3.4 affronterà la politica di vicinato, fondamentale all’interno del vasto framework della politica estera dell’Unione.

3.2 Il processo di policy making in politica estera e di sicurezza comune

Il primo elemento da rilevare è il fatto che la politica estera e di sicurezza comune ricade all’interno del framework intergovernativo. Questa scelta appare come oculata se si guarda a come una collaborazione tra stati a livello europeo avvenisse già dal 1969, anno in cui per la prima volta dei

ministri degli esteri degli stati europei si incontrarono per consultarsi a vicenda sulla politica estera. Tutti questi paesi facevano all'epoca parte delle Comunità Europee (Giegerich, 2015). Queste consultazioni proseguirono per diversi anni, tanto che presero il nome di Cooperazione Politica Europea: questa era formata da un sistema puramente intergovernativo, all'infuori del framework legale delle Comunità Europee (*ibidem*). Tuttavia, si comprese durante le riunioni per l'Atto Unico europeo, nel 1986, l'importanza di ricondurre questa materia all'interno della sfera comunitaria, anche solo per l'importanza di potersi mostrare al resto del mondo e poter agire in generale in politica estera come una voce comune – presupposto fondamentale per il funzionamento del mercato unico che si era deciso di creare in quella stessa riunione. La risposta più ovvia, dunque, fu quella di procedere tramite una “Brusellizzazione” (Howort e La Gogrec, 2007) e di ricondurre la gestione di questa materia ad un ambito intergovernativo.

Come già in precedenza sottolineato (si ricorda la sezione 2.4, capitolo 2), la governance intergovernativa vede principalmente due istituzioni protagoniste: il Consiglio e il Consiglio europeo (art. 24 TUE). In questa spiegazione, seguirò in larga parte Keukeleire e Delreux (2014), in quanto ritengo che il loro approccio sia il più chiaro per la difficile spiegazione della politica estera e di sicurezza comune a livello europeo. Elemento fondamentale, quindi, è che sia attraverso il Consiglio che il Consiglio europeo gli Stati membri hanno un controllo fondamentale della politica estera europea, che poi viene messa effettivamente in atto grazie all'Alto Rappresentante e al Servizio Europeo per l'Azione Esterna. Tuttavia, alcuni articoli dei trattati – si pensi ad esempio all'articolo 30 TUE, che dispone che sia ogni stato membro che la Commissione possono sottoporre al Consiglio questioni di politica estera oppure proporre iniziative – potrebbero dare l'impressione (sbagliata) che alcuni aspetti del metodo comunitario di decision-making, e quindi sovranazionale, possano essere utilizzati in ambito di politica estera, quando in realtà da altre disposizioni dei Trattati si comprende bene come il potere sia interamente in mano al Consiglio e al Consiglio europeo (*ibidem*). Ad esempio, l'articolo 26 del Trattato sull'Unione Europea dispone che sia il Consiglio europeo a stabilire gli obiettivi e a definire gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune, mentre è il Consiglio che elabora tali politiche e prende le decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione rispettando ciò che il Consiglio europeo ha delineato.

Tuttavia, sarebbe limitativo ridurre l'intera politica estera europea a questo unico principio decisionale. Infatti, seppur vero che il potere decisionale rimane in mano alle due istituzioni sopramenzionate, i trattati prevedono diverse procedure, anche se spesso queste vengono poco rispettate (*ibidem*). Questa sezione procederà dunque in questo modo: inizialmente, si avrà una breve analisi formale delle disposizioni dei Trattati e di come i Trattati dispongono l'azione rispetto alle

diverse situazioni previste, con un'analisi dell'articolo 31 TUE, mentre in un secondo momento si avrà un'analisi sostanziale dello sviluppo della politica estera e di sicurezza comune. Il primo scenario previsto è quello già precedentemente analizzato, cioè la creazione di principi e linee guida generali per la PESC, attuate grazie al Consiglio europeo che opera all'unanimità. Invece, se ci si occupa di sviluppare strategie comuni in aree in cui gli Stati membri hanno particolari interessi comuni, questo viene in primo luogo gestito dal Consiglio europeo all'unanimità sulle basi di raccomandazioni del Consiglio, che delibera anch'esso tramite decisione unanime; tuttavia, se si tratta di implementazioni di strategie comuni già esistenti, in sede di Consiglio è richiesta unicamente la maggioranza qualificata. Su questo filone, dunque, è importante aprire una parentesi sull'attivazione di meccanismi di implementazione di politiche già esistenti. Queste sono prese dal Consiglio (con concordanza piena) sulle basi delle indicazioni fornitegli dal Consiglio europeo, ma vi sono delle eccezioni per ciò che riguarda la nomina di un rappresentante speciale, l'implementazione di un'azione congiunta o una posizione comune e quando si devono prendere decisioni sulla base di una strategia comune: anche in questo caso, come nel precedente, le decisioni possono essere prese a maggioranza qualificata. Una procedura diversa è invece prevista per la sottoscrizione di trattati internazionali con uno o più Stati o un'altra organizzazione internazionale, elemento previsto dall'articolo 24 TUE e regolato, principalmente, dall'articolo 218 TFUE. In questo caso è il Consiglio che, tramite la sua Presidenza, avvia i negoziati, e viene costantemente assistito sia dalla Commissione che dall'Alto Rappresentante tramite raccomandazioni; il Consiglio, inoltre, nomina il negoziatore. È sempre la stessa istituzione che adotta all'unanimità la decisione relativa alla conclusione dell'accordo. In conclusione, vi è un'ultima previsione dei trattati, che dispone la votazione a maggioranza semplice del Consiglio nel caso di questioni procedurali, come previsto dall'articolo 31, quinto paragrafo TUE.

Appare chiaro ed evidente che il Consiglio europeo deliberi per consenso nella totalità dei casi previsti, mentre il Consiglio può avere delle eccezioni. Da disposizioni dei trattati, sembra emergere un elemento fondamentale della politica estera e di sicurezza europea, che sottolinea come nuove decisioni in materia debbano essere adottate con l'unanimità, per cui ogni novità in politica estera deve essere concordata da tutti gli Stati membri – che, è stato ormai più volte evidenziato, hanno intenzione di mantenere il controllo su questa materia saliente – mentre, per ciò che riguarda eventuali modifiche o implementazioni di politiche già esistenti, queste possono essere adottate tramite la maggioranza qualificata. Questo non è un aspetto secondario: infatti, risulta essere un efficace espediente per contrastare il possibile immobilismo che il voto unanime comporta, e al contempo fa mantenere agli Stati membri un controllo sulle decisioni unitarie di politica estera e di sicurezza comune. Tuttavia, il ricorso a questa votazione accade piuttosto di rado e in casi ben specifici, il che permette comunque ai singoli stati di poter bloccare una decisione. Vi sono tuttavia delle eccezioni,

poste dall'articolo 31 quarto paragrafo TUE, a questo ricorso alla maggioranza qualificata: infatti, tale procedura non può essere applicata per decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa.

Un'analisi sostanziale, però, del processo decisionale dell'Unione Europea in ambito di politica estera e di sicurezza comune mostra come spesso le disposizioni costituzionali non vengano rispettate, soprattutto perché sono procedure laboriose che necessitano di specifici requisiti per l'attuazione. Inoltre, anche le strategie comuni non sono più usate dal 2000, quando ne furono approvate tre (Keukeleire e Delreux, 2014), e ciò rende irrilevanti le previsioni dell'utilizzo della maggioranza qualificata per l'implementazione di tali posizioni. Di conseguenza, il processo decisionale consensuale rimane alla base della politica estera e di sicurezza comune a livello europeo (*ibidem*). Tuttavia, gioca un ruolo di primaria importanza l'articolo 12 del Regolamento interno del Consiglio, approvato con decisione del Consiglio 2004/338/CE il 22 marzo del 2004: tale disposizione prevede l'istituzione di una procedura scritta, per cui gli atti del Consiglio relativi ad una questione urgente possono essere adottati mediante una votazione espressa per iscritto, qualora o il Consiglio o il COREPER decidano all'unanimità di ricorrere a questo metodo. Inoltre, anche il Presidente può, in circostanze particolari, ricorrere a questo metodo, che si caratterizza per il fatto che una decisione può entrare in vigore se, dopo un periodo di tempo, nessuno stato si oppone alla stessa: essendo di solito il tempo di reazione abbastanza basso (*ibidem*), si permette all'Unione di prendere decisioni in tempi brevi.

Tuttavia, questo processo di *decision-making* ha, a monte, bisogno di un processo di *policy-making*, e quindi di sviluppo di decisioni da adottare. Il processo di sviluppo delle *policies* dell'Unione Europea si può definire come multilivello, in quanto non si basa unicamente sulle posizioni dell'Unione, ma anche sulla cooperazione sistematica tra gli Stati membri e per la conduzione della loro politica, tanto che quest'ultimo aspetto viene sottolineato anche dall'articolo 25 TUE nei metodi di conduzione della politica estera unitaria. Ciò vuol dire che si viene a creare un rapporto, nello sviluppo delle *policies*, tra istituzioni nazionali ed europee, che richiede un coordinamento continuo tra le parti per raggiungere un accordo. Dunque, la domanda da porsi è come sia possibile che l'Unione, considerando il complesso coordinamento che richiede questo sistema multilivello, la difficoltà intrinseca ormai più volte sottolineata del voto unanime e i molti problemi che lo sviluppo di una *policy* comporta, riesca a sviluppare qualsiasi tipo di politica. Keukeleire e Delreux sostengono che tre diverse dinamiche politiche e il loro meccanismo operativo permettono la realizzazione delle *policies*: la dinamica comunitaria, la dinamica interna al Consiglio e la dinamica dei gruppi di contatto. Nella dinamica comunitaria si ha un ruolo importante svolto dalla Commissione grazie ai

contatti che essa ha con stati terzi (o gruppi di stati terzi), e che quindi aiuta il processo di *policy-making*, e in questo caso il ruolo dell'Alto Rappresentante è fondamentale in quanto figura di raccordo tra le parti. Invece, nella dinamica interna al Consiglio si deve fare riferimento al graduale rafforzamento della politica estera e di sicurezza con l'aggiunta di nuovi attori come l'Alto Rappresentante o il SEAE, il che comporta la creazione di un nuovo meccanismo di generazione di *policies* interne al Consiglio per la politica estera. Nella dinamica dei gruppi di contatto invece, un insieme di stati prende informalmente la guida della creazione delle politiche in relazione ad uno o più elementi specifici, che sono per loro di particolare interesse (Keukeleire e Delreux, 2014).

Nel corso degli anni, dunque, si è notato come spesso l'immobilismo e l'operosità del processo decisionale, dovuto ad una sostanziale *governance* multilivello sia stata superata con metodi alternativi a quelli proposti dai trattati. Se si pensa ad esempio alla dinamica comunitaria, si nota come in qualche modo ci si sposti da una dinamica di puro intergovernatismo per ritrovarsi in un ambito più sovranazionale, grazie al supporto della Commissione, nonostante quest'istituzione, così come il Parlamento e la Corte di Giustizia, svolga un ruolo marginale. Ciò è, in sostanza, dovuto alle disposizioni degli articoli 24 e 25 del Trattato sull'Unione Europea: una lettura congiunta dei due dimostra come, innanzitutto, la politica estera e di sicurezza comune sia "attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio" (Art. 24, Trattato sull'Unione Europea) tramite posizioni e decisioni, cui sono esclusi atti legislativi, tipico prodotto invece del metodo comunitario e del processo legislativo ordinario.

3.3 Il Servizio Europeo per l'Azione Esterna

Il Servizio Europeo per l'Azione Esterna, previsto dai Trattati di Lisbona del 2007, è stato ufficialmente creato il 26 luglio del 2010 tramite decisione del Consiglio sotto proposta dell'allora Alto Rappresentante, Catherine Ashton, ed è entrato in forze il primo gennaio dell'anno successivo. La sua guida viene affidata all'Alto Rappresentante, supportato da un segretario generale. Il Servizio è articolato in cinque dipartimenti principali, divisi per zona geografica, e da altri dipartimenti responsabili di specifici elementi della politica estera e di sicurezza o di difesa, come ad esempio la gestione delle crisi, affidata al Crisis Management: questo è fondamentale per il coordinamento e l'utilizzo di tutti i mezzi di risoluzione di crisi cui l'Unione dispone (Ewers-Peters, 2021). In generale, il Servizio Europeo per l'Azione Esterna svolge importanti compiti in materia di politica estera: in

primis, è un servizio che adempie funzioni diplomatiche e di rappresentanza dell'Unione Europea nel mondo (con un meccanismo simile a quello delle ambasciate, seppur non con la stessa soggettività giuridica internazionale); in secondo luogo, si occupa di coordinare i servizi diplomatici degli Stati membri, per sincronizzare le politiche estere; inoltre, il Servizio aiuta l'Alto Rappresentante, il presidente della Commissione e il presidente del Consiglio Europeo; per ultimo, tutte le operazioni civili e militari per la politica estera di sicurezza comune sono organizzate e gestite sotto l'egida del SEAE, seppur non sia l'unico attore in questo settore, in quanto gli stati membri hanno ancora un'importante influenza (*ibidem* e Decisione Consiglio 2010/427/UE).

Si è a lungo discusso sulla creazione dei *de novo bodies* e delle logiche che sottostanno agli stessi. Particolarmente interessante, in materia, è l'analisi fornita da Howort e La Gogrec (2007), i quali insistono con due logiche alla base della creazione di nuovi bodies: una istituzionale, per cui eventi esterni richiedono coordinamento interno per rispondere in modo migliore alle pressioni esterne e quindi necessariamente la creazione di un organo che se ne possa occupare (seppur mostrando anche le criticità di questo approccio, in quanto si rischia una proliferazione di istituzioni, come se ad ogni nuovo problema corrispondesse una nuova istituzione), e una logica politica, per cui gli stati stessi che creano i nuovi bodies si trovano a “combattere” contro il potere che i nuovi organi hanno acquisito. Questa logica sottostà anche alla creazione del SEAE, che doveva nascere come una sorta di ministero degli esteri dell'Unione, ma in generale è chiaro come servisse un body che garantisse coerenza nei confronti dell'azione esterna europea, soprattutto dopo la creazione del mercato unico e dell'euro come valuta (*ibidem*).

Si comprende, dunque, come la creazione del Servizio Europeo per l'Azione Esterna e il rafforzamento della figura dell'Alto Rappresentanti fossero elementi strumentali ad una maggiore coerenza ed efficacia dell'azione esterna dell'Unione. Secondo le disposizioni costituzionali del Trattato sull'Unione Europea di Lisbona, esso ricopre un ruolo secondario rispetto all'Alto Rappresentante – che, secondo l'articolo 26, terzo paragrafo, attua la politica estera e di sicurezza comune insieme agli stati membri – in quanto l'articolo 27, terzo paragrafo, sostiene che lo stesso “si avvale di un servizio europeo per l'azione esterna” (Articolo 27 Trattato sull'Unione Europea, 2007); inoltre, questo articolo dispone che il funzionamento e l'organizzazione del SEAE vengano fissati per decisione del Consiglio. Ed è proprio con la Decisione 2010/427/UE che la stessa istituzione crea il Servizio Europeo per l'Azione Esterna e ne dispone, in modo più approfondito, i compiti. Il suo processo di formazione, tuttavia, non è stato privo di ostacoli, con un forte braccio di ferro tra la Commissione (sostenuta dal Parlamento), che difendeva le sue competenze sulle politiche e sugli strumenti finanziari con i quali gestiva l'azione esterna dell'UE, e il Consiglio e gli Stati membri, che

insistevano molto per il trasferimento al SEAE di alcune funzioni della Commissione (Comelli, Matarazzo, 2010). Questo conflitto politico ha messo a dura prova Catherine Ashton, allora Alto Rappresentante, che si è trovata a mediare tra le due istituzioni cui faceva parte. Alla fine, si riuscì a trovare la quadra grazie ad una proposta della Ashton stessa, pur con dure critiche da parte di diversi membri del Parlamento europeo in quanto, secondo alcuni di loro, la proposta dell'Alto Rappresentante non rifletteva l'interesse dell'Unione (*ibidem*). Ad oggi, il Servizio appare avere un'autonomia funzionale e dalla Commissione e dal Segretariato del Consiglio, in linea con le previsioni pattizie.

Un'analisi più approfondita della decisione 2010/427/UE in relazione con il Trattato sull'Unione europea ci mostra la conformazione del Servizio in relazione al suo personale: infatti, lo stesso è formato da funzionari del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione, nonché da funzionari diplomatici provenienti dagli Stati membri. A questi si aggiungono, se necessario, in casi specifici ad un numero di esperti nazionali distaccati specializzati. Inoltre, i servizi e le funzioni pertinenti del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione sono stati trasferiti al SEAE. Esso è articolato in un'amministrazione centrale e nelle delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali, ciascuna posta sotto l'autorità di un caporedattore. L'apertura o la chiusura di una delegazione è adottata dall'Alto Rappresentante di concerto con il Consiglio e la Commissione.

Tuttavia, l'aspetto più interessante del Servizio Europeo per l'Azione Esterna è caratterizzato dal sistema di risposta alle crisi internazionali, il Crisis Reponse System. A tale elemento sarà dedicata la prossima sezione.

3.3.1 Il Crisis Response System

Per garantire ancora maggiore coerenza e coordinazione nell'ambito di risposta alle crisi complesse, nel 2010 l'Alto Rappresentante Catherine Ashton ha creato, in seno al Servizio Europeo per l'Azione Esterna, il Crisis Response and Operational Coordination Department (CR&OC). L'obiettivo alla base della creazione di questo dipartimento era quello di raggiungere un *Comprehensive Approach* in caso di crisi complesse, siano esse artificiali o naturali (Tercovich, 2014), ma anche per garantire un intervento effettivo ed efficace, grazie anche alla partecipazione degli Stati membri e alla circolazione del flusso di informazione – sia tra i vari paesi che tra gli Stati membri e le istituzioni europee – che

lo stesso garantirebbe. Per favorire questa cooperazione, sono state sviluppati diversi strumenti: la EU Crisis Platform, la EU Situation Room, oltre che alcuni accordi riguardo la EU Integrated Political Crisis Response (*ibidem*).

Innanzitutto, è bene analizzare che cosa si intende per crisi complesse. Non vi è concordanza di idee rispetto a ciò che l'Unione ritiene, o dovrebbe ritenere, essere una "crisi complessa" (Boin *et al*, 2013), e ciò comporta intrinseche difficoltà, in quanto una mancanza di accordo comporta inefficienza e incomprensione tra gli Stati e nell'Unione. Non essendo un'entità statale, per cui una crisi è un pericolo imminente ai valori sociali che necessita di un intervento da parte degli attori politici (Rosenthal, Charles e Hart, 1989), l'Unione ha necessità di avere una definizione ampia di "crisi complessa", che comprende tutto lo spettro di disastri naturali e creati dall'uomo.

Il Crisis Response and Operational Coordination Department non era previsto dai Trattati di Lisbona né all'interno della decisione 2010/427/EU che ha dato vita al SEAE, ma creato, come già accennato, dall'Alto Rappresentante Ashton. L'obiettivo principale del Crisis Response System è quello di garantire una coerenza tra i vari aspetti della risposta ad una crisi e i mezzi di gestione della stessa (siano essi politici, diplomatici o altri), oltre che quello di velocizzare e facilitare il processo di decision-making (Tercovich, 2014). Il CR&OC gestisce il sistema, e sotto l'autorità del *Crisis Management Board* deve monitorare tutte le fasi della crisi, identificando le misure appropriate. Nel farlo, il Crisis Response and Operational Coordination Department è supportato dalla EU Situation Room, un organo civile-militare, il cui compito è quello di raccogliere tutte le informazioni fornite dagli attori dell'Unione, quali le delegazioni, gli Stati membri, operazioni di sicurezza e difesa comune. Inoltre, al momento dello scoppio di una crisi si ha invece l'intervento della Crisis Platform, che ha il compito di coordinare tutti i rilevanti attori europei. La prima volta che è stata attivata è stato durante la crisi libica del 2011, durante la quale si è riunita per 14 volte da marzo a ottobre dello stesso anno (*ibidem*).

In conclusione, l'approccio europeo alle crisi complesse ha subito diversi cambiamenti istituzionali, finalizzati, in sostanza, al raggiungimento di un *Comprehensive Approach* nella risposta. L'unione dei diversi protagonisti interessati nel *crisis management* nella Crisis Platform è senza dubbio un elemento innovativo che ha aspetti positivi nell'efficacia dell'azione. Vi sono tuttavia da compiere degli aggiustamenti, ma è sicuramente notevole il fatto che tale sistema sia stato inserito all'interno del Servizio Europeo per l'Azione Esterna che, inevitabilmente, nella gestione della crisi, diventa uno degli attori primari e fondamentale della creazione e della gestione delle *policies* per l'Unione Europea.

3.4 Conclusion

Il capitolo ha analizzato, in modo più approfondito, alcuni aspetti dell'Unione Europea. In primis, vi è stato un focus, nella sezione 3.2, sulla politica estera e di sicurezza, in cui si è analizzato il processo di *decision-making* prima e quello di *policy-making* poi, partendo da un'analisi formale delle disposizioni dei trattati, per poi passare ad un'analisi sostanziale del processo. In entrambi i casi, si nota una preponderanza del Consiglio e del Consiglio Europeo sulle altre istituzioni. Tuttavia, si è sottolineato come dei nuovi modelli di *policy-making* siano stati messi in atto per snellire il processo. Uno di essi prevede l'utilizzo del Servizio Europeo per l'Azione Esterna, la cui trattazione è avvenuta nel paragrafo 3.3, con un focus sul sistema di gestione delle crisi che lo stesso possiede e può attivare per mano dell'Alto Rappresentante, posto proprio a capo del Servizio.

Il prossimo capitolo si occuperà di analizzare il conflitto ucraino e di fornire un'approfondita analisi sul ruolo che il Servizio Europeo per l'Azione Esterna ha svolto nel processo di *policy-making* dell'Unione Europea nell'affrontare quella crisi. Successivamente, questa narrazione verrà utilizzata come base per indagare se nel caso specifico analizzato, la terza ipotesi del nuovo intergovernativismo è stata soddisfatta o meno.

**LA CRISI UCRAINA DEL
2014: LE RISPOSTE
DELL'UNIONE EUROPEA
ALLA CRISI**

4.1 Introduzione

Come sottolineato nel capitolo precedente, l'Unione Europea ormai da diverso tempo si è prodigata nel mostrarsi come una figura di riferimento nel suo vicinato, dotandosi anche di un sistema di risoluzione delle crisi complesse che possono venire a verificarsi nelle zone geografiche a lei limitrofe. Obiettivo del capitolo è dunque quello di mostrare il comportamento dell'UE in relazione alla crisi Ucraina del 2014, generata dall'invasione russa della regione della Crimea. Oggetto di particolare interesse sarà il processo decisionale alla base delle *policies* adottate dall'Unione per fronteggiare tale crisi, comparando lo stesso al sistema evidenziato nella sezione 3.2 del precedente capitolo. Ancor meglio, si indagherà l'intervento del Servizio Europeo per l'Azione Esterna e il suo ruolo nel *policy-making*, studiando il tipo di compito ad esso assegnato in quel particolare frangente. A ciò verrà poi, successivamente, affiancato un'analisi in relazione alla terza ipotesi del nuovo intergovernatismo, con cui si comprenderà se e in che misura essa può essere soddisfatta dal caso studio ucraino: difatti, nel caso in cui il Servizio Europeo per l'Azione Esterna avesse ricevuto in delega dal Consiglio o dal Consiglio Europeo delle competenze a lui estranee e proprie di queste istituzioni, in ambito di politica estera e di sicurezza comune, allora la terza ipotesi del nuovo intergovernatismo, secondo cui ai *de novo bodies* vengono delegati dei compiti propri delle istituzioni intergovernative, in quanto gli Stati membri sono riluttanti a concedere potere alle istituzioni sovranazionali (Bickerton, Hodson e Puetter, 2015), verrà confermata.

Il capitolo coprirà, in una prima parte, un focus sulla politica di vicinato dell'Unione Europea, che tenterà di spiegare il motivo per cui l'UE nutre particolare interesse nelle zone a lei limitrofe. Successivamente, si passerà alla narrazione della crisi che ha coinvolto la Crimea e ha determinato la sua annessione alla Russia nel marzo del 2014. Tale narrazione avverrà in senso diacronico, e sarà, conseguentemente, un'esposizione di tipo storica. Successivamente, si analizzerà il processo decisionale dell'Unione Europea in relazione alle *policies* intraprese per fronteggiare la crisi e in una sezione apposita, avverrà la discussione circa la dimostrazione o meno della terza ipotesi del nuovo intergovernatismo. A conclusione del capitolo, una sezione riassuntiva di ciò che è stato discusso e dimostrato.

4.2 La politica di vicinato

La politica estera è una materia che ha rappresentato un elemento fondamentale per l'Unione, in quanto essa stessa si è sempre data l'obiettivo di svolgere un ruolo di primaria importanza nel bacino

mediterraneo e non solo. Si riteneva infatti che l'Unione dovesse svolgere un ruolo di egemone e di esempio virtuoso per i valori che incarna e che avrebbe dovuto sviluppare. Per questo motivo, sin dal Trattato di Maastricht, si ha avuto l'idea di provare ad allargare i confini dell'Unione, includendo più Stati all'interno dell'organizzazione. In particolar modo, la regione mediterranea è sempre stata di particolare interesse per l'Europa unita (Fernandez Arribas, Pieters, Takacs, 2013), soprattutto per uno sviluppo economico, come testimoniato anche dal Processo di Barcellona e il riaccredito del progetto "l'Unione per il Mediterraneo", lanciati rispettivamente nel 1995 e nel 2008, ma soprattutto dall'allargamento ai paesi del bacino della politica di vicinato (in inglese European Neighbourhood Policy) nel 2004. Inizialmente si riteneva che la politica da perseguire fosse quella dell'allargamento, quindi, dell'inglobare all'interno dell'Unione tante nazioni quante ne dimostrassero di voler farne parte; tuttavia, l'allargamento ha comportato diverse sfide per l'UE stessa, che ha dovuto non solo inglobare i nuovi paesi, ma anche visioni diverse di politica estera e di rapporti con stati terzi (Coskun, 2006). Per questo motivo, è stato necessario modificare l'approccio con gli stati limitrofi, e per questo motivo il progetto della politica di vicinato è nato in seno al Consiglio Europeo, con l'idea della formula "stabilization through cooperation" (*ibidem*). Proprio riguardo quest'ultima, questa ha subito una forte accelerazione dopo il Trattato di Lisbona (Hillion, 2013), che dà all'Unione uno specifico mandato di costruzione di ottime relazioni con il proprio vicinato, tramite l'articolo 8 TUE, allineando gli obiettivi della politica di vicinato con lo European Security Strategy del 2003 (*ibidem*). Non solo, però: infatti, il riposizionamento della disposizione sulla politica di vicinato fa sì che essa non sia più concepita come elemento di politica estera, ma anche interna, dandole respiro più ampio rispetto ai trattati precedenti: in sostanza, secondo Hillion, questo elemento obbliga istituzioni, organismi e organi dell'Unione al rispetto degli obiettivi di politica di vicinato quando si sviluppano le varie policies, permettendo all'Unione di svolgere un'azione omnicomprensiva rispetto ai rapporti con lo stato vicino, anche se a livello pratico tutto ciò non si è ancora visto e l'articolo va sfruttato in modo maggiore. Inoltre, l'articolo 8 TUE sembra presagire che intorno all'Europa si potesse creare, grazie alla politica di vicinato, un "ring of friends", di nazioni vicine tra loro e che avrebbero creato prosperità, grazie anche all'aiuto dell'Unione, in ambito politico ed economico.

La gestione della politica di vicinato è sempre stata in mano della Commissione prima del Trattato di Lisbona, il cui intervento ha creato una condivisione per le policies in quest'ambito tra la Commissione stessa e il Servizio Europeo per l'Azione Esterna, seppur senza una chiara e marcata differenza tra le due. Inoltre, l'Unione si è anche posta come obiettivo quello della sicurezza, a partire dal 2003 con lo European Security Strategy, un approccio alla sicurezza interna ed esterna. Il progetto si pone infatti tre obiettivi: il controllo dei principali pericoli (quali la proliferazione delle armi, il terrorismo e altri), una sicurezza nel vicinato e la costruzione di un ordine internazionale basato sul

multilateralismo. Due di questi pilastri, il secondo e il terzo, anticipano le idee espresse l'anno successivo alla creazione della politica di vicinato. La costruzione di una situazione sicura nel vicinato passa attraverso stati ben governati (Consiglio Europeo, 2003), con la già citata idea di creazione di un "ring of friends" attorno all'Unione; per questo proposito diversi programmi sono stati sviluppati nel corso degli anni, per creare stabilità e sviluppo nel vicinato, come la Euro-Mediterranean Partnership. Di per sé, gli obiettivi della creazione del "ring of friends" e dell'eliminazione di divisioni nell'Europa, non sono altro che sotto-obiettivi della European Security Strategy, seppure quest'ultima non faccia riferimento alla politica di vicinato come mezzo per la costruzione di sicurezza, anche se è chiaro che la stessa sia lo strumento migliore per garantire la sicurezza nelle nazioni limitrofe all'Unione.

Tuttavia, rileva Comelli (2013), la politica di vicinato è stata al di sotto delle aspettative, tanto che sono stati attuati dei cambiamenti nel 2011 che, tuttavia, secondo lo stesso autore non sono stati sufficienti. I due principali fronti fallimentari sono stati il fronte orientale, in cui il processo di democratizzazione non ha portato i suoi frutti, e quello meridionale, in cui si sono avvenuti dei ribaltamenti di alcuni regimi autocratici durante la Primavera Araba – generatasi a partire dalla fine del 2010 – ma l'Unione non pare aver avuto un ruolo fondamentale in questo processo (*ibidem*). I cambiamenti alla politica di vicinato non appaiono come una "rivoluzione", bensì molto più come una "revisione", in quanto è avvenuto più un riesame della politica europea di vicinato a seguito della Primavera Araba, che un effettivo cambiamento di approccio (*ibidem*).

In conclusione, la politica di vicinato ha avuto il pregio di unire sotto un unico framework per le relazioni tra tutti gli Stati membri e l'Unione Europea in materia, tanto che, ad esempio, anche i paesi nordeuropei si trovano ad affrontare le questioni della politica di vicinato mediterranea, e lo stesso si può dire dei paesi locati più ad occidente con le questioni caucasiche. Il lato negativo, però, viene sottolineato sia da Comelli (2013) che da Witney (in collaborazione con Dworkin, 2012): spesso, la politica di vicinato agisce unicamente come, si potrebbe definire in linguaggio matematico, minimo comun denominatore, in quanto diversi Stati membri hanno già politiche per alcune aree geografiche. Si pensi al bacino mediterraneo, in cui agisce da una parte la politica di vicinato, gestita in modo quasi "tecnocratico" dalla Commissione e dal SEAE, mentre dall'altra vi sono politiche nazionali che dispongono già di ampi fondi e sono in fase avanzata (Witney, Dworkin, 2012). Anche sotto questo ambito di politica estera, dunque, gli Stati membri sembrano limitare l'azione dell'Unione Europea.

4.3 La crisi russo-ucraina

Negli ultimi anni, il quadrante orientale ed in particolar modo l'Ucraina hanno presentato una situazione particolarmente instabile. Difatti, a partire dalla perdita di potere di Yanukovich – capo del governo storicamente vicino alla Russia – e l'inizio di una legislatura filoeuropea ha comportato criticità importanti, scaturite in un conflitto nella regione della Crimea, occupata dalle truppe russe. In realtà, le motivazioni alla base degli scontri armati sono più profonde di quanto questo breve incipit descriva. Innanzitutto, è importante precisare come l'Ucraina indipendente – si è infatti distaccata dall'Unione Sovietica nell'agosto del 1991 – abbia costantemente risentito del suo passato di “nazione sorella” dell'impero sovietico, e come questo retaggio storico abbia influenzato le relazioni che la stessa ha avuto nel corso degli anni con la Russia stessa, le nazioni limitrofe e i paesi euro-atlantici, rendendo non poco ardua la creazione di relazioni commerciali, politiche e diplomatiche. Tuttavia, un accordo di associazione sembrava essere stato raggiunto, mancando solo la firma del Presidente ucraino, con l'Unione Europea. L'accordo aveva diversi fini, ricercabili nel primo articolo (Accordo di Associazione UE-Ucraina, 2013): si volevano, in primo luogo, riavvicinare le parti e rafforzare l'associazione dell'Ucraina alle politiche dell'UE, con un rafforzamento anche delle relazioni economiche e commerciali, con il fine di promuovere, conservare e rafforzare la pace tra l'Unione e l'Ucraina (*ibidem*).

Tuttavia, il rifiuto da parte di Yanukovich, nel novembre 2013 anche a seguito di minacce russe, di apporre la propria firma aveva creato tumulto nel paese, tanto che nella notte tra il 21 e il 22 novembre 2013, all'indomani della decisione, cominciarono violente manifestazioni pro europeiste, successivamente denominate Euromaidan, in gran parte del paese, con decine di migliaia di persone che si riversarono in strada per chiedere la rimozione di Yanukovich (Rose, 2014). Queste proteste comportarono frizioni tra l'Unione e la Russia, oltre che una spaccatura interna dell'Ucraina stessa, con la nazione che si divise rapidamente in due fazioni: ad Ovest i filo-europeisti, ad Est i filorusi (Sayin, Modebadze, 2015). Nel tumulto generale, protrattosi per alcuni mesi, l'ormai ex-Presidente scomparve da Kiev il 22 febbraio 2014, e al suo posto Arseniy Yatseniuk diventò primo ministro *ad interim*, comportando la creazione di un governo fortemente in contrasto con il precedente, tanto da abolire il russo come una delle due lingue ufficiali dello stato. Questo, però, comportò malumori soprattutto nelle regioni orientali della nazione, a prevalenza russofona, tanto da scatenare nuove manifestazioni soprattutto nella capitale della Crimea, Simferopoli (*ibidem*), incrementate da un mandato di arresto nei confronti di Yanukovich per aver ordinato di sparare sulla folla (Smith, Harari, 2014). Nel frattempo, il mondo occidentale cominciò a muoversi, con i ministri delle finanze del G20 che tra il 22 e il 23 febbraio affrontarono l'argomento di aiuti finanziari all'Ucraina, mentre l'allora

Alto Rappresentante Catherine Ashton andò in visita nel paese per invitare al dialogo. Al contempo, Angela Merkel, in quel momento cancelliera tedesca, ebbe un colloquio telefonico con il presidente russo Vladimir Putin che portò ad una concordanza d'idee sull'importanza della stabilità della nazione ucraina (*ibidem*).

Tuttavia, pochi giorni dopo, il 26 febbraio, la Russia cominciò delle esercitazioni militari al confine, con circa 38000 truppe (*ibidem*). Questo permise di poter avere milizie pronte ad intervenire in sostegno dei ribelli filorussi, che avevano cominciato un assalto alle infrastrutture, governative e non, strategiche della regione. Ed è proprio durante questi concitati momenti che le forze militari russe entrano in Crimea, giustificando l'atto con una protezione della popolazione russa presente in loco, ed aiutando i manifestanti nella conquista. Una volta occupati i punti di maggiore interesse della regione, in particolar modo i palazzi governativi, fu indetto un referendum il 16 marzo per dichiarare la regione della Crimea come indipendente prima, e poi per approvare la sua ammissione all'interno della Federazione Russa. Tale referendum è criticato da gran parte della comunità internazionale, oltre che dal governo di Kiev, ed è largamente considerato come illegittimo. Il risultato vide una maggioranza di voti favorevoli all'affrancamento della regione dall'Ucraina: probabilmente, si tratta della vita più breve di uno stato indipendente, in quanto la dichiarazione fu dichiarata il 17 marzo e lo stesso giorno viene fatta richiesta di ammissione alla Russia.

In sostanza, questo intervento ha violato alcune tra le fondamentali norme cogenti del diritto internazionale: l'inviolabilità delle frontiere e l'integrità territoriale di uno stato. Inoltre, vi è stata una forte intromissione russa negli affari interni dell'Ucraina, comportamento anch'esso vietato dal diritto internazionale. Oltre a ciò, ed in conclusione, vi è stata una chiara violazione della Carta delle Nazioni Unite, cui fanno parte sia l'Ucraina che la Russia, che invoca nell'articolo 2, quarto paragrafo, una risoluzione pacifica (e senza uso della forza armata) delle controversie internazionali, al fine di non mettere a repentaglio la sicurezza e la pace internazionale (Carta delle Nazioni Unite, 1945).

Importante sottolineare, inoltre, che queste violenze non si sono arrestate negli anni, diminuendo di intensità tra il 2015 e il 2021, per poi riaccendersi con l'invasione russa delle regioni orientali ucraine il 21 febbraio 2022.

Questo breve excursus storico ha lo scopo di fornire la cornice entro cui si muove l'Unione Europea nel processo di *policy-making*, che verrà illustrato nel capitolo successivo, con una particolare analisi sul ruolo che il Servizio Europeo per l'Azione Estera ha svolto.

4.4 Le risposte dell'Unione Europea

Senza dubbio, la crisi nella regione della Crimea è stata estremamente complessa ed ha rappresentato una vera e propria sfida per l'UE, in quanto si trattava di un conflitto che riguardava il suo più grande vicino nel continente, la Russia, con cui aveva necessità di mantenere buoni rapporti per fini commerciali ed economici (Keatinge, 2015). In generale, però, diversi studiosi criticano l'azione europea nei confronti della Russia, in quanto considerata troppo "leggera" (Novàky, 2015) oppure "ambigua" (Keatinge, 2015), pur sottolineando come ci siano delle ragioni alla base dell'impossibilità, da parte dell'Unione, di agire in modo efficiente in questa crisi a causa della presenza di interessi diffusi, rispetto alle relazioni con la Russia, tra i suoi Stati membri. Tra questi, secondo Novàky (2015) non ce n'è alcuno che assume la posizione da leader e guida l'azione unitaria. Altri, invece, sostengono che allo scoppio della crisi in Ucraina, l'Unione ha assunto nelle prime fasi del conflitto un ruolo guida e importante, anche inaspettatamente (Natorski e Pomorska, 2017), considerando quanto appena sottolineato.

Obiettivo della sezione è quello di analizzare le sanzioni che l'Unione ha imposto nei confronti della Russia, considerata responsabile dell'invasione e colpevole di aver approvato in modo non conforme al diritto internazionale la richiesta di ammissione della penisola della Crimea alla propria Federazione, per poi analizzare il processo di *policy-making* effettivo da parte dell'Unione. Da rimarcare, in questo ambito, come un cambiamento in questo processo abbia portato a prese di decisioni immediate e considerate efficaci, tanto da definire il ruolo dell'Unione Europea come primario nelle prime fasi del conflitto (Natorski e Pomorska, 2017). Questo aspetto è dovuto principalmente ad un consenso tra gli Stati membri in seno al Consiglio, inaspettato ed insperato per due motivi: le ripetute esperienze di *policies* inefficaci verso la Russia e le divergenti aspettative sulle possibili reazioni a breve termine della Russia nei confronti delle posizioni dell'UE (*ibidem*). Tuttavia, dopo una prima fase interlocutoria in cui non era ben chiaro quale modalità potesse mettere d'accordo gli Stati membri sulle azioni da prendere, vi è stata una comunanza di intenti a partire dall'annessione della Crimea all'interno della Federazione Russa, considerata responsabile anche dell'inizio delle tensioni (*ibidem*).

La prima, effettiva, riunione per discutere dell'escalation in Ucraina è avvenuta il 3 marzo 2014, con un *meeting* del Consiglio proprio per affrontare tale argomento: in questa seduta è stato riportato il supporto da parte dell'Unione tutta nei confronti dell'Ucraina, oltre che un monito alla Russia per le possibili conseguenze di una crisi, soprattutto in ambito delle relazioni bilaterali che l'UE intratteneva con Mosca; inoltre, si è dichiarata la momentanea astensione a partecipare al G8 che si sarebbe tenuto

il luglio successivo a Sochi, e la convocazione di un Consiglio Europeo straordinario il 6 marzo (Consiglio, 2014a). Proprio quest'ultimo, dopo aver positivamente accolto la conclusione del Consiglio di tre giorni prima, sottolinea l'importanza di una risoluzione pacifica delle controversie, aprendo al dialogo con la Russia e ponendosi nella posizione di mediatore, spingendo per un negoziato tra Kiev e Mosca. Tuttavia è questo passaggio, l'articolo 5 della dichiarazione (Consiglio Europeo, 2014), il più interessante ai fini della tesi, in quanto stabilisce che in caso di mancata risoluzione pacifica della controversia, si sarebbe dovuto procedere tramite sanzioni, il cui sviluppo sarebbe stato a cura del Servizio Europeo per l'Azione Estera e della Commissione, che si sarebbero dovute occupare di indicare e sviluppare delle proposte di *policies* per affrontare la situazione. Tuttavia, secondo le disposizioni dei Trattati, le stesse non hanno facoltà, in politica estera e di sicurezza comune, di adottare le decisioni necessarie per un intervento operativo dell'Unione, facoltà che spetta al Consiglio (TUE, articolo 28).

Seguendo Natorski e Pomorska (2015), il SEAE e la Commissione hanno assunto sempre più potere, in quanto le loro proposte hanno fatto da base allo sviluppo per l'adozione di decisioni sensibili da parte del COREPER II, la Commissione dei Rappresentanti Permanenti aventi rango diplomatico. Il COREPER ha compiti preparatori ed esecutivi rispetto ai lavori del Consiglio (Villani, 2020), ed è a tutti gli effetti un organo facente parte del Consiglio. Se nel processo legislativo ordinario è normale un'interazione tra il COREPER e la Commissione, molto meno lo è in ambito di politica estera e di sicurezza europea che vede esclusa la possibilità di emanare atti legislativi e consta unicamente di una relazione tra il Consiglio e il Consiglio europeo.

Tornando alle sanzioni, esse entrarono in vigore per la prima volta il 6 marzo del 2014, per poi essere implementate solo undici giorni dopo a seguito dell'annessione della Crimea alla Federazione Russa – tra il 6 e il 17 marzo vi era stata anche la pronuncia della Corte Costituzionale ucraina che aveva dichiarato il referendum come non conforme alla costituzione, in quanto contrario all'articolo 132 (Corte Costituzionale ucraina, 2014). Tale misure restrittive sono attuate grazie alle decisioni e ai regolamenti del Consiglio: questo, inizialmente, aveva previsto unicamente sanzioni economiche a carico di individui, tramite il congelamento di “tutti i fondi e le risorse economiche appartenenti, posseduti, detenuti o controllati da persone identificate come responsabili dell'appropriazione indebita di fondi statali ucraini e dalle persone responsabili di violazioni di diritti umani in Ucraina, e da persone fisiche o giuridiche, entità od organismi a essi associate, elencati nell'allegato” (Consiglio, 2014b). Anche la decisione 2014/145/PESC (Consiglio, 2014c) prevedeva misure restrittive per 21 funzionari russi per il loro ruolo nelle azioni di attentato all'integrità territoriale, alla sovranità e all'indipendenza dell'Ucraina (Consiglio, 2014d), ma non si limitava ad un ambito

economico, in quanto vietava, all'articolo 1, l'ingresso o il transito nel territorio degli Stati membri delle persone cui le misure erano rivolte (Consiglio, 2014c). Nel corso del tempo, il numero di funzionari sanzionati è salito, arrivando a 150 persone e 37 entità l'anno successivo (Consiglio, 2015). Questo rientrava all'interno di una prima fase di sanzioni, che andava ad interessare unicamente persone giuridiche a livello individuale.

In un primo momento, seppur incluso formalmente, da un punto di vista sostanziale il Servizio Europeo per l'Azione Estera sembrava avere un potere proporzionalmente inferiore sia alla Commissione che agli Stati membri: in particolar modo, al 12 maggio (Consiglio, 2014f) il Consiglio aveva richiesto, al punto 8 delle conclusioni, al Servizio Europeo per l'Azione Esterna di preparare un *Crisis Management Concept* per l'invio di una possibile missione civile – che sarebbe caduta nell'ambito della politica di difesa e di sicurezza comune e che faceva parte delle mansioni del Servizio Europeo per l'Azione Esterna grazie al *Crisis Response System*. Tale missione avrebbe dovuto seguire i dettami del *Political Framework for Crisis Approach in Ukraine* stilato dall'allora Alto Rappresentante Catherine Ashton e positivamente accolto dal Consiglio, dopo che fu lo stesso a commissionarlo nelle sue conclusioni del 14 aprile 2014 al Servizio Europeo per l'Azione Esterna (Consiglio, 2014e). Giustamente, è stato l'Alto Rappresentante a presentare l'elaborato, essendo la figura a capo del Servizio. Al SEAE, dunque, sarebbe spettato di operare nei suoi “recinti”, in quanto lo stesso ingloba già al suo interno, come spiegato nella sezione 3.3.1, un sistema di risposta alle crisi complesse: conseguentemente, si può sostenere che nelle prime fasi della crisi al SEAE non fu chiesto altro se non di rimanere all'interno del proprio raggio di azione. Al contrario, era stato reso noto che, al 12 maggio 2014, la Commissione e gli Stati membri stavano lavorando per delle misure specifiche (Consiglio, 2014f).

È bene notare un particolare non di secondaria importanza: seppure il compito di stilare, ad esempio, il *Political Framework for Crisis Approach in Ukraine* oppure il *Crisis Management Concept* fosse stato affidato dal Consiglio al Servizio Europeo per l'Azione Esterna, nelle successive conclusioni, si fa riferimento all'Alto Rappresentante per il lavoro svolto. È dunque lecito dedurre che se si dovesse riscontrare una situazione analoga nello sviluppo dell'analisi, si potrebbe sostenere che il Consiglio delega al SEAE, che elabora la richiesta e una volta concluso il lavoro, lo presenta per mezzo dell'Alto Rappresentante, in quanto figura a capo del Servizio.

Gli scontri armati tra forze ucraine e russe continuavano, nonostante gli sforzi europei, a imperversare in diverse zone dello stato di Kiev, nonostante il governo di quest'ultima avesse proposto un accordo di pace, accolto positivamente dall'Unione. Proprio il proliferarsi del conflitto vide l'inserimento del Servizio Europeo per l'Azione Esterna all'interno del processo di *policy-making*, includendolo al pari

della Commissione e degli Stati membri: difatti, nelle conclusioni del 23 giugno (Consiglio, 2014g), al secondo punto vi è un riconoscimento del lavoro fatto sia dagli attori sopra riportati che da parte del Servizio Europeo per l’Azione Esterna. Lo stesso giorno, delle misure restrittive rispetto alle merci originarie della Crimea o Sebastopoli, in risposta all’annessione illegale delle stesse, fu approvata dal Consiglio (Consiglio, 2014h). Nel frattempo, tramite il Consiglio Europeo, il 26 giugno l’UE faceva sapere a Mosca che avrebbe adottato sanzioni ancora più severe a livello economico nei confronti non solo di singole persone fisiche, quali ad esempi funzionari o alti ufficiali dell’esercito, ma anche a livello nazionale, con sanzioni specifiche nei confronti della Russia. Per evitare ciò, Mosca avrebbe dovuto accettare e permettere l’attuazione di alcune specifiche misure, quali un monitoraggio della zona del conflitto da parte dell’OSCE (che avrebbe monitorato il mantenimento del cessate il fuoco e il controllo dei confini), il ritorno delle autorità ucraine a tre checkpoint di frontiera, il rilascio degli ostaggi (tra i quali erano inclusi anche dei funzionari dell’OSCE) e per ultimo un avvio effettivo e sostanziale dei negoziati per la pace, implementando la proposta di Poroshenko, all’epoca Presidente dell’Ucraina. Tutte queste misure sarebbero dovute esser adottate entro il 30 giugno (Van Rompuy, 2014). Tuttavia, notando che tali misure non erano state prese, il 16 luglio 2014 il Consiglio Europeo decise di adottare un nuovo pacchetto sanzionatorio nei confronti della Russia (Consiglio Europeo, 2014b). In questo caso, si sottolineò l’importanza di ricevere proposte da parte della Commissione e del Servizio Europeo per l’Azione Esterna, non solo rispetto a specifiche sanzioni da adottare, che avrebbero attaccato specifici settori dell’economia russa, ma anche per rinforzare le misure restrittive per le merci provenienti dalla Crimea e da Sebastopoli (*ibidem*). La necessità di finalizzazione dei lavori da parte della Commissione e del Servizio verrà poi rimarcata pochi giorni più tardi, il 22 luglio, anche dal Consiglio, conseguentemente all’abbattimento dell’aereo MH17 della Malaysian Airlines a Donetsk (Consiglio, 2014i). Solo pochi giorni più tardi, il Consiglio adottò le sanzioni rinforzate nei confronti della Russia, dando valore legale all’accordo raggiunto nel COREPER II (Consiglio, 2014l). Si nota, dalla Decisione 2014/512/PESC del Consiglio come lo stesso abbia riconosciuto il ruolo che il Servizio Europeo per l’Azione Esterna ha svolto, di concerto alla Commissione e agli Stati membri, un ruolo fondamentale nel lavoro preparatorio, costantemente monitorato e approvato anche dal Consiglio Europeo. Nel caso specifico di questo pacchetto sanzionatorio, ultimo che si andrà ad analizzare, si nota come il SEAE si sia occupato, anche in questo caso, di portare a termine dei lavori preparatori e di presentare proposte di azioni da adottare anche in ambito di accesso al mercato dei capitali. Probabilmente, dell’intero nuovo pacchetto questo è l’aspetto più rilevante: l’articolo 1 della detta decisione (Consiglio, 2014m) vieta l’acquisto o la vendita, diretta o indiretta, di obbligazioni, *equity* o altri strumenti simili di una maturità maggiore ai 90 giorni, se questi sono creati da banche russe o

sussidiari che agiscono a loro nome. Questo tipo di sanzione è stata proposta dal Servizio e approvata dal Consiglio, dopo che aveva ricevuto il bene placido del Consiglio Europeo, che aveva preso atto, al 16 luglio, del lavoro svolto fino a quel momento. È inoltre sottolineato come tutto questo processo abbia dato la possibilità di agire prontamente per compiere ulteriori passi. Si apprezzi, dunque, come il Servizio Europeo per l’Azione Estera abbia esteso il proprio campo d’azione al di là della lettera dei trattati, assumendo il ruolo di *policy maker* in supporto al Consiglio, che avrebbe approvato le sanzioni direttamente proposte dal SEAE stesso, così come con la Commissione e gli Stati membri.

4.5 Discussione dei risultati

In questa sezione verranno analizzati gli argomenti precedentemente affrontati nel corso della tesi, con una discussione sui risultati ottenuti. Nella sezione 1.2, “Cornice teorica”, si è sviluppata sia la teoria che le ipotesi alla base della tesi, derivandole dal *framework* teorico adottato, la terza ipotesi del nuovo intergovernatismo. In sostanza, questo si basa su un’analisi dell’Unione Europea a partire dal Trattato di Maastricht del 1992, tramite il quale le competenze dell’Unione sono state di molto aumentate, inglobando nuove materie tra quelle trattate dall’UE. Tuttavia, nel farlo, si è deciso di inserire queste nuove competenze all’interno di un *framework* intergovernativo, e quindi in un processo che vedeva il coordinamento tra gli stati come cruciale per la buona riuscita delle azioni adottate. Particolarmente interessante, e cornice teorica della tesi, è la terza ipotesi del nuovo intergovernatismo, che sostanzialmente sostiene che gli Stati membri, in quanto restii al cedere parte della loro sovranità alle istituzioni sovranazionali, preferiscono costituire, tramite il Consiglio o il Consiglio Europeo, delle istituzioni *ad hoc*, i *de novo bodies*, cui cedono parte delle competenze spettanti, seguendo le disposizioni pattizie, al Consiglio o al Consiglio Europeo. Per provare a dimostrare la terza ipotesi del nuovo intergovernatismo, si deve dimostrare che ad un *de novo body* sono stati affidati compiti in un primo momento spettanti al Consiglio o al Consiglio Europeo. A tal fine, la teoria della tesi è la seguente “al Servizio Europeo per l’Azione Esterna sono stati delegati compiti in precedenza di proprietà del Consiglio e del Consiglio europeo”, mentre le due ipotesi si sviluppano in modo tale da confermare, o smentire, tale teoria: di conseguenza, ci si deve concentrare su due aspetti, il primo in relazione alle due istituzioni intergovernative, il Consiglio e il Consiglio Europeo, mentre la seconda in modo più specifico sul Servizio Europeo per l’Azione esterna. La prima ipotesi, dunque, è la seguente “Il Consiglio e il Consiglio Europeo hanno competenze in gestione di crisi internazionali”; la seconda, invece è “Il Servizio Europeo per l’Azione Esterna ha

avuto il compito di gestione e creazione delle *policies* per la crisi ucraina del 2014”. Per discutere i risultati, è bene testare entrambe le ipotesi, al fine di dimostrare la veridicità della teoria: la soddisfazione di entrambe porterebbe alla verifica positiva della teoria. Inoltre, tale soddisfacimento comporterebbe anche che la terza ipotesi del nuovo intergovernativismo, che ricordiamo sostenere che i *de novo bodies* ricevono per delegazione dei compiti spettanti al Consiglio o al Consiglio Europeo, sarebbe confermata.

Per ciò che concerne la prima ipotesi, appare evidente che il Consiglio e il Consiglio Europeo, da disposizioni pattizie, hanno un ruolo predominante, e quasi assoluto, in politica estera e di sicurezza comune, e conseguentemente nella gestione delle crisi. Seppur essa ricade all’interno della politica di sicurezza e difesa comune, l’articolo 42 del Trattato sull’Unione Europea sottolinea come questa sia parte integrante della politica estera e di sicurezza comune: questo è reso specifico dal primo paragrafo del detto articolo, che recita come segue “La politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune” (Trattato sull’Unione Europea, 2007). Questa sorta di divisione interna è principalmente dovuta al fatto che si vuole assicurare all’Unione una capacità operativa per la gestione delle crisi, ricorrendo a mezzi civili e militari – come riportato sempre nello stesso paragrafo dell’articolo 42. Inoltre, questa possibilità di intervento appare molto limitata, in quanto si specifica che essa “non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi di alcuni Stati membri, i quali ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite l’Organizzazione del trattato del Nord Atlantico (NATO), nell’ambito del trattato dell’Atlantico del Nord, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto” (*ibidem*). Conseguentemente, sia formalmente che sostanzialmente la risoluzione delle crisi da parte dell’Unione Europea ricade all’interno di un *framework* attinente alla politica estera e di sicurezza europea. Ma se essa ha un carattere intergovernativo e quindi incentrato sul Consiglio e sul Consiglio Europeo, i quali mantengono il potere decisionale, allora è inevitabile sostenere che entrambe queste istituzioni siano parte integrante della risoluzione delle crisi. Inoltre, lo stesso articolo 42, al quarto comma, specifica come “le decisioni relative alla politica di sicurezza e di difesa comune [...] sono adottate dal Consiglio che delibera all’unanimità su proposta dell’alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o su iniziativa di uno Stato membro”. Appare chiaro, dunque, che il contesto intergovernativo ha un ruolo predominante anche in questo caso. Conseguentemente, sostenere che il Consiglio e il Consiglio Europeo hanno un ruolo nella gestione della crisi, con anche capacità di imposizione di sanzioni, è corretto, e conseguentemente la prima ipotesi è soddisfatta e provata.

Per la seconda ipotesi, che riguarda il ruolo specifico che il Servizio Europeo per l’Azione Estera – organo pienamente rientrante nella categoria dei *de novo bodies* – ha svolto nella crisi ucraina, si deve procedere con un’approfondita analisi delle conclusioni e del Consiglio e del Consiglio Europeo a partire dalla decisione da parte europea di intervenire nella crisi ucraina con un fine deterrente. Difatti, già dal mandato di creare un *Crisi Management Concept* il 12 maggio 2014, il Consiglio aveva delegato al SEAE la creazione di una strategia per affrontare la crisi ucraina nel caso in cui l’invio di una missione civile si fosse resa necessaria. La possibilità di creare tale missione, e di inviarla in loco, è data dall’articolo 42, terzo paragrafo, che sostiene che gli Stati membri al fine di attuare la politica di sicurezza e difesa comune, mettono a disposizione dell’Unione capacità civili e militari per “contribuire al conseguimento degli obiettivi definiti dal Consiglio” (*ibidem*). Una facile e corretta obiezione potrebbe essere quella che sostiene che effettivamente ciò non implica una delegazione di poteri al Servizio Europeo per l’Azione Esterna da parte del Consiglio, in quanto gli obiettivi possono essere definiti dallo stesso. Ciò è effettivamente vero: come si evince dal *Revised Crisis Management Concept for a civilian CSDP mission in support of Security Sector Reform in Ukraine* (2014), il Consiglio nell’istruire il SEAE sul da farsi aveva parlato unicamente di formulare una possibile missione civile, senza tuttavia delegare la ricerca dei fini che l’Unione doveva perseguire tramite essa: conseguentemente, questo documento appare come un’attestazione della situazione. Pertanto, questo elemento non costituisce un test affidabile della seconda ipotesi sviluppata. Tuttavia, vi sono altri elementi, successivi in ordine cronologico, che sottolineano come il Servizio Europeo per l’Azione Esterna abbia svolto un ruolo fondamentale nella gestione della crisi nel momento in cui ha contribuito al processo di *policy-making* delle sanzioni nei confronti della Russia. In questo caso, appare chiaro che il Consiglio abbia delegato alcune sue funzioni nel processo di creazione delle *policies* da attuare. Infatti, seppur il processo di *decision-making* sia rimasto inalterato, in quanto deve rispettare le disposizioni pattizie, è notevole il cambiamento sostanziale avvenuto nel *policy-making*: difatti, è avvenuta una delega, da parte del Consiglio e del Consiglio Europeo nei confronti del Servizio Europeo per l’Azione estera, come testimoniato da diverse conclusioni degli stessi (Consiglio Europeo 2014b; Consiglio 2014i). Al Servizio Europeo per l’Azione Estera, dunque, è stato delegato il compito – insieme alla Commissione – di sviluppare delle misure restrittive e sanzionatorie specifiche e mirate, al fine di punire le azioni russe nella regione orientale dell’Ucraina. Il Servizio Europeo per l’Azione Esterna ha interagito con un organo del Consiglio stesso, il COREPER II, presentando le proposte di *policies*, approvate dallo stesso (Consiglio, 2014l). In questo caso, è visibile la delega da parte del Consiglio al SEAE: infatti, in una nota interna dell’istituzione, inviata dal Segretariato al COREPER, si sottolinea come sia il Consiglio a dover imporre sanzioni, e nessun altro organo o istituzione può intervenire in questo senso. È dunque legittimo e sensato

sostenere che, seppur non nella sua interezza, il Servizio Europeo per l’Azione Esterna ha avuto il compito di gestione e creazione delle *policies* per la crisi ucraina del 2014, e conseguentemente si ammette che la seconda ipotesi sviluppata da questa tesi sia confermata.

Il test delle due ipotesi ha comportato il fatto che la teoria si possa dire verificata, nel caso specifico ucraino: al Servizio Europeo per l’Azione Esterna sono stati delegati compiti propri del Consiglio e del Consiglio Europeo. Se infatti è compito del Consiglio, coadiuvato dal Consiglio Europeo, la gestione della crisi e l’eventuale imposizione di misure sanzionatorie rientra nelle sue competenze, l’alterazione del processo di *policy-making* venutosi a verificare nel 2014 ha riportato un ruolo centrale ed importante del Servizio Europeo per l’Azione Esterna. Di fatto, il Consiglio si è limitato ad approvare le sanzioni ad esso proposte, anche perché esse sono state costantemente controllate e positivamente accettate dal Consiglio e dal Consiglio Europeo, dopo che gli stessi avevano incaricato il Servizio, insieme alla Commissione e agli Stati membri, di formulare proposte di *policies* per le sanzioni. Questa assunzione permette anche una verifica della terza ipotesi del nuovo intergovernativismo: al SEAE, rientrante nel concetto dei *de novo bodies*, è stata delegata una funzione spettante al Consiglio in un processo decisionale appartenente al *framework* intergovernativo.

In conclusione, la tesi ha dimostrato che la terza ipotesi del nuovo intergovernativismo, nel caso della crisi ucraina del 2014, si è dimostrata veritiera.

4.6 Conclusione

In questo capitolo si è analizzata la crisi ucraina del 2014. Dopo una breve introduzione, nella sezione 4.2, si è sviluppato un focus sulla politica di vicinato e sul ruolo che l’Unione Europea vorrebbe svolgere in relazione agli Stati a lei limitrofi, e alla maggiore importanza che a questa politica viene data grazie all’articolo 8 del Trattato sull’Unione Europea. Successivamente, nel paragrafo 4.3, è stata sviluppata la narrazione diacronica dei fatti accaduti nella regione interessata, concentrandosi sia sull’elemento scatenante della crisi che sull’escalation di violenza che ha comportato l’invasione russa. Tuttavia, seppur la narrazione dei fatti è stata, scientemente, fatta terminare con l’inclusione della Crimea nella Federazione Russa, va rimarcato il fatto che le violenze nella zona orientale dell’Ucraina non si sono arrese. La sezione riguardante la risposta dell’Unione Europea alla crisi Ucraina del 2014, invece ha analizzato sia il processo decisionale alla base delle sanzioni, che le decisioni effettuate al fine di scoraggiare la Russia a proseguire il conflitto. Tuttavia, le misure

intraprese dall'UE non si sono arrestate nel corso degli anni, tanto che sono proseguite fino a momenti recenti, inasprendosi con la guerra scoppiata il 21 febbraio del 2022. Questa spiegazione, dunque, non voleva – e in qualche modo non avrebbe potuto – essere esaustiva rispetto all'argomento, ma solo fornire le basi per la discussione sul ruolo del Servizio Europea per l'Azione Esterna, argomento approfondito nella successiva sezione (4.5): in questo caso, si sono andate a testare le ipotesi formulate nel primo capitolo, alla sezione “cornice teorica” per dimostrare la veridicità della teoria che la tesi ha intenzione di analizzare. Tutto ciò ha permesso di affermare che, nel caso studio analizzato, la terza ipotesi del nuovo intergovernatismo si è dimostrata vera. Il prossimo, e conclusivo, capitolo offrirà un riassunto di ciò che la tesi aveva si era riproposta di dimostrare, il modo in cui lo ha fatto, analizzando passaggio per passaggio, e i risultati ottenuti.

CONCLUSIONE

La tesi aveva come obiettivo quello di testare la terza ipotesi del nuovo intergovernatismo, teoria sviluppata da Bickerton, Hodson e Puetter nel 2015: il ragionamento parte dal Trattato di Maastricht del 1992 e analizza come, da quel momento in poi, l'Unione Europea abbia gradualmente esteso le sue attività, aggiungendo materie prima non di sua competenza. Tuttavia, questo allargamento non comprende una concessione sostanziale di poteri alla Commissione e al Parlamento, mentre si inseriscono tutte queste nuove competenze all'interno del *framework* intergovernativo: in sostanza, si rimette tutto ad un coordinamento tra stati. Particolarmente interessante rispetto a questa teoria è la terza ipotesi, che è stata utilizzata in questa tesi come cornice teorica, che sostiene che gli Stati membri, restii a cedere parte del loro potere alle istituzioni sovranazionali, quali la Commissione, il Parlamento o la Corte di Giustizia, delegano alcuni compiti di loro pertinenza ai *de novo bodies*, organi costituiti *ad hoc* con lo scopo di aiutare l'Unione Europea al raggiungimento dei propri obiettivi. Questa è l'ipotesi che si voleva testare nella tesi tramite il caso studio della crisi ucraina del 2014 e il ruolo che il Servizio Europeo per l'Azione Esterna ha svolto nel processo di *policy-making*. Per farlo, è stato necessario impostare il lavoro in modo specifico: andando cioè prima a comprendere il processo di creazione delle *policies* in ambito di politica estera e di sicurezza comune, con l'attenzione incentrata al rapporto tra le due istituzioni intergovernative, il Consiglio e il Consiglio Europeo, per poi comprendere le variazioni sostanziali che si sono venute a verificare nel caso studio. Per dimostrare ciò, la tesi, nella sezione 1.2, che trattava della cornice teorica, si è dotata della propria teoria e di due ipotesi per verificarla. Tutte queste sono state derivate dal *framework* teorico adottato, il nuovo intergovernatismo: in sostanza, tramite la teoria della tesi si tenta di dimostrare la terza ipotesi formulata da Bickerton, Hodson e Puetter. La teoria sviluppata è dunque la seguente: “al Servizio Europeo per l'Azione Esterna sono stati delegati compiti in precedenza di proprietà del Consiglio e del Consiglio europeo”. Le ipotesi hanno il fine, tramite una loro verifica, di dimostrare la veridicità la teoria, e per questo motivo si devono concentrare su due aspetti specifici: il primo è in relazione al ruolo delle due istituzioni intergovernative e al loro ruolo in una specifica politica: quella estera e di sicurezza europea. Di conseguenza, la prima ipotesi della tesi è la seguente: “Il Consiglio e il Consiglio Europeo hanno competenze in gestione di crisi internazionali”. La seconda, invece, si deve concentrare sul ruolo che il Servizio Europeo per l'Azione Esterna ha svolto durante il caso studio – che, si ricorda, è la crisi in Ucraina del 2014 – e in particolar modo sulla, eventuale, delegazione di compiti da parte del Consiglio e del Consiglio Europeo verso il SEAE stesso. Dunque, la seconda ipotesi formulata è la seguente: “Il Servizio Europeo per l'Azione Esterna ha avuto il compito di gestione e creazione delle *policies* per la crisi ucraina del 2014”.

Il processo della tesi per testare le ipotesi e in tal modo verificare la teoria si è articolato per diversi capitoli. In generale, il principio adottato, nella spiegazione, è stato quello di fornire, il più

approfonditamente possibile, una visione prima generale e poi particolare: ad esempio, si è prima parlato della *governance* intergovernativa (offrendone un paragone con quella sovranazionale) per poi analizzare, più nello specifico, la politica estera e di sicurezza europea, che ricade nel *framework* decisionale intergovernativo. Di seguito, la presentazione del lavoro svolto, capitolo per capitolo.

Il primo capitolo è stato dedicato ad una sezione introduttiva sull'Unione Europea. Essa comincia con un excursus storico sul processo di formazione delle Comunità Europee prima e dell'Unione Europea poi a partire dal Manifesto di Ventotene di Spinelli e Rossi fino ad arrivare ai Trattati di Lisbona del 2007, entrati in vigore nel 2009, passando per la dichiarazione Schuman, la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio, gli accordi di Roma che introducevano l'EURATOM e la Comunità Economica Europea e, infine, il Trattato di Maastricht. Dopo una trattazione delle innovazioni apportate dai Trattati di Lisbona (che, si ricorda, sono il Trattato sull'Unione Europea e il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea), sono stati brevemente presentati alcuni elementi di particolare importanza e interesse per la tesi quali la politica estera, il Servizio Europeo per l'Azione Esterna, l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza e il nuovo intergovernativismo. Quest'ultimo è stato approfondito, anche con l'ausilio di fonti critiche, nella sezione successiva, la 1.2, con un focus incentrato sulla terza ipotesi, che ha funzione di cornice teorica della tesi. A quest'analisi si è accompagnata la formulazione della teoria e delle ipotesi che la tesi si propone di indagare e dimostrare: queste sono anche strumentali al fine di testare la terza ipotesi del nuovo intergovernativismo, come precedentemente dimostrato. Questo appare in linea con l'obiettivo fondamentale della tesi, e cioè la dimostrazione di tale ipotesi. La sezione successiva (1.3) discute la metodologia del lavoro, spiegando in che modo il lavoro si sarebbe sviluppato e il tipo di fonti che sarebbero state utilizzate: si voleva utilizzare, soprattutto per la parte di analisi delle decisioni adottate dall'Unione in relazione alla crisi ucraina, un misto tra fonti primarie, quali regolamenti e decisioni del Consiglio, ad esempio, e fonti secondarie, come articoli accademici che trattano dell'argomento, come ad esempio hanno fatto Natorski e Pomorska (2017). Si può sostenere che le attese siano state soddisfatte, in quanto sono stati utilizzati, soprattutto nella sezione di discussione dei risultati ottenuti (4.5), sia documenti ufficiali che articoli accademici per comprendere se è avvenuta una delegazione da parte delle istituzioni intergovernative al Servizio Europeo per l'Azione Esterna durante la crisi ucraina del 2014. Ultima sezione del primo capitolo (1.4) è la struttura del lavoro, in cui si è descritta la divisione della tesi capitolo per capitolo al fine di favorire una migliore comprensione dello scritto e di mostrare come si sarebbe articolata la tesi.

Dopo queste sezioni introduttive, comincia l'analisi vera e propria, partendo dal tipo di sistema decisionale dell'Unione: questo capitolo ha l'intenzione di spiegare le differenze tra i due sistemi di

governance, quello sovranazionale e quello intergovernativo. Dopo una breve introduzione al secondo capitolo, si ha il paragrafo 2.2 dedicato all'analisi delle cinque istituzioni più importanti dell'Unione Europea, così come elencate dall'articolo 13 del Trattato sull'Unione Europea: il Parlamento europeo, il Consiglio Europeo, il Consiglio, la Commissione e la Corte di Giustizia europea. Per ognuna di esse, è stato sviluppato un accenno storico per poi concentrarsi sulla formazione e i principali compiti che esse adempiono. La finalità del paragrafo è quello di favorire una migliore comprensione della spiegazione successiva, in quanto verrà spesso discussa la relazione che si instaura tra le varie istituzioni al variare del tipo di *governance*. Nella sezione 2.3, invece, è stata svolta un'analisi della *governance* sovranazionale: innanzitutto, vi è stata una discussione riguardo il termine "sovranazionale" specificandone il significato, che ben si distanzia dal modello di Stato Vestfaliano, modello di stato maggiormente adottato in precedenza. Successivamente, partendo dal Trattato di Maastricht, si sono definite le politiche che questa *governance* regola, per poi analizzare il processo decisionale del metodo comunitario, il processo legislativo ordinario: in questo caso sono state spiegate tutte le varie fasi del processo decisionale e il rapporto che si instaura tra tutte e cinque le principali istituzioni europee, che sono tutte protagoniste della creazione dell'atto legislativo. Tuttavia, le più coinvolte sono la Commissione, il Parlamento e il Consiglio, che insieme creano il "triangolo costituzionale" in cui nasce e viene approvata la legge: sebbene questa *governance* si possa definire come più "democratica", in quanto tutte le istituzioni partecipano, ha come importante criticità la lentezza del processo, che può durare anche per anni. Al contrario, la *governance* intergovernativa vede sostanzialmente esclusi il Parlamento e la Corte di Giustizia Europea dal processo decisionale, mentre la Commissione è rilegata ad un mero ruolo di supporto. Attingendo principalmente da Fabbrini, questo tipo di processo è stato analizzato nella sezione 2.4: sono stati chiariti il meccanismo di funzionamento e la relazione tra le due istituzioni principali, il Consiglio e il Consiglio Europeo, e la relazione di potere tra gli Stati membri e l'Unione europea. Successivamente, sempre nella stessa sezione, partendo dalle crisi multiple venutesi a verificare dal 2008 in poi, comincia una discussione riguardo le criticità che questa *governance*, che pure ha il pregio di poter essere immediata, ha dimostrato di avere: la possibilità degli Stati membri di agire come *veto players*, la mancanza di legittimità democratica del Consiglio e del Consiglio Europeo e l'incapacità politica e giudiziale di agire contro le azioni di *free-riding* da parte degli Stati sono le principali. Il secondo capitolo aveva la funzione di sviluppare il discorso sull'Unione Europea come sistema decisionale, al fine di spiegare le differenze tra le due *governance*, le loro criticità ed incentrare il discorso sul *framework* intergovernativo nell'analizzare il rapporto tra Consiglio e Consiglio Europeo, di cui fa parte la politica estera e di sicurezza europea, la cui trattazione è argomento principale del terzo capitolo.

Anch'esso si sviluppa partendo da una sezione introduttiva in cui si spiegano i due tipi di approcci identificati da White nell'analisi della politica estera dell'Unione Europea e il tipo di approccio che la tesi, tra i due, ha adottato per descrivere la politica estera e di sicurezza europea: difatti, o si analizza la politica estera trattando l'Unione come un attore unitario – visione che permette di cogliere i risultati ottenuti nel corso degli anni – oppure si può indagare l'attore come il risultato delle relazioni tra le istituzioni che compongono lo stesso. La tesi ha adottato questo approccio. Nella sezione successiva (3.2) ci si è concentrati sulla politica estera e di sicurezza europea, con un focus sul processo di *decision-making* prima e di *policy-making* poi. Il fine di questa analisi era di presentare, tramite la lettura delle disposizioni dei Trattati e fonti secondarie come articoli accademici o libri sull'argomento, come normalmente questi due processi si svolgono, al fine di apprezzare maggiormente i cambiamenti verificatisi nella crisi ucraina del 2014, soprattutto in ambito di *policy-making*. In questo caso, vi è stata una presentazione dei processi deliberativi e dei vari casi in cui Consiglio e Consiglio Europeo adottano l'unanimità, oppure quando si può ricorrere semplicemente alla maggioranza qualificata. Al contrario, per quanto riguarda il *policy-making* si è parlato di un processo multilivello, in quanto non si parla solamente di una posizione dell'Unione Europea rispetto ai vari argomenti, ma anche di una cooperazione tra gli Stati membri per la conduzione di tale politica. In sostanza, si viene a creare un rapporto tra istituzioni nazionali ed europee, che richiede un coordinamento continuo tra le parti per raggiungere un accordo e conseguentemente sviluppare una policy. La sezione 3.3, invece, si è occupata di analizzare il Servizio Europeo per l'Azione Esterna, spiegandone la creazione (e le motivazioni ad essa sottostanti), il ruolo che svolge e la sua composizione, in particolar modo per chiarire come, secondo molti autori, esso nasce con la funzione di fornire maggiore coerenza nell'azione esterna all'Unione Europea, che difatti si era spesso dimostrata incoerente e spesso inconsistente (lo sottolineano Keukeleire e Delreux, Comelli e Matarazzo, oltre che diversi altri autori). Il Servizio Europeo per l'Azione Esterna è il *de novo body* utilizzato nella tesi per dimostrare la terza ipotesi del nuovo intergovernatismo e conseguentemente nella sezione 3.3 vi è stata un'abbondante trattazione dello stesso partendo sia dall'articolo 27 del Trattato sull'Unione Europea che dalla decisione 2010/427/UE del Consiglio che istituisce formalmente il Servizio, definendone gli obiettivi e la composizione. In questo caso, la sezione ha anche sottolineato come il SEAE sia di fatto un *de novo body* in quanto formato dal Consiglio. Inoltre, si è sottolineato come l'articolo 27 del Trattato sull'Unione Europea ponga effettivamente il Servizio Europeo per l'Azione Esterna in un ruolo gerarchicamente inferiore rispetto all'Alto Rappresentante, che ne è a capo e *si avvale* del SEAE per la realizzazione nell'esecuzione delle sue funzioni. Successivamente, la tesi ha incentrato l'analisi su un aspetto particolare del Servizio. Il focus sul *Crisis Response System* (3.3.1) dimostra come l'UE avesse voluto, creando questo sistema ed

inglobandolo all'interno del SEAE, implementare la possibilità di un'azione in caso di crisi complesse generatesi nel suo vicinato, *in primis*, ma anche nel resto del mondo. Ciò avviene perché considerava – e considera ancora – la sua presenza all'estero come fondamentale, e quindi serviva coerenza ed effettività nell'approcciare le crisi complesse: l'Unione Europea, tramite il *Crisis Response System*, prova a dotarsi di un meccanismo che, almeno nell'idea iniziale, avrebbe assicurato questi scopi.

Il quarto capitolo, invece, comincia partendo dalla politica di vicinato dell'Unione (sezione 4.2), sottolineando l'importanza che ad essa viene data, non solo per una stabilità esterna che avrebbe favorito i flussi commerciali (con il “ring of friends”), ma anche per una sicurezza interna dovuta agli interessi diffusi che i vari Stati membri rispetto ad altre nazioni. La politica di vicinato ha infatti comportato una modifica di approccio da parte dell'Unione e dei suoi Stati membri nei confronti del vicinato, modifica determinata anche dal cambiamento dell'articolo 8 del Trattato sull'Unione Europea. Questa sezione ha l'intenzione di dimostrare come l'Unione Europea abbia sviluppato interessi nei confronti degli Stati a lei limitrofi e come un intervento per assicurare la stabilità degli stessi sia considerato essenziale per portare avanti i propri obiettivi, in quanto, come sottolineato anche in precedenza, questo avrebbe garantito ottimi rapporti politici e commerciali che avrebbero accresciuto sia l'economia che il peso specifico, in senso politico, che l'UE ha nel bacino mediterraneo e non solo (basti pensare, in questo caso, alla politica di vicinato attuata in Caucaso). La sezione successiva (4.3), invece, ha fornito una narrazione diacronica delle vicende che hanno caratterizzato la prima fase del conflitto ucraino dagli ultimi mesi del 2013 fino all'annessione della Crimea alla Federazione Russa il 17 marzo del 2014. Si è dunque deciso di cominciare la narrazione dei fatti dalle prime proteste scatenate dalla mancata apposizione della firma da parte di Yanukovich all'Accordo di Associazione tra Ucraina e Unione Europea, che avrebbe rafforzato le relazioni economiche e commerciali tra i due paesi, fino ad arrivare alla presa della Crimea da parte della Russia tramite l'utilizzo di proprie milizie e di protestanti filorussi, suggellata dal referendum del 16 marzo 2014. Effettivamente, si potrebbe obiettare, anche a ragione, che la narrazione dei fatti non è stata esaustiva e che l'annessione della Crimea non ha sancito la fine della diatriba tra i due stati e delle violenze nelle regioni orientali dell'Ucraina, tanto da generare un nuovo conflitto armato tra i due stati nel febbraio del 2022. La scelta, però, è stata voluta, in quanto tale segmento temporale appare sufficiente per la trattazione delle sanzioni che l'Unione ha stabilito e che la tesi vuole trattare.

La sezione 4.4, invece, si è occupata dell'analisi delle sanzioni che l'Unione Europea aveva imposto alla Russia, in quanto era stata riconosciuta come responsabile di un'invasione militare e di aver accettato il risultato di un referendum dichiarato incostituzionale dalla Corte costituzionale ucraina e illegittimo dall'assemblea delle Nazioni Unite. In generale, non si sono solamente elencate e descritte

le sanzioni – anche in questo caso, l’analisi è stata limitata nel tempo dal 3 marzo fino alle sanzioni del 31 luglio – ma anzi si è sottolineato il tipo di *policy-making* dell’Unione, che ha visto un ruolo importante del SEAE in quanto ad esso è stato richiesto di preparare proposte di leggi per le sanzioni da attuare. Si è infatti cominciato portando avanti posizioni contrastanti degli studiosi in relazione alla bonarietà dell’azione dell’UE: infatti, alcuni, come Novàky (2015) hanno considerato l’intervento europeo come troppo leggero; altri, come Natorski e Pomorska (2017) ritengono che l’Unione abbia assunto un ruolo fondamentale e primario nella gestione delle relazioni tra le due parti e nel punire la Russia. Ad ogni modo, l’interesse della sezione non era tanto sull’effettività dell’azione, quanto più di analizzare il processo di *policy-making* dell’Unione Europea rispetto alle misure sanzionatorie approvate dal Consiglio. In questo caso, l’analisi si è svolta in senso cronologico, riportando le principali decisioni del Consiglio e le conclusioni del Consiglio Europeo a riguardo, concentrando l’interesse sul ruolo, sempre maggiore che il Servizio Europeo per l’Azione Esterna ha avuto, tanto da presentare, al Consiglio tramite il COREPER II, proposte per misure sanzionatorie. Importante in questo caso sottolineare come la mansione di elaborare proposte sia stata indirizzata al Servizio sia da parte del Consiglio che da parte del Consiglio Europeo, e che il Consiglio stesso riconosca come questo sia stato un elemento fondamentale per favorire la velocità di approvazione delle sanzioni. Questo dimostra come sia avvenuta un’effettiva delegazione, da parte del Consiglio, di alcuni suoi compiti al SEAE.

Si è dunque notato un cambio nel processo di creazione delle *policies*, processo discusso nella sezione 4.5, che si è occupata della discussione dei risultati ottenuti: in questo caso, sono state riprese le ipotesi e la teoria formulate nella sezione 1.2 e sono state testate con ciò che, nei capitoli e nelle sezioni precedenti, è stato presentato. Nel caso della prima ipotesi (che si ricorda essere formulata come segue “Il Consiglio e il Consiglio Europeo hanno competenze in gestione di crisi internazionali”), si è proceduto ad un’analisi delle disposizioni pattizie grazie all’articolo 42 del Trattato sull’Unione Europea. Questo non solo prevede che i compiti di gestione della crisi spettino, in particolare, al Consiglio, ma anche che, pur ricadendo tale materia nello spettro della politica di difesa e di sicurezza comune, essa non è altro che parte integrante della politica estera e di sicurezza comune. Appare dunque chiaro come il Consiglio in primis, ma anche il Consiglio Europeo, abbiano il compito di amministrare la gestione delle crisi. Per la seconda ipotesi, invece, si è sottolineato il suo ruolo come *policy-maker* per quanto riguardava le misure sanzionatorie da imporre alla Russia. Se la seconda ipotesi prevedeva che il Servizio Europeo per l’Azione Esterna ha avuto il compito di gestione e creazione delle *policies* per la crisi ucraina del 2014, allora essa è ampiamente dimostrata dai documenti ufficiali. Si può dunque sostenere che la teoria della tesi “al Servizio Europeo per l’Azione Esterna sono stati delegati compiti in precedenza di proprietà del Consiglio e del Consiglio

europeo” sia stata confermata. A questo punto, la veridicità delle ipotesi e della teoria determina la conclusione per cui si può parlare di bonarietà della terza ipotesi del nuovo intergovernatismo, che viene in questo modo dimostrata, in quanto, come essa prevedeva, si è dimostrata la delega di alcuni compiti, prima di pertinenza del Consiglio e del Consiglio Europeo, ad un *de novo body*, il Servizio Europeo per l’Azione Esterna.

Difficile stabilire la portata della dimostrazione della terza ipotesi del nuovo intergovernatismo. Senza dubbio, si è dimostrata un’evoluzione della *governance* intergovernativa e una sua, parziale, innovazione; al contempo, si deve notare come la tesi abbia preso in considerazione un unico caso studio e che questo non è sufficiente a poter astrarre in modo generale i concetti qui dimostrati.

Tuttavia, si possono senza dubbio sottolineare diversi aspetti interessanti che potrebbero verificarsi in caso di reiterazione del comportamento assunto, da parte del Consiglio e del Consiglio Europeo, nel caso della crisi ucraina del 2014: il primo, è il fatto che un sistema decisionale già multilivello e di coordinamento tra Stati membri, più che gestito da un’istituzione europea, potrebbe frammentarsi ancora di più. Se, infatti, il Consiglio e il Consiglio Europeo non sono altro che “contenitori” che accolgono gli Stati membri e ne permettono un coordinamento più effettivo, al contempo questo non preclude la possibilità di utilizzare *de novo bodies* a loro piacimento, e in maniera più sistematica, a seconda della materia – o della specifica della materia, se si pensa alla differenza tra Servizio Europeo per l’Azione Esterna e l’Agenzia di Difesa Europea – creando così una diffusione di potere maggiore. Questo, in sostanza, comporterebbe due cose: la prima è il fatto che i *de novo bodies* potrebbero acquisire molto potere e, per questo motivo, scontrarsi con gli Stati membri, polarizzando il sistema (ipotesi portata avanti anche da Howorth e LaGogrec nel 2007); la seconda, invece, è che vi sia un eccesso di *de novo bodies*, con una proliferazione di organi e agenzie che potrebbe comportare ancora maggiore difficoltà di coordinamento a causa, appunto, della diffusione del potere. In entrambi i casi, quindi, si avrebbe una maggiore difficoltà delle istituzioni intergovernative a poter agire con coerenza ed efficacia nella gestione delle loro politiche.

L’altro aspetto interessante in relazione ai risultati ottenuti riguarda in modo più specifico il ruolo del Servizio Europeo per l’Azione Esterna. Esso è una sorta di diplomazia europea, e in quanto tale accumula conoscenza rispetto agli stati in cui è stanziato. È esattamente questo il punto fondamentale: il Servizio può garantirsi un’asimmetria informativa rispetto agli altri Stati membri. Seppur vero che questi ne fanno parte tramite delle loro delegazioni, è altresì complicato per poche persone gestire la mole di informazioni che, in potenza, il SEAE potrebbe avere; è ancora più complesso, poi, relazionare in modo dettagliato e continuo al proprio paese. Conseguentemente, se dovesse scoppiare una nuova crisi, il Servizio potrebbe giocare, grazie all’Alto Rappresentante, che ne è a capo, un ruolo

predominante proprio a causa di questa asimmetria informativa e, quindi, aumentare il suo potere in Consiglio (il cui Presidente, quando riunito in seduta Affari Esteri, è l'Alto Rappresentante) e in Consiglio Europeo (che, quando discute di politica estera e di sicurezza comune, vede l'Alto Rappresentante tra i suoi membri). Ritengo, tuttavia, che per la realizzazione di questo scenario sia necessario non solo un Servizio Europeo per l'Azione Esterna particolarmente efficiente, ma anche di un Alto Rappresentante che abbia capacità di imporsi.

Importante sottolineare nuovamente come questi aspetti, appena sottolineati, sono da considerarsi unicamente plausibili se e solo se il comportamento adottato dalle istituzioni intergovernative nei confronti dei *de novo bodies* sarà simile a quello che il Consiglio e il Consiglio Europeo hanno adottato nella gestione della crisi ucraina del 2014 nei confronti del Servizio Europeo per l'Azione Esterna.

In conclusione, la tesi ha dimostrato la sua teoria, e conseguentemente la terza ipotesi del nuovo intergovernativismo. È stato dunque dimostrato che al Servizio Europeo per l'Azione Esterna, nel caso dell'elaborazione delle misure sanzionatorie nei confronti della Russia dopo la crisi in Crimea del 2014, sono stati delegati compiti che, da disposizioni pattizie, spetterebbero al Consiglio e al Consiglio Europeo.

ABSTRACT

Il nuovo intergovernativismo è, tra le varie analisi della *governance* intergovernativa, una delle più interessanti. Essa si articola in sei differenti ipotesi rispetto alle possibili evoluzioni di tale sistema decisionale. La tesi ha lo scopo di testare la terza ipotesi del nuovo intergovernativismo, che sostiene la possibilità di una delega, da parte del Consiglio e del Consiglio Europeo, di alcuni dei propri poteri ai *de novo bodies*, organi creati *ad hoc* dalle stesse istituzioni. Per farlo, l'elaborato utilizza il caso della crisi ucraina del 2014, in cui l'Unione Europea ha adottato misure sanzionatorie nei confronti della Federazione Russa grazie al sostegno del Servizio Europeo per l'Azione Esterna nell'elaborare le proposte di tali *policies*. La tesi sostiene che tale delega, nel caso studio, sia avvenuta e che conseguentemente la terza ipotesi del nuovo intergovernativismo sia veritiera, almeno nei riguardi della crisi ucraina del 2014. Partendo da un'analisi delle due *governance* dell'UE, la tesi si è poi focalizzata sulla politica estera e di sicurezza comune, in cui ricade la competenza di gestione delle crisi internazionali. Dopo aver illustrato che questa materia fa parte dei compiti delle istituzioni intergovernative, si è proceduto ad un'illustrazione del processo di *policy-making* per le misure sanzionatorie poi approvate dall'Unione, e di come il Servizio Europeo per l'Azione Esterna abbia svolto un ruolo fondamentale non solo come supporto al Consiglio e al Consiglio Europeo, ma anche come vero e proprio *policy-maker*. Il SEAE ha infatti, sotto richiesta delle due istituzioni intergovernative, elaborato proposte per le misure sanzionatorie. Il lavoro è stato presentato al COREPER II, organo del Consiglio, che ha poi approvato il progetto del Servizio.

Parole chiave: Servizio Europeo per l'Azione Esterna, *policy-making*, nuovo intergovernativismo, politica estera e di sicurezza comune, crisi ucraina 2014

SUMMARY

The summary wants to sum up the many aspects discussed in this thesis. It will be structured as follows: the first part will focus on the explanation of the thesis' main goal, while a second part will be explaining, chapter by chapter, the job done.

The thesis aims to test the third hypothesis of the new intergovernmentalism, developed by Bickerton, Hodson and Puetter in 2015. To do so, the thesis focuses on the role that the European External Action Service (EEAS) had during the 2014 Ukrainian crisis in Crimea, and whether it is possible to observe a change in the policy-making process or not.

In general, Bickerton, Hodson and Puetter start from the 1992 Maastricht Treaty, and they analyse the evolution of the European Union from that moment on, underlying how and to what extent the EU has enlarged its competences, adding numerous subjects to its framework, such as the Common Foreign and Security Policy. Not only the European Union enlarged its competences, but its member States as well, as from 1992 to 2022, 16 new countries joined the EU. The Maastricht Treaty represents a new stage in the European integration, with the provision of the establishment of a new common currency, the Euro, which entered into force in 2002. The newly added subject, however, as highlighted by Bickerton, Hodson and Puetter, were not included in the supranational governance, as the member States were reluctant to concede part of their sovereignty to institutions such as the European Commission or the European Parliament, which did not respond to member States' objectives but to common ones. Therefore, letting such institutions part of their power would have constituted a loss of power that states were not willing to nor could accept. As a result, they decided to enlarge the competences of the European Union, but to keep them in a "controlled environment": the intergovernmental governance, whose main actors are the Council and the European Council, in which member States are represented by their ministers or their heads of state or government, respectively. Consequently, new issues are administered thanks to the coordination between member States: they seek more coordination between themselves using European institutions.

Bickerton, Hodson and Puetter draw six different hypotheses on how the intergovernmental governance will evolve. Particularly interesting, as stated before, is the third hypothesis that appears as the most relevant for the thesis: it assumes that the intergovernmental institutions, the Council and the European Council, create some *ad hoc* agencies, called *de novo* bodies, to whom they delegate part of their power. To test this hypothesis, the thesis uses a case study, the Ukrainian crisis of 2014, and the role that the European External Action Service, a *de novo* body constituted in 2010 by the

Council, has had in the policy-making process. The theory at the base of the research is the following: “the Council and the European Council delegated part of their competences to the European External Action Service”; to test it, the thesis develops two hypotheses: the very first one, “The Council and the European Council have the competence in the management of international crises”, aims to establish whether the intergovernmental institutions have the power to act in such subject or not; the second one “The European External Action Service had the competence to create *policies* for the management of the 2014 Ukrainian crisis”. The test of the hypotheses will lead to conclude if the theory has been proven as truthful and, if so, if the third hypothesis of the new intergovernmentalism can be considered as confirmed, at least for what concerns the case study. To reach these results, the thesis has been developed over five chapters: the main goal was to demonstrate, step by step, how the policy-making and decision-making processes are articulated by the Treaties and how these things have changed approaching the Ukrainian crisis of 2014. Therefore, the initial two chapters are more general, introducing the main aspects of the research and the two governances, while chapters three and four are definitely more specific and describe the most relevant issues related to the theory. However, it is important to say, the second part moves on the first one, that can be considered as the starting point of the research: to analyse how things have changed, it is crucial to bare in mind how things were before.

The first chapter is an introductory one: the first section introduces the European Union and the most interesting aspects of the organisation in relation to the thesis’ subject. It starts with an historical excursus on the evolution of the EU over time, starting from the Ventotene Manifesto to the current in-law-Treaties, signed in Lisbon in 2007, and introduces the High Representative for the foreign and security policy and the EEAS. The following section describes the theoretical framework, the new intergovernmentalism and in particular its third hypothesis, as well as it introduces the theory and the hypotheses of the thesis. Other two sections, on the methodology and on the structure of the other chapters, close the introductory chapter.

After this introductory sections, the analysis begins, in the second chapter, describing the main institutions of the European Union, as enounced in article 13 of the Treaty on the European Union: the European Parliament, the European Council, the Council, the European Commission and the European Court of Justice. For each of them, section 2.2 outlines the composition, a short historical description and their main competences. This section, although very general, is useful to better understand the supranational and the intergovernmental governance, described in sections 2.3 and 2.4, respectively. The first is analysed through the explanation of the ordinary legislative process and the relationship between all the five institutions, that have a role in carrying out policies; moreover,

it focuses on positive and negative aspects that this system has. On the other hand, the intergovernmental governance is structured differently, as the European Commission and the European Parliament are excluded from the decision process. Therefore, decisions are to be taken and developed just between the European Council and the Council, and a large majority are approved through unanimity. Following Fabbrini (2017a), three main critical issues of this governance are highlighted: free riding actions, veto players and democratic accountability of the institutions. The main goal of the two sections is to highlight the differences between the two governance and the processes that constitute them. A conclusive paragraph (2.5) closes the chapter.

After a general overview of the supranational and intergovernmental governances, the focus shifts on the common foreign and security policy and both on the decision-making and the policy-making process. It is, in fact, analysed in section 3.2, whose main goal is to better describe the kind of relations that the Council and the European Council establish between themselves: it is, of course, a specific subject that falls into the intergovernmental framework and therefore it is possible to exclude the European Commission and the European Parliament from the analysis as they have a marginal role, almost irrelevant. Firstly, the decisional process is taken into consideration, and all the possible means of vote are explained: it is possible to say that the European Council always enacts with the unanimity, while the Council may present some exceptions, such as when voting on an extension of previously adopted guidelines or decisions (this shall not be possible in military and defence aspects, in any case). After the dissertation on how decisions are taken, the section focuses on how they are made, and therefore concentrates on the policy-making process: in this case, we can use the term “multilevel governance”, as the vast majority of policies are created throughout a complex process that sees both the two institutions and all of the member States as the main character. This means a very difficult process and therefore, as perfectly shown by Keukeleire and Delreux (2014), there are three different political frameworks the Council usually uses to ease the policy-making. After this section on the common foreign and security policy, the chapter introduces and describes, in section 3.3, the European External Action Service, the *de novo* body that will be used to test the third hypothesis of the new intergovernmentalism: in the section both its creation and structure, as well as its main objects, are presented. It is generally considered as the diplomatic force of the European Union, and many authors consider it as an endeavour of the EU to have more consistency and coherence in the foreign policy. Anyway, the main goal of the section was to introduce this body, that will be particularly interesting in the following chapter. The penultimate section (3.3.1) of the third chapter focuses on the Crisis Response System, a system ideated by the former High Representative Catherine Ashton in order to better face international complex crises. The conclusive section (3.4) sums up what has been discussed previously.

The fourth chapter is probably the most specific one: it offers the data to analyse and the discussion over the results. It starts with a section (4.2) on the European Neighbourhood Policy, how it has been implemented throughout the years and how it currently works thanks to the new article 8 of the Treaty on the European Union, that underlines the importance of the European Neighbourhood Policy both for foreign and domestic policies: cooperating with “a ring of friends” would represent an important asset for the economy and diplomatic relations and therefore, following Hillion (2013), article 8 obliges institutions, organs and bodies to respect ENP’s goals whenever developing policies. Therefore, an efficient and concrete presence of the European Union is not only willed, but also ensured by the Lisbon Treaties. Moreover, it is crucial that the neighbours maintain a stable and prosperous situation so as to create a fruitful political and economic environment: acting in order to maintain this is consequently crucial for the European Union. This section aims to explain why the EU intervened during the 2014 Ukrainian crisis, although Kiev was not part of the Union nor of NATO. Section 4.3 gives a chronological narration of the crisis that exploded in Eastern Ukraine and that led to the annexation of Crimea to the Russian Federation. The section starts from late 2013, exactly by the time filo-Russian Ukrainian President Yanukovich decided not to sign the EU-Ukraine Association Agreement, although the majority of the population wanted to. Dissent erupted in the country, that found itself divided into two: filo-European and filo-Russian, on the western and on the eastern regions, respectively. If on the West side, capital Kiev included, riots subsided after Yanukovich fled to Russia and a new government, held by Yatseniuk, the Eastern regions saw an increase in the conflict. In the confusion, Russian troops backed up by filo-Russians, invaded Crimea and gained control of the most important military and civil centres. A referendum was held and Crimea declared its own independence. Shortly after, it joined the Russian Federation: this moment marks the conclusion of section 4.3, although violence in East-Ukraine never ended, as considered sufficient for the analysis.

The European Union promptly acted in defending Ukraine before and after the invasion of the Crimean Peninsula. Firstly, both member States and European institutions attempted to resolve the controversy diplomatically, but when the invasion happened, different packs of sanctions were approved by the European Union. This is the focus of section 4.4, whose aim is to analyse both the sanctions and the policy-making process that created them: through primary sources, such as Council’s decisions and European Council’s conclusions, and academic articles, such as Natorski and Pomorska’s (2017) or Novàki’s (2015), it is possible to reconstruct the sanctions, their creation process, and their effects. The sanctions analysed were, at first, mainly individual against Russian officials and militaries that were recognized responsible of the Russian invasion (most of the sanctions were based on travel bans and asset freezing). In a second moment, some sanctions targeted

Russia as a country, for example impeding capital, both public and private, exchanges between the EU and Russia. Of course, the most important element of the chapter, in relation to the thesis, is the policy-making process and the possibility that it has experienced some changes to better approach the crisis. Indeed, this happened: both the Council and the European Council delegated to the European External Action Service, to the Commission and to the member States the realization of the sanctioning measures. However, this can be reconnected to the multilevel governance, typical feature of the intergovernmental policy-making process. Nonetheless, Natorski and Pomorska (2015) highlighted that the Commission and the EEAS gradually gained more power, and in fact from July 2014 on, both the Council and the European Council referred directly to the Commission and the EEAS, excluding the member States from the preparatory works to be presented to the COREPER II and eventually to be approved by the Council. Therefore, it is impossible, in this case, to compare this process to the multilevel governance: no member States were included.

Section 4.5 analyses the results of the research. It starts from recalling the third hypothesis of the new intergovernmentalism explaining what should have been found in order to demonstrate it. Therefore, the analysis reminds the two hypotheses and the theory drafted in section 1.2: it is stated that if the test of the two hypotheses proves the theory right, then the third hypothesis of the new intergovernmentalism will be proven. For what concerns the first hypothesis, that formulated the eventuality that the Council and the European Council have the right to manage international crisis, the thesis analyses article 42 of the Treaty on the European Union, that focuses on the defence and security policy and inscribes it in the common foreign and security policy. The argument is the following: if the defence and security policy is part of the common foreign and security policy, and the CFSP is administrated under the intergovernmental governance, as stated in section 3.2, then it is clear that the Council and the European Council have an important role in the management of complex crises. Therefore, the first hypothesis is confirmed.

On the other hand, the second hypothesis was proven true as well. It focuses on the delegation, by the Council and the European Council, to the EEAS of some of their power during the 2014 Ukrainian crisis. Hence, it was necessary to refer to what has been discovered in section 4.4, and from that data develop a reflection over the role that the European External Action Service had during the crisis. It is possible to state that a delegation has happened, especially from July 2014 on, as the Council and the European Council deliberately asked the Commission and the EEAS to draft sanctioning measures that would have been later approved. In fact, as previously stated, such drafts were proposed to the COREPER II that approved them, as well as the Council: if, on the one hand, the decision-making process has not changed, the policy-making has definitely experienced some modifications, as the

European External Action Service acted as a policy-maker, rather than a mere support actor. Consequently, it is possible to state that the second hypothesis has been confirmed.

These are important results, as section 4.5 concludes with a confirmation of the theory at the base of the thesis and, as a consequence, it confirms the third hypothesis of the new intergovernmentalism, at least for what regards the 2014 Ukrainian crisis. Section 4.5 concludes with the affirmation that the thesis has, in relation to the Crimea crisis, confirmed the third hypothesis of the new intergovernmentalism.

The very last chapter is dedicated to conclusions. Here a sum up of the job done is developed, alongside some brief paragraphs about the possible implications that the results show. The section underlines how difficult it can be to generalise from a case study, but draws potential scenarios on what would happen if the Council and the European Council reiterate such behaviour: one concerns the “proliferation of the *de novo* bodies” in case the intergovernmental institutions continue to create new, specific, ones. The second one highlights the possibility for the EEAS to gain power over member States, as there could be an asymmetric information in favour of the European External Action Service: this would mean that, thanks to the High Representative, who chairs the *Foreign Affairs Council*, the Service can play a predominant role in future crises.

BIBLIOGRAFIA

- Accordo di associazione tra l'Unione Europea e i suoi Stati membri, da una parte, e l'Ucraina, dall'altra*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 2013 (Versione consolidata del 2021)
- Beukers T., 2013, *The impact of the Euro crisis on the EU's institutional balance*, in *The euro crisis and the state of European democracy: contributions from the EUDO Dissemination Conference* a cura di de Witte B., Héritier A., Trechsel A., European University Institute
- Bickerton C., Hodson D., Puetter U.; *The New Intergovernmentalism: European Integration in the Post-Maastricht Era*; JCMS 2015 Volume 53. Number 4. pp. 703–722
- Boin, A., Ekengren M., Rhinard M., 2013, *The European Union as Crisis Manager: Patterns and Prospects*, Cambridge University Press
- Carta delle Nazioni Unite*, 1945, San Francisco
- Christiansen T., 2019, *Governance in the European Union*, in *European Union Politics* a cura di Cini E. e Pérez-Solòrzano N., Oxford University Press
- Comelli M., 2013, *Potential and Limits of the EU policies in the neighbourhood*, Notre Europe – Jacques Dolores Institute
- Comelli M., Matarazzo R., 2010, *La coerenza della politica estera europea alla prova: il nuovo Servizio europeo per l'azione esterna*, Istituto Affari Internazionali
- Consiglio Europeo, 2003, *A secure Europe in a better World. European Security Strategy*
- Consiglio Europeo, 2014, *Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo sull'Ucraina*, 6 marzo 2014, Bruxelles
- Consiglio Europeo, 2014b, *Conclusions of the Special Meeting of the European Council*, 16 luglio 2014
- Consiglio, 2014a, *Conclusioni sull'Ucraina*, 3 marzo 2014
- Consiglio, 2014b, *Decisione 2014/119/PESC*, 5 marzo 2014
- Consiglio, 2014c, *Decisione 2014/145/PESC*, 17 marzo 2014
- Consiglio, 2014d, *Conclusioni sull'Ucraina*, 17 marzo 2014
- Consiglio, 2014e, *Conclusioni sull'Ucraina*, 14 aprile 2014
- Consiglio, 2014f, *Conclusioni sull'Ucraina*, 12 maggio 2014
- Consiglio, 2014g, *Conclusioni sull'Ucraina*, 23 giugno 2014
- Consiglio, 2014h, *Decisione 2014/386/PESC*, 23 giugno 2014
- Consiglio, 2014i, *Conclusioni sull'Ucraina*, 22 luglio 2014

- Consiglio, 2014l, *EU restrictive measures in view of the situation in Eastern Ukraine and the illegal annexation of Crimea*, 29 luglio 2014
- Consiglio, 2014m, Decisione 2014/512/PESC, 31 luglio 2014
- Consiglio, 2015, *Lists of persons and entities under EU restrictive measures over the territorial integrity of Ukraine*, 15 marzo 2015
- Consiglio, 2004, Decisione 2004/338/CE
- Consiglio, 2010, Decisione 2010/427/EU; 2010
- Corte Costituzionale ucraina, 2014, *Sentenza 1-13/2014*
- Corte di Giustizia delle Comunità Europee, 1964, *Sentenza Costa contro Enel (Causa 6-64)*
- Coskun B.B., 2006, *The European Neighborhood Policy and the Middle East Regional Security Complex*, Insight Turkey Vol. 8 No. 1
- Duff A., Pinder J., Pryce R.; *Maastricht and beyond – Building a European Union*; Routledge; Londra; 1994
- Ewers-Peters N. M., 2021, *European External Action Service in The Routledge Handbook of EU-Africa Relations*, Routledge
- Fabbrini S., 2017a, *Sdoppiamento – Una prospettiva nuova per l'Europa*; Laterza; Roma
- Fabbrini S., 2017b, *Intergovernmentalism in the European Union. A comparative federalism perspective*, *Journal of European Public Policy*, 24:4, 580-597, DOI: 10.1080/13501763.2016.1273375
- Fernandez Arribas G., Pieters K., Takács T., 2013, *The European Union's relations with the Southern-Mediterranean in the aftermath of the Arab Spring*, CLEER WP 2013/3 Asser Institute
- Giegerich B., 2015, *Foreign, Security, and Defence policy: Civilian Power, Europe and American Leadership in Policy-Making in the European Union* a cura di Wallace H., et al., Oxford University Press
- Hillion C., 2013, *The EU Neighbourhood Competence under Article 8 TUE*, Swedish Institute for European Policy Studies
- Hix S., Noury A., Roland G., 2007, *Democratic Politics in the European Parliament*, Cambridge University Press
- Howort J., La Gognec A.M., 2007, *The institutional logic behind the EEAS*, European Police Centre
- Keatinge P., 2015, *The European Union and the Ukrainian Crisis*
- Keukeleire S., Delreux T., 2014, *The Foreign Policy of the European Union*, Palgrave Macmillan
- Kohler-Koch B., 2007, *The Transformation of Governance in the European Union*, Rutledge

- Lieb J., Maurer A., 2007, *The “how” of the EEAS: variables, priorities, timelines*, European Policy Centre;
- Menon A., 2003, *Member States and International Institutions: Institutionalizing intergovernmentalism in the European Union*. *Comp Eur Polit* 1, 171–201, Palgrave Macmillan, <https://doi.org/10.1057/palgrave.cep.6110011>
- Natorski M., Pomorska K., 2017, *Trust and Decision-making in Times of Crisis: the EU’s Response to the Events in Ukraine*, *Journal of Common Market Studies* Vol. 55 N. 1
- Novàky N.I.M., 2015, *Why so soft? The European Union in Ukraine*, *Contemporary Security Policy*
- Panke D., Haubrich-Seco M., 2018, *EU and Supranational governance*, in *Handbook on Theories of Governance* a cura di Ansell C. e Torfing J., Edward Elgar Publishing
- Pollack M.A., 2000, *The End of Creeping Competence? EU Policy-Making Since Maastricht*, *Journal of Common Market Studies*
- Reynaert V., 2012, *The European Union’s Foreign Policy since the Treaty of Lisbon: The Difficult Quest for More Consistency and Coherence*, *The Hague Journal of Diplomacy*, 7.
- Rose G., 2014, *Crisis in Ukraine*, Council on Foreign Relations
- Rosenthal, U., Charles, M.T. and ‘t Hart, P., 1989, *Coping with Crises: the Management of Disasters, Riots and Terrorism*, Charles C. Thomas.
- Sayin F.M., Modebadze V., *Russian-Ukrainian Conflict and Its Impact on Russia, European Union and Ukraine*, *Journal of Qafqaz University*, Vol. 3 N. 1
- Scharpf, F. W., 1998, *Interdependence and democratic legitimation*, MPIfG Working Paper, No. 98/2, Max Planck Institute for the Study of Societies
- Schuman R., 1950, *Dichiarazione Schuman*, Parigi
- Servizio Europeo per l’Azione Esterna, 2014, *Revised Crisis Management Concept for a civilian CSDP mission in support of Security Sector Reform in Ukraine*
- Shonard M., 2021, *Supranational decision-making process*, Fact Sheet on the European Union
- Smith B., Harari D., 2014, *Ukraine, Crimea and Russia*, Research Paper 14/16 House of Commons Library
- Spinelli A., Rossi E., 1944, *Per un’Europa libera e unita. Progetto di un manifesto*, Edizioni del Movimento italiano per la Federazione europea

- Stone Sweet A., Sandholtz W., 1998, *European Integration and Supranational Governance*, Oxford University Press
- Tercovich G., 2014, *The EEAS Crisis Response System*, European Peace & Security Studies
- Trattato istitutivo della Comunità Economica Europea, Roma, 1957
- Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea*, 2007, Lisbona
- Trattato sull'Unione Europea*, 2007, Lisbona
- Treaty of Lisbon: Amending the Treaty on the European Union and the Treaty Establishing the European Community, Official Journal of the European Union, 2007
- Van Rompuy H., 2014, *Remarks by President Herman Van Rompuy following the European Council 26-27 June 2014*, 27 giugno 2014
- Villani U., 2020, *Istituzioni di Diritto dell'Unione Europea*, Cacucci Editore
- White B., 2018, *Foreign policy analysis and European foreign policy in Rethinking European Union Foreign Policy* a cura di Tonra B. e Christensen T., Manchester University Press
- Witney N., Dworkin A., 2012, *A power audit of EU-North Africa Relations*, European Council for Foreign Relations