Forum di QUADERNI COSTITUZIONALI
RASSEGNA
ISSN 2281-2113

L'azione esterna dell'Unione europea tra crisi del multilateralismo e de-costituzionalizzazione: le derive dell'*inerzia* e della *chiusura*[*]

MARIA EUGENIA BARTOLONI[**]

Sommario: 1. Premessa: la crisi del multilateralismo e l'impatto sull'ordinamento dell'Unione. – 2. La ridefinizione del ruolo esterno dell'UE: le tendenze all'"inerzia" e alla "chiusura". – 2.1. L'inerzia politica di fronte alle *gross violations*: il caso di Gaza. – 2.2. La chiusura e la mutazione funzionale della PESC: verso una dimensione "introversa". – 3. La compatibilità tra prassi e assetto costituzionale: il rischio di una silenziosa de-costituzionalizzazione.

Data della pubblicazione sul sito: 3 ottobre 2026

Suggerimento di citazione
M.E. BARTOLONI, *L'azione esterna dell'Unione europea tra crisi del multilateralismo e de-costituzionalizzazione: le derive dell'*inerzia *e della* chiusura, in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 3, 2026. Disponibile in: www.forumcostituzionale.it.

[*] Il presente contributo rappresenta la rielaborazione dell'intervento svolto in occasione del seminario annuale di *Quaderni Costituzionali* su "La crisi delle istituzioni del multilateralismo", che si è tenuto a Bologna il 27 febbraio 2026. La registrazione del seminario è disponibile sul sito di Radio radicale: https://www.radioradicale.it/scheda/782973/la-crisi-delle-istituzioni-del-multilateralismo.

[**] Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione Europea nell'Università degli Studi di Roma "La Sapienza". Indirizzo mail: eugenia.bartoloni@uniroma1.it.

1. Premessa: la crisi del multilateralismo e l'impatto sull'ordinamento dell'Unione

Dalle relazioni e dagli interventi che mi hanno preceduta sembra emergere una premessa ampiamente condivisa: la crisi del multilateralismo si traduce, nei suoi tratti essenziali, sia nella delegittimazione delle sue istituzioni (intese come organizzazioni internazionali), sia nell'affievolimento delle norme fondamentali del diritto internazionale. Se si muove da questa premessa, non mi pare eccentrico interrogarsi sull'impatto che questa crisi generalizzata produce sull'ordinamento dell'Unione europea, nella sua veste di attore sulla scena internazionale.

Vorrei in particolare discutere se, e in che misura, il declino dei valori di fondo dell'ordinamento internazionale - quelli che il professor De Sena ha definito il "nucleo costituzionale" del diritto internazionale (divieto dell'uso della forza, divieto di violazioni gravi, massicce e sistematiche dei diritti umani e principio di autodeterminazione)[1] - incida sulle politiche esterne dell'Unione (par. 2) e, in caso affermativo, se le conseguenze di tale impatto siano compatibili con il suo assetto costituzionale (par. 3).

2. La ridefinizione del ruolo esterno dell'UE: le tendenze all'"inerzia" e alla "chiusura"

Il Consiglio europeo anche di recente ha riaffermato che "[i]n un contesto in cui il multilateralismo e il diritto internazionale sono messi in discussione, l'Unione europea è fermamente determinata a difendere la Carta delle Nazioni Unite nonché le norme e i principi ivi sanciti, in particolare quelli di sovranità e integrità territoriale, di indipendenza politica e di autodeterminazione"[2]. Se tali dichiarazioni avvalorano, dunque, la retorica del "fermo impegno dell'Unione a favore di un multilateralismo efficace e dell'ordine internazionale basato su regole […] che difendono il diritto internazionale", la realtà appare ben diversa. Dalla prassi più recente, infatti, emerge in maniera più che mai nitida come il progressivo affievolimento delle regole fondamentali dell'ordinamento internazionale, che si manifesta attraverso l'acquiescenza o l'indulgenza degli Stati al cospetto della loro violazione, si sia irrimediabilmente irradiato anche nell'ordinamento UE.

In termini sintetici, si assiste a un processo di ricollocazione dell'Unione sulla scena internazionale, determinato dalla progressiva emersione di due tendenze che, pur concettualmente distinte, ne stanno ridefinendo il ruolo. Da un lato, si osserva una propensione alla rinuncia a reagire dinanzi alla violazione di norme

[1] Cfr. P. DE SENA, *Multilateralismo e diritto internazionale: riflessioni critiche*, in *Quaderni costituzionali*, 2026, p. 565.

[2] Conclusioni del Consiglio europeo del 19 marzo 2026.

cogenti del diritto internazionale; dall'altro lato, emerge l'adozione di una postura prevalentemente difensiva, orientata alla salvaguardia di esigenze di ordine pubblico interne all'Unione più che volta a tutelare valori fondamentali della comunità internazionale. Per esigenze di chiarezza espositiva, tali atteggiamenti saranno qui descritti come "inerzia" (par. 2.1.) e "chiusura" (par. 2.2.).

2.1 L'inerzia politica di fronte alle gross violations*: il caso di Gaza*

L'inerzia – peraltro di carattere selettivo – si è manifestata in maniera particolarmente evidente, ancorché non isolata, nella mancata reazione, o nella reazione estremamente attenuata, dell'Unione di fronte alle sistematiche violazioni dei diritti umani nella Striscia di Gaza. L'Unione avrebbe potuto, ad esempio, sospendere – anche solo parzialmente – l'accordo di associazione concluso con Israele oppure adottare misure restrittive mirate nei confronti degli individui responsabili di tali gravi e massicce violazioni. Come noto, nessuna di tali opzioni è stata effettivamente perseguita. In questo contesto, il frequente richiamo all'ostacolo rappresentato dalla regola dell'unanimità appare configurarsi più come una giustificazione di natura politica che come un vincolo giuridico effettivamente insuperabile.

Sotto il profilo strettamente tecnico-giuridico, infatti, la sospensione dell'accordo non costituirebbe una soluzione impraticabile. È vero che l'Accordo euromediterraneo tra l'Unione europea e Israele[3] costituisce un accordo di associazione e che, in quanto tale, è stato concluso all'unanimità. In assenza di indicazioni espresse nei Trattati, la Corte di giustizia ha chiarito che la sospensione di un accordo internazionale deve seguire, in linea di principio, le medesime modalità di voto previste per la sua conclusione[4]. Ne consegue che una sospensione totale dell'accordo richiederebbe anch'essa l'unanimità in seno al Consiglio. In tale prospettiva, l'opposizione anche di un solo Stato membro sarebbe sufficiente a impedirla, eventualità tutt'altro che remota, considerato che diversi governi europei sostengono Israele per ragioni storiche o per affinità ideologiche.

Diversa sarebbe, tuttavia, l'ipotesi di una sospensione parziale dell'accordo. Nel caso di un accordo complesso come quello concluso tra l'Unione europea e Israele – articolato in una pluralità di componenti materiali – sarebbe infatti possibile sospendere singole parti dello stesso, come ad esempio quelle relative agli scambi commerciali, che rappresentano peraltro uno degli elementi centrali dell'architettura dell'accordo. In simili circostanze, la Corte ha chiarito che non occorre fare riferimento alla base giuridica utilizzata per la conclusione

[3] Decisione 2000/384/CE, CECA relativa alla conclusione dell'Accordo euromediterraneo tra le Comunità europee e i loro Stati membri e lo Stato di Israele.

[4] CGUE, 17 ottobre 2018, C-244/17, *Commissione c. Consiglio* (Kazakhstan); 2 settembre 2021, C-180/20, *Commissione c. Consiglio* (Armenia).

dell'accordo nel suo complesso – la quale imporrebbe l'unanimità – bensì alla base giuridica sostanziale relativa alla materia oggetto della sospensione[5]. Nel caso delle disposizioni afferenti alla politica commerciale comune, la decisione di sospensione richiederebbe pertanto soltanto una maggioranza qualificata[6]. D'altra parte, una prassi in tal senso può essere rinvenuta, ad esempio, nella sospensione di talune parti dell'accordo di cooperazione con la Siria nel 2011[7].

Ne consegue che il Consiglio avrebbe potuto, qualora vi fosse stata la volontà politica, sospendere – mediante voto a maggioranza qualificata – le disposizioni dell'accordo UE-Israele che garantiscono a Israele un accesso preferenziale al mercato europeo. Ciononostante, tale opzione è stata rapidamente accantonata, contribuendo a perpetuare una situazione di sostanziale paralisi decisionale.

Analoghe considerazioni possono essere formulate anche con riguardo all'adozione di misure restrittive individuali nei confronti dei responsabili delle gravi violazioni dei diritti umani nella striscia di Gaza. Anche in questo caso è vero che, nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune (PESC), l'adozione di sanzioni richiede in linea di principio l'unanimità in seno al Consiglio[8]. Tuttavia, lo stesso Trattato prevede meccanismi idonei ad attenuare la rigidità di tale regola. Tra questi, assume particolare rilievo l'istituto della cosiddetta *astensione costruttiva*, che consente a uno Stato membro di dissociarsi da una decisione senza tuttavia impedirne l'adozione. In tal modo, uno Stato può scegliere di non essere vincolato da una misura pur evitando di bloccare l'azione dell'Unione[9].

Anche sotto questo profilo, dunque, l'ordinamento dell'Unione offre strumenti procedurali che permetterebbero, quantomeno in linea di principio, di adottare misure restrittive mirate senza mettere in discussione l'architettura decisionale della politica estera e di sicurezza comune. L'esistenza di tali meccanismi,

[5] *Ibidem*.

[6] L'art. 207 TFUE, che è la base giuridica sostanziale per fondare atti e accordi in materia di politica commerciale comune, prevede infatti la maggioranza qualificata.

[7] Decisione 2011/523/UE che sospende parzialmente l'applicazione dell'accordo di cooperazione tra la Comunità economica europea e la Repubblica araba siriana.

[8] Come è noto, l'adozione delle sanzioni economiche internazionali si fonda, ai sensi dell'art. 215 TFUE, su un doppio livello decisionale: una decisione adottata all'unanimità dal Consiglio in sede PESC determina le finalità e la tipologia del provvedimento sanzionatorio; quest'ultimo, nella misura in cui rientra nell'ambito d'applicazione del TFUE, è attuato attraverso l'adozione di un regolamento fondato sull'art. 215 TFUE.

[9] Ai sensi dell'art. 31, par. 1, secondo c., TUE "Quando si astiene dal voto, ciascun membro del Consiglio può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale ai sensi del presente comma. In tal caso esso non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione".

unitamente alla presenza di precedenti nella prassi dell'Unione[10], conferma che l'inerzia non può essere ricondotta esclusivamente a ostacoli giuridici di natura procedurale, ma riflette piuttosto una tendenza allarmante e pericolosa: la difficoltà dell'Unione nel convergere su una risposta comune pur al cospetto di violazioni sistematiche dei diritti umani.

2.2 La chiusura e la mutazione funzionale della PESC: verso una dimensione "introversa"

La seconda attitudine – la chiusura – appare forse ancora più significativa. Essa non si manifesta solo nel crescente, seppur non inedito, ricorso a strumenti unilaterali di regolazione – come, ad es., le misure anti-coercizione, quelle volte a garantire la sicurezza economica, le normative a effetti extraterritoriali e le politiche industriali difensive[11] – ma emerge in modo particolarmente interessante nella prassi relativa alle sanzioni economiche internazionali. Per cogliere questo profilo finora poco esplorato, è necessaria una breve premessa.

Tradizionalmente, il complessivo meccanismo sanzionatorio, che si fonda – come accennato – sulla PESC, è volto a tutelare valori e interessi fondamentali dell'ordinamento internazionale. In assenza di una definizione di politica estera e sicurezza comune imperniata sui criteri normalmente utilizzati per stabilire un riparto di competenze[12], la Corte ha riconosciuto che l'azione dell'Unione in

[10] V., di recente, la Decisione PESC 2022/338 relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello *European Peace Facility* per la fornitura alle Forze armate ucraine di equipaggiamenti e piattaforme militari letali, con astensione costruttiva di Irlanda, Austria e Malta; la Decisione PESC 2022/1968 relativa alla Missione di assistenza militare dell'Unione europea a supporto dell'Ucraina (EUMAM Ukraine), con astensione costruttiva dell'Ungheria.

[11] Regolamento (UE) 2019/452, che istituisce un quadro per il controllo degli investimenti esteri diretti nell'Unione europea; Regolamento (UE) 2023/2675 relativo alla protezione dell'Unione e degli Stati membri da pratiche di coercizione economica da parte di paesi terzi.; Direttiva (UE) 2022/2557 relativa alla resilienza dei soggetti critici; Direttiva (UE) 2022/2555 relativa a misure per un livello comune elevato di cibersicurezza nell'Unione (NIS 2); Regolamento (UE) 2024/1252 che istituisce un quadro per garantire un approvvigionamento sicuro e sostenibile di materie prime; Regolamento (UE) 2023/1781 che istituisce un quadro di misure per rafforzare l'ecosistema europeo dei semiconduttori (*European Chips Act*).

[12] A differenza delle altre competenze, definite sulla base di elementi oggettivi, quali i poteri d'azione e gli scopi, il primo paragrafo dell'art. 24 TUE, ricorrendo ad una definizione dal carattere marcatamente tautologico, si limita a stabilire che la competenza dell'Unione in materia di PESC "riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune".

questo ambito è preordinata a realizzare obiettivi di vasta portata, tra i quali il mantenimento della pace e il rafforzamento della sicurezza internazionale[13]. Tali obiettivi sono definiti nella giurisprudenza di "interesse generale", "di fondamentale importanza", "di importanza essenziale"[14]. Questa loro portata sistemica e valoriale determina significative implicazioni sotto due profili: giustifica sia l'ampio potere discrezionale riconosciuto al legislatore in materia di PESC, che l'intensità delle limitazioni che le sanzioni possono imporre ai diritti fondamentali individuali[15].

In tempi recenti, tuttavia, sembra profilarsi una mutazione funzionale della PESC: le sanzioni hanno iniziato a incorporare anche obiettivi di tutela dell'ordine pubblico dell'Unione — un concetto, peraltro, non sempre chiaramente definito. La PESC, in altre parole, da politica strutturalmente "estroversa", orientata alla protezione dei valori dell'ordinamento internazionale, sembra acquisire una dimensione sempre più "introversa". Basti pensare alle misure restrittive adottate nei confronti di individui ed entità coinvolti nella produzione e diffusione di propaganda finalizzata a giustificare o sostenere l'aggressione militare russa[16]. Tali misure, che si concretizzano nel divieto di trasmettere contenuti provenienti da emittenti ritenute strumenti di propaganda, appaiono rivolte in modo preponderante alla protezione dello spazio informativo interno dell'Unione. In particolare, la giustificazione politica e giuridica di tali atti si fonda su una duplice esigenza: da un lato, la tutela della sicurezza collettiva europea rispetto a operazioni ostili di natura informativa; dall'altro, la salvaguardia dei fondamenti essenziali di una società democratica, intesa come capacità di resistere a forme di manipolazione sistematica dell'informazione[17].

Il Tribunale dell'UE, chiamato a pronunciarsi sul complessivo regime sanzionatorio, ha confermato la legittimità delle misure restrittive, giustificandole con l'esigenza di tutelare "l'ordine pubblico e la sicurezza dell'Unione", dal momento che "la propaganda e le campagne di disinformazione sono tali da

[13] CGUE, 20 maggio 2008, C-91/05, *Commissione c. Consiglio* (ECOWAS), punto 105; 10 settembre 2019, C-213/18 P, *HTTS*, punto 7; 28 marzo 2017, C-72/15, *Rosneft*, punto 150; 4 settembre 2018, C-244/17, *Commissione c. Consiglio* (Kazakhstan), punto 42; 2 settembre 2021, C-180/20, *Commissione c. Consiglio* (Armenia), punti 41 ss.

[14] V., nell'ampia giurisprudenza, CGUE, 3 settembre 2008, C-402/05 P e C-415/05 P, *Kadi c. Consiglio e Commissione*, punto 361; 28 marzo 2017, C-72/15, *Rosneft*, punto 150; 10 settembre 2024, C-351/22, *Neves 77*, punto 68.

[15] Si consenta di rinviare a M.E. BARTOLONI, *Mantenimento della pace, rafforzamento della sicurezza internazionale e prevenzione dei conflitti: il contributo "multiforme" della Corte di giustizia*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, fasc. 4, 2024, pp. 633-660.

[16] V. Decisione (PESC) 2022/351. V., inoltre, Regolamento (UE) 2022/350.

[17] *Ibidem*.

mettere in discussione i fondamenti delle società democratiche e fanno parte integrante dell'arsenale della guerra moderna"[18]. Da tale argomentazione emerge chiaramente un diverso angolo visuale: l'adozione delle sanzioni viene motivata principalmente da esigenze interne, mentre le finalità tradizionalmente legate al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, che dovrebbero orientare lo strumento sanzionatorio, assumono un evidente ruolo secondario.

Alla luce di questa prassi, non appare azzardato ipotizzare un possibile cambio di paradigma: nell'ambito della PESC, la tutela di valori strutturali dell'ordinamento internazionale – quali la pace e la sicurezza internazionale – tende progressivamente a sfilacciarsi, intrecciandosi con esigenze di difesa dell'ordine pubblico europeo. In questo contesto, l'ampio potere discrezionale del legislatore in materia sanzionatoria solleva interrogativi particolarmente delicati, soprattutto quando la compressione dei diritti individuali non si limita alla sfera economica, ma si estende anche a diritti fondamentali, come la libertà di espressione e di informazione[19].

In sintesi, si potrebbe parlare di una riconfigurazione della PESC: da politica volta alla tutela dei valori fondamentali dell'ordinamento internazionale, essa tende a trasformarsi in uno strumento di chiusura, orientato – come sembra suggerire anche il professor Colombo – a combattere l'eterogeneità politico-ideologica e culturale[20].

3. La compatibilità tra prassi e assetto costituzionale: il rischio di una silenziosa de-costituzionalizzazione

Alla luce delle riflessioni fin qui sviluppate, vengo al secondo quesito: queste tendenze all'inerzia e alla chiusura sono compatibili con l'assetto costituzionale dell'Unione? A mio avviso, la risposta è negativa.

Il quadro di riferimento è offerto dagli articoli 3, par. 5, e 21 TUE, norme che possono essere considerate tra le più insidiose del diritto primario, sia sotto il profilo semantico sia sotto quello normativo. Esse delineano l'approccio dell'UE sulla scena internazionale, enunciando valori, principi e obiettivi che l'Unione è chiamata ad abbracciare e perseguire, senza tuttavia chiarirne la portata normativa

[18] Tribunale dell'UE, 22 luglio 2022, causa T-125/22, *RT France*; 26 marzo 2025, causa T-307/22, *A2B Connect BV e a*.

[19] V. D. VOORHOOF, *EU silences Russian state media: a step in the wrong direction*, in *Inforrms Blog*, 9 May 2022.

[20] Cfr. A. COLOMBO, *Il diritto e le istituzioni internazionali nel collasso dell'ordine internazionale*, in *Quaderni costituzionali*, 2026, p. 521, in part. p. 537 ss.

e gli effetti che determinano sull'azione esterna e sulle sue singole politiche di rilievo internazionale[21].

Malgrado questa ambiguità di fondo, l'idea ispiratrice appare chiara: conferire all'UE un mandato esterno fortemente orientato al multilateralismo. Ai sensi dei citati articoli, infatti, l'Unione si impegna a contribuire alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile, al rispetto reciproco tra i popoli, promuovendo la democrazia, lo Stato di diritto e la tutela dei diritti dell'uomo. Un rilievo centrale è attribuito, inoltre, alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, con l'articolo 21 TUE che richiama espressamente la ricerca di soluzioni multilaterali ai problemi comuni.

C'è di più. Pur trattandosi di disposizioni marcatamente ambigue, al crocevia tra norme sulla competenza e prescrizioni programmatiche, esse non si limitano a esprimere l'impegno dell'Unione europea a tutelare interessi ed esigenze fondamentali per l'ordinamento internazionale, ma riflettono il sistema di valori su cui l'Unione stessa si fonda. Le due dimensioni dell'Unione - "interna" ed "esterna" - risultano così complementari nella comune vocazione a garantire e preservare la stabilità dell'ordine internazionale nel suo complesso[22].

Proprio valorizzando questa dimensione sistemica degli articoli 3 e 21 TUE, la Corte di giustizia, anziché cristallizzare la portata giuridica di tali norme, ne enfatizza tutte le possibili implicazioni. La giurisprudenza mostra come la Corte non adotti un'interpretazione univoca degli articoli 3 e 21, né assegni loro una funzione costante nelle diverse e frammentate politiche esterne (politica commerciale comune, cooperazione allo sviluppo, politica di vicinato, PESC, ecc.). Abbraccia, piuttosto, un approccio *à la carte*, valorizzando il mandato multilaterale dell'Unione alla luce delle specificità di ciascuna politica e conformemente al principio d'attribuzione. In tal modo, le esigenze legate al multilateralismo contribuiscono, a seconda dei casi, a integrare le competenze di rilievo esterno "in

[21] Sul punto, la letteratura è piuttosto nutrita. V., tra gli altri, E. CANNIZZARO, *The Value of International Values*, in W.T. DOUMA, C. ECKES, P. VAN ELSUWEGE, E. KASSOTI, A. OTT, R.A. WESSEL (eds), *The Evolving Nature of EU External Relations Law*, The Hague, 2021, pp. 3-18; L.D. SPIEKER, *EU values before the Court of Justice: foundations, potential, risks*, Oxford, 2023; R.A. WESSEL, Y. KASPIAROVICH, *The role of values in EU external relations: a legal assessment of the EU as a 'good' global actor*, in I. MANCINI, E. FAHEY, *Understanding the EU as a Good Global Actor*, Cheltenham, 2022, pp. 92-106.

[22] V. E. KASSOTI, R.A. WESSEL, *The normative effect of Art. 3.5 TEU: Observance and development of international law by the EU*, in P. GARCÍA ANDRADE (ed.), *Interacciones entre el derecho de la Unión Europea y el derecho internacional público*, Madrid, 2023, pp. 19-46.

positivo", come obiettivi strumentali, oppure "in negativo", come limiti, condizioni o circostanze di contesto[23].

In definitiva, se l'ambiguità normativa rimane un dato di fatto, appare altrettanto chiaro che gli articoli 3 e 21 TUE non svolgono una funzione meramente simbolica: essi esprimono un'esigenza di sistema, indicando che l'azione dell'Unione sul piano internazionale sia fondata sulla promozione e tutela dei suoi valori fondamentali. In altre parole, i Trattati configurano, pur implicitamente, l'Unione come un attore non neutrale sulla scena internazionale.

In questo quadro concettuale, se l'Unione non riuscisse a porre un argine allo scollamento dai propri valori e a riallineare le proprie politiche all'assetto assiologico dei Trattati, il rischio non sarebbe solo quello di aggravare la crisi del multilateralismo globale, ma anche quello di una silenziosa de-costituzionalizzazione della sua azione esterna. Per questo, come auspicato anche dal professor Pinelli, è fondamentale che l'Unione europea riemerga dal "caos sistemico" e superi le tentazioni all'inerzia e alla chiusura[24].

[23] V. M.E. BARTOLONI, *Mantenimento della pace, rafforzamento della sicurezza internazionale e prevenzione dei conflitti*, cit.

[24] Cfr. C. PINELLI, *La crisi delle istituzioni del multilateralismo. Una prospettiva costituzionalistica*, in *Quaderni costituzionali*, 2026, pp. 605-606.