

Il sindacato giurisdizionale sulla politica estera e di sicurezza UE tra “scelte politiche o strategiche” e “gestione quotidiana” delle missioni.

Commento alla sentenza della Corte di giustizia 10 settembre 2024 (cause riunite C-29/22 e C-44/22 P).

di Federico Petrangeli, Consigliere parlamentare del Senato della Repubblica

Con la [sentenza](#) in esame la Corte di giustizia ha precisato i confini del proprio sindacato giurisdizionale nel settore della politica estera e di sicurezza comune. Come noto, il combinato disposto dell'art. 24 TUE e dell'art. 275 TFUE esclude la **competenza della Corte nel settore della PESC** (e della PSDC), **ad eccezione** del controllo delle attribuzioni delle istituzioni dell'Unione (art.40 TUE) e delle decisioni del Consiglio che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche (le sanzioni individuali).

Il caso riguarda **l'operato della missione Eulex Kosovo**, istituita nel 2008 con il compito di assistere le autorità locali nel rafforzamento del sistema giudiziario e di polizia kosovaro. All'epoca dei fatti, il mandato di Eulex prevedeva anche lo svolgimento di **funzioni esecutive**, in associazione con le autorità kosovare o in modo indipendente, cioè sia lo **svolgimento di indagini** che la **conduzione di procedimenti giudiziari** (tali funzioni sono state poi revocate con la revisione del mandato, nel 2018).

Come previsto dall'atto istitutivo della missione, nel suo ambito l'Unione ha istituito anche una **commissione di controllo**, per valutare le eventuali violazioni dei diritti umani, da parte di Eulex, nell'esercizio di queste funzioni esecutive. La commissione viene definita “un organo di **responsabilizzazione esterno indipendente**” che, dopo aver esaminato le denunce, giunge alla conclusione sulla sussistenza o meno di una violazione, da parte della missione, dei diritti umani “quali garantiti in Kosovo” (punto 6 della sentenza). Qualora verifichi una violazione, la commissione, non avendo poteri esecutivi, può formulare raccomandazioni non vincolanti al capo della missione, chiedendogli l'adozione di misure correttive.

A tale commissione di controllo si erano rivolti nel 2014, due ricorrenti, indicati nelle carte processuali come KD e KS. I ricorrenti lamentavano la mancanza di indagini adeguate, da parte di Eulex, relative alla **scomparsa e all'assassinio di loro familiari**, avvenuti nel 1999 a Pristina. In entrambi i casi la commissione aveva affettivamente accertato una **colpevole omissione da parte di Eulex** e aveva stabilito che la mancanza di adeguate indagini avesse violato i diritti fondamentali dei ricorrenti, come sanciti dalla CEDU e dalla Carta dei diritti fondamentali (diritto alla vita, proibizione della tortura, rispetto della vita privata e familiare, diritto a un

ricorso effettivo). La commissione aveva pertanto formulato delle **raccomandazioni al capo della missione** che però, si legge nella sentenza, erano state attuate solo “parzialmente”. I ricorrenti si erano dunque rivolti al Consiglio e il Servizio europeo di azione esterna, lamentando la mancata adozione di misure correttive volte a porre fine alle **accertate violazioni dei loro diritti umani**. Consiglio e SEAE avevano risposto che Eulex Kosovo “**aveva fatto del suo meglio**” per indagare sugli eventi in questione, e che la commissione era un “organo di responsabilizzazione” e non un organo giudiziario.

Nel 2020 KD e KS si sono quindi rivolti al Tribunale dell’Unione che però, con un ordinanza del 10 novembre 2021, ha dichiarato la sua **manifesta incompetenza**, sul presupposto che il ricorso “traeva origine da atti o comportamenti rientranti in questioni politiche o strategiche connesse alla definizione delle attività, delle priorità e delle risorse dell’Eulex Kosovo” e che “l’istituzione e le attività di detta missione rientravano nell’ambito di applicazione delle disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune del Trattato UE”, quindi escluse dal controllo giurisdizionale.

Con la sentenza in esame, la Corte di giustizia annulla parzialmente tale ordinanza, rinviando la causa allo stesso Tribunale “affinché statuisca sulla ricevibilità e, se del caso, sul merito del ricorso presentato”.

La Corte innanzitutto conferma la giurisprudenza in base alla quale **la limitazione alla propria competenza per il settore nella politica estera e di sicurezza deve essere interpretata in modo restrittivo**, perché costituisce una deroga alla competenza generale della Corte per garantire l’interpretazione e l’applicazione dei Trattati.

Con un passaggio che merita qualche attenzione, la Corte sottolinea poi che l’ambito di competenza della Corte non è modificato dalla circostanza che in discussione (come nel caso in esame) vi sia la possibile (o accertata) violazione di diritti fondamentali. Come si legge nella sentenza, infatti, “**la circostanza che gli atti o le omissioni oggetto di un ricorso violano i diritti fondamentali del ricorrente non è di per sé sufficiente** perché la Corte di giustizia dell’Unione europea si dichiari competente a conoscere di tale ricorso”. In caso contrario – aggiunge la Corte – si violerebbero le disposizioni dei Trattati, che - come detto - nel settore della politica estera limitano la sua competenza ai casi previsti agli articoli 24 TUE e 275 TFUE. Queste previsioni, scrive la Corte – “verrebbe verrebbero privat(e) di parte del loro effetto utile e verrebbero disattesi i principi di attribuzione e di equilibrio istituzionale” (punto 73).

Non tutti gli atti (o le omissioni) posti in essere dalle istituzioni UE nel settore della PESC sono però, per il solo motivo di afferire a tale ambito, escluse dal

controllo giurisdizionale. Questa è la **parte più interessante e innovativa della sentenza**. Per definire il suo ambito di competenza, per la Corte si tratta invece di distinguere tra gli **atti (o le omissioni) che sono “direttamente collegati alle scelte politiche o strategiche effettuate** dalle istituzioni” dell’Unione in ambito PESC e gli atti che invece non sono. Nel primo caso la Corte deve dichiararsi incompetente. Ma se gli atti e le omissioni **“non si ricollegano direttamente a tali scelte politiche o strategiche”** e dunque non riguardano “definizione e attuazione” della PESC, **la Corte è competente a sindacarne la legittimità** (punti 116 e 117).

E’ questa dunque la valutazione che la Corte compie nel caso di specie.

Il motivo di ricorso cruciale è quello con cui i ricorrenti “hanno dedotto una violazione, da parte dell’Eulex Kosovo, degli articoli 2 e 3 della CEDU nonché degli articoli 2 e 4 della Carta, a causa della mancanza di indagini, dovuta alla mancanza di risorse necessarie e di personale adeguato di tale missione per svolgere il suo mandato esecutivo” (punto 125).

Qui la Corte effettua un’ulteriore interessante distinzione. Per quanto riguarda le “risorse necessarie”, occorre rilevare che **“i mezzi messi a disposizione di una missione PESC si ricollegano direttamente alle scelte politiche o strategiche effettuate nell’ambito della PESC”** e dunque **non sono sindacabili**.

Diversa la questione se, per svolgere le sue funzioni, Eulex potesse contare sulla presenza o meno di **“personale adeguato”**. Avendo la missione capacità di assumere personale, come risulta dalle decisioni istitutive, rientra tra i compiti dei suoi responsabili quello di **dotarsi di personale adeguato per svolgere le funzioni ad essa assegnate**. Le scelte adottate dai vertici di Eulex in merito alla scelta del personale impiegato, pertanto, “non si ricollegano direttamente alle scelte politiche o strategiche effettuate da detta missione nell’ambito della PESC”, ma rappresentano “un atto di **gestione quotidiana** che si inserisce nell’ambito dell’esecuzione del mandato”. In quanto tali – contrariamente a quanto dedotto dal Tribunale - tali scelte **sono sindacabili in via giudiziaria**.

Lo stesso vale per altri due profili sollevati nel ricorso.

Il primo riguarda l’assenza di previsioni, nelle norme che regolano il procedimento presso la commissione di controllo, che garantiscano il **gratuito patrocinio**. Tale mancanza, che si colloca nell’ambito di **norme “puramente procedurali”**, secondo la Corte non può essere considerata come direttamente collegata alle “scelte politiche o strategiche” effettuate nell’ambito della PESC. La mancata previsione del gratuito patrocinio è dunque sottoponibile al **sindacato giurisdizionale** (punto 130).

Lo stesso dicasi per la **mancaza di poteri esecutivi** della commissione di controllo. La decisione di assoggettare o meno gli atti e le omissioni di Eulex a un meccanismo di controllo in grado di assicurare *effettivamente* il rispetto dei diritti fondamentali (come previsto nell'atto istitutivo della missione) “non si ricollega direttamente alle scelte politiche o strategiche relative a detta missione, ma unicamente a un aspetto della sua gestione amministrativa” (punto 131).

Tralasciando qui altri profili del procedimento, si deve senz'altro rilevare che la prospettiva con cui la Corte affronta un tema delicato come la definizione della propria competenza, soprattutto quando è in questione il rispetto di diritti fondamentali, è sicuramente di grande interesse. La definizione degli affetti ambiti di manovra di Eulex nel dotarsi di “personale adeguato” per svolgere le sue funzioni (che sono sindacabili) nell'ambito di una dotazione di risorse decisa dal Consiglio (e dunque non sindacabile), richiederà **un'analisi di fatto decisamente articolata**.

Si tratta poi di capire gli effetti che la decisione potrà avere in altri settori della PESC (e della PSDC), a cominciare dalle **altre missioni e operazioni**. Riguardo a queste ultime la prima domanda che viene da porsi è se un controllo di tale intensità, da parte della Corte potrebbe estendersi anche alle **missioni militari**. Come noto i Trattati non distinguono tra missioni civili e missioni militari, e ce n'è anche una, l'Iniziativa Ue per la sicurezza e la difesa a sostegno dei Paesi del Golfo di Guinea **EUSDI GOG** che è definita “civile-militare”. Le missioni vengono definite civili o/e militari dal Consiglio, nel momento in cui vengono istituite, a seconda degli scopi e del personale impegnato (e con significative conseguenze sul piano del finanziamento). Vengono subito in mente le missioni che prevedono la consegna (a Paesi terzi) dei presunti pirati bloccati durante le operazioni antipirateria (**EUNAVFOR Atalanta**), o lo sbarco (in Stati membri) di migranti recuperati nelle (eventuali) operazioni di ricerca e salvataggio (**EUNAVFOR MED Iriini**). Ma in realtà, a seguire il ragionamento della Corte, è la concreta gestione della missione, di ogni missione, che può essere sottoposta al suo sindacato giurisdizionale. Anche se non può escludersi a priori, pare difficile che lo stesso scrutinio possa svolgersi nei confronti di personale e di operazioni militari.

In ogni caso la sentenza in esame apre scenari nuovi e di grande interesse, che sono **ricchi di insidie, ma anche di stimoli**. Come sempre accade.