



CENTRO ALTI STUDI
PER LA DIFESA



ISTITUTO DI RICERCA E
ANALISI DELLA DIFESA

Michele Cuccaro

**“L’Unione Europea
e la
Common Security & Defence Policy”**





ISTITUTO DI RICERCA E ANALISI DELLA DIFESA

L'Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa (di seguito IRAD), per le esigenze del Ministero della Difesa, è responsabile di svolgere e coordinare attività di ricerca, alta formazione e analisi a carattere strategico sui fenomeni di natura politica, economica, sociale, culturale, militare e sull'effetto dell'introduzione di nuove tecnologie che determinano apprezzabili cambiamenti dello scenario di difesa e sicurezza, contribuendo allo sviluppo della cultura e della conoscenza a favore della collettività e dell'interesse nazionale.

L'IRAD, su indicazioni del Ministro della difesa, svolge attività di ricerca in accordo con la disciplina di Valutazione della Qualità della Ricerca e sulla base della Programma nazionale per la ricerca, sviluppandone le tematiche in coordinamento con la Direzione di Alta Formazione e Ricerca del CASD.

L'Istituto provvede all'attivazione e al supporto di dottorati di ricerca e contribuisce alle attività di Alta Formazione del CASD nelle materie d'interesse relative alle aree: Sviluppo Organizzativo; Strategia globale e sicurezza/Scienze Strategiche; Innovazione, dimensione digitale, tecnologie e cyber security; Giuridica.

L'Istituto opera in coordinamento con altri organismi della Difesa e in consorzio con Università, imprese e industria del settore difesa e sicurezza; inoltre, agisce in sinergia con le realtà pubbliche e private, in Italia e all'estero, che operano nel campo della ricerca scientifica, dell'analisi e dello studio.

L'Istituto, avvalendosi del supporto consultivo del Comitato scientifico, è responsabile della programmazione, consulenza e supervisione scientifica delle attività accademiche, di ricerca e pubblicistiche.

L'IRAD si avvale altresì per le attività d'istituto di personale qualificato "ricercatore della Difesa, oltre a ricercatori a contratto e assistenti di ricerca, dottorandi e ricercatori post-dottorato.

L'IRAD, situato presso Palazzo Salviati a Roma, è posto alle dipendenze del Presidente del CASD ed è retto da un Ufficiale Generale di Brigata o grado equivalente che svolge il ruolo di Direttore.

Il Ministro della Difesa, sentiti il Capo di Stato Maggiore della Difesa, d'intesa con il Segretario Generale della Difesa/Direttore Nazionale degli Armamenti, per gli argomenti di rispettivo interesse, emana le direttive in merito alle attività di ricerca strategica, stabilendo le linee guida per l'attività di analisi e di collaborazione con le istituzioni omologhe e definendo i temi di studio da assegnare all'IRAD.

I ricercatori sono lasciati liberi di esprimere il proprio pensiero sugli argomenti trattati: il contenuto degli studi pubblicati riflette quindi esclusivamente il pensiero dei singoli autori e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali i Ricercatori stessi appartengono.



**CENTRO ALTI STUDI
PER LA DIFESA**



**ISTITUTO DI RICERCA E
ANALISI DELLA DIFESA**

Michele Cuccaro

**“L’Unione Europea
e la
Common Security & Defence Policy”**



NOTA DI SALVAGUARDIA

Quanto contenuto in questo volume riflette esclusivamente il pensiero dell’autore, e non quello del Ministero della Difesa né delle eventuali Istituzioni militari e/o civili alle quali l’autore stesso appartiene.

NOTE

Le analisi sono sviluppate utilizzando informazioni disponibili su fonti aperte.

Questo volume è stato curato dall’**Ufficio Studi, Analisi e Innovazione dell’IRAD.**

Direttore

Col. c. (li) s. SM Gualtiero Iacono

Capo dell’Ufficio Studi, Analisi e Innovazione

Col. AArn Pil. Loris Tabacchi

Progetto grafico

**1° Mar. Massimo Lanfranco – C° 2^a cl. Gianluca Bisanti – Serg. Manuel Santaniello -
Ass. Amm. Massimo Bilotta**

Revisione e coordinamento

**Ten. Col. (AM) Luigi Bruschi – S.Ten. Elena PICCHI – Funz. Amm. Aurora Buttinelli –
Ass. Amm. Anna Rita Marra**

Autore

Ten.Col. A Aran Michele Cuccaro

Stampato dalla Tipografia del Centro Alti Studi per la Difesa

Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa

Ufficio Studi, Analisi e Innovazione

Palazzo Salviati

Piazza della Rovere, 83 - 00165 – Roma

tel. 06 4691 3205

e-mail: irad.usai.capo@casd.difesa.it

chiusa a gennaio 2023

ISBN 979-12-5515-027-5

INDICE

SOMMARIO	6
ABSTRACT	7
CENNI STORICI	8
APPROFONDIMENTO: Il Consiglio d'Europa	11
CAPITOLO PRIMO	12
La sovranità dell'Unione Europea e la collaborazione intergovernativa	12
CAPITOLO SECONDO	16
2.1 Dalla Costituzione per l'Europa al Trattato di Lisbona	16
2.2 Il nuovo Trattato sull'Unione europea (TUE)	17
2.3 Le Istituzioni dell'Unione europea	22
2.4 Gli atti dell'Unione europea	32
2.5 Titolo IV disposizioni su una cooperazione rafforzata	40
CAPITOLO TERZO	43
3.1 L'azione esterna dell'Unione europea tra la Sicurezza e la Difesa Comune di guerra	43
3.2 Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione, e disposizioni specifiche sulla "Politica Estera e di Sicurezza Comune" (PESC) - Titolo V - Capo 1, artt 21 e 22 del TUE	51
3.3 Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), Common Foreign And Security Policy (CFSP) - Titolo V - Capo 2, Sezione 1 artt. 23 – 41 del TUE	53
3.4 Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) Common and Security Defence Policy (CSDP) - Titolo V - Capo 2, Sezione 2 artt. 42 – 46 del TUE	60
3.5 Disposizioni finali - Titolo VI	65
CAPITOLO QUARTO	66
Gli Organi della Politica di Sicurezza e Difesa Comune	66
CAPITOLO QUINTO	79
Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)	79
ALLEGATI	80
Nota sull'IRAD e Nota sull'Autore	115

SOMMARIO

Per comprendere l'unicità della costruzione europea bisogna ripercorrere la sua storia.

Dall'entrata in vigore dei Trattati di Roma nel 1957 sono esistite tre diverse comunità: la Comunità Economica Europea, La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e la Comunità Europea per l'Energia Atomica.

Col Trattato sull'Unione Europea (TUE) di Maastricht in vigore dal 1 novembre 1993 la costruzione europea raggiunge una nuova dimensione con la definizione di un unico soggetto internazionale: l'Unione Europea.

Da questo momento quando si parla di Unione Europea ci si riferisce ad una organizzazione sovranazionale che poggia su tre pilastri: la Comunità Europea che legifera nei settori di sovranità ceduti dagli Stati membri, la "*Common Foreign & Security Policy*" (CFSP) ambito di collaborazione intergovernativa con l'obiettivo di preservare ed affermare l'identità dell'Unione Europea sulla scena internazionale, e il "*Justice and Home Affairs*" (JHA), area di collaborazione intergovernativa nei settori della Giustizia e degli Affari Interni (dall'immigrazione al diritto di asilo, dalla lotta al traffico di stupefacenti al controllo delle frontiere esterne dell'Unione).

Con il Trattato di Lisbona in vigore dal 1 dicembre 2009 la costruzione a pilastri viene abbandonata. Da questo momento un solo soggetto di diritto internazionale, l'Unione Europea, legifera nei settori di competenza e si occupa di coordinare gli Stati membri nei settori di "cooperazione intergovernativa" nei settori di "*Common Foreign & Security Policy*" nonché nell'"*Area of Freedom Security and Justice*".

L'Unione europea non ha una forma statale "finita" e quindi al suo interno convivono due anime: una "sovranazionale" ed una di "collaborazione intergovernativa".

La politica di difesa comune è un'area di collaborazione intergovernativa ed è qui che si focalizza il presente studio mettendo in evidenza procedure che sono il frutto di decisioni adottate dagli Stati ma che non hanno ancora la forza di atti di legge e che quindi restano al di fuori del cuore del funzionamento del meccanismo comunitario che invece agisce come un Ente sovrano nelle materie cedute dagli Stati all'Unione Europea.

ABSTRACT

If we want to understand the uniqueness of the European construction we need to take into consideration the history path of the European Union.

Since the entry into force of the Treaties of Rome in 1957 there have been three different communities: the European Economic Community, the European Coal and Steel Community and the European Atomic Energy Community.

With the Maastricht Treaty on European Union (TEU) in force since November 1, 1993, the European construction reaches a new dimension with the definition of a single international entity: the European Union.

Starting from this moment on when we talk about the European Union we refer to a "supranational organization" that rests on three pillars: the European Community which legislates in the areas of sovereignty ceded by the Member States, the "*Common Foreign & Security Policy*" (CFSP) area of intergovernmental collaboration with the aim of preserving and affirming the identity of the European Union on the international scene, and the "*Justice and Home Affairs*" (JHA), an area of intergovernmental collaboration in the fields of Justice and Home Affairs (from immigration to law of asylum, from the fight against drug trafficking to the coordination of external borders policies).

With the Lisbon Treaty, in force since 1 December 2009, pillar construction is abandoned. From this moment on, the European Union - subject of international law - legislates in the areas of competence but is also responsible to coordinate the Member States in the areas of "intergovernmental cooperation", namely: "Common Foreign & Security Policy" as well as in the "Area of Freedom Security and Justice".

The European Union does not have a "finite" National State form and therefore two "souls" coexist within it: one "supranational" and one of "intergovernmental collaboration".

The Common Security and Defense Policy is an area of intergovernmental collaboration that this study focused highlighting procedures and acts that are the result of decisions adopted by States but which do not yet have the force of "law".

Decisions which therefore remain outside the heart of the functioning of the "community mechanism" which instead acts as a sovereign body in matters ceded by the States to the European Union.

CENNI STORICI

Il 19 settembre 1946, in un discorso tenuto all'università di Zurigo e divenuto famoso, Churchill parla per la prima volta di come ricostruire la "famiglia europea" dopo la guerra: *"...Qual è questo rimedio sovrano? Esso consiste nella ricostruzione della famiglia dei popoli europei, o in quanto più di essa possiamo ricostituire, e nel dotarla di una struttura che le permetta di vivere in pace, in sicurezza e in libertà. Dobbiamo creare una specie di Stati Uniti d'Europa...dobbiamo ricreare la famiglia europea in una struttura che potrebbe chiamarsi Stati Uniti d'Europa. Ed il primo passo concreto sarà quello di costituire un Consiglio d'Europa."*

Il primo passo è compiuto il 5 maggio del 1949, 128 anni dopo la morte di Napoleone Bonaparte, con la nascita del "Consiglio d'Europa". Il Consiglio d'Europa è la più antica organizzazione internazionale europea ma non è la Comunità Europea.

La Comunità Europea ha una genesi più articolata ed è una organizzazione più complessa, destinata ad essere la prima organizzazione sovranazionale della storia. L'idea di una organizzazione sovranazionale che potesse gestire direttamente quote di sovranità cedute dagli Stati nasce dalla volontà del Ministro degli Esteri francese Robert Schumann, del cancelliere tedesco Konrad Adenauer e del Presidente del Consiglio dei Ministri italiano Alcide De Gasperi che il 18 aprile 1951 firmano assieme a Belgio, Olanda e Lussemburgo il Trattato della "Comunità Europea del carbone e dell'Acciaio" (CECA). Un'idea di amministrazione congiunta da parte di un organismo sovranazionale con propri organi delle risorse fondamentali per la ricostruzione¹.

Sullo slancio dei risultati che ottenuti dalla gestione comune ad opera della CECA i sei Stati fondatori proposero una prima "unione politica" con l'istituzione di una Comunità Europea di Difesa (CED), cui devolvere le competenze in materia di sicurezza e difesa europea. Il progetto, nato il 10 settembre 1952, fallisce quando l'Assemblea nazionale francese, nell'agosto del 1954, non ratifica il Trattato che avrebbe devoluto parte delle prerogative nazionali ad una entità sovranazionale. Forse i tempi non erano maturi e così l'idea di giungere in tempi rapidi ad una unione politica fu momentaneamente accantonata. Ma se lo strumento venne accantonato così, non fu per l'idea di integrare popoli e nazioni europee. L'integrazione europea poteva essere perseguita per gradi partendo dalla via

¹ *"La fusione della produzioni di carbone e di acciaio assicurerà subito la costituzione di basi comuni per lo sviluppo economico, prima tappa della Federazione europea, e cambierà il destino di queste regioni che per lungo tempo si sono dedicate alla fabbricazione di strumenti bellici di cui più costantemente sono state le vittime. La solidarietà di produzione in tal modo realizzata farà sì che una qualsiasi guerra tra la Francia e la Germania diventi non solo impensabile, ma materialmente impossibile. La creazione di questa potente unità di produzione, aperta a tutti i Paesi che vorranno aderirvi e intesa a fornire a tutti i Paesi in essa riuniti gli elementi di base della produzione industriale a condizioni uguali, getterà le fondamenta reali della loro unificazione economica".* Dichiarazione Schumann del 9 maggio 1950.

economica, nel caso specifico costruendo un mercato comune e un'unione doganale europea.

È il 25 marzo 1957 quando con i Trattati di Roma i sei Stati già membri della CECA firmano i così detti "Trattati di Roma" con i quali vengono istituite la Comunità Economica Europea (CEE) e la Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM), con l'obiettivo di giungere, rispettivamente, alla libera circolazione di merci, persone, servizi e capitali tra gli Stati membri, ed alla costruzione e sviluppo di una industria nucleare a fini civili.

Da questo momento queste tre comunità (CECA, CEE, EURATOM), iniziano a lavorare gestendo, tramite i loro organi, le competenze nei settori assegnati, e lavorano così bene che iniziano ad arrivare le prime richieste di adesione.

Il 1 gennaio 1973 il Regno Unito, la Danimarca e l'Irlanda che avevano provato ad organizzare una area di libero scambio (EFTA - *European Free Trade Association*) in contrapposizione alla CEE, entrano a far parte delle Comunità Europee (primo ampliamento). La Norvegia, che aveva anch'essa fatto richiesta, non entrerà nella CEE a seguito della bocciatura del Trattato da un *referendum* nazionale.

Il 10 dicembre 1974 si riuniscono informalmente i Capi di Stato e di Governo. Da questo momento seguirà una prassi che verrà definitivamente regolata nel 2009 dal Trattato di Lisbona che prevede un nuovo il "Consiglio Europeo". Dalla fine degli anni '70 si riprende il discorso su una dimensione politica, non solo economica, della CEE. Viene definito un meccanismo per la "Cooperazione Politica Europea" che prevede consultazioni periodiche fra i Ministri degli Stati membri. È il nucleo iniziale della futura Politica Estera e di Sicurezza Comune.

Dal 7 al 10 giugno 1979, si svolgono le prime elezioni dirette a suffragio universale del Parlamento Europeo che, d'ora in poi, verrà rinnovato da tutti i cittadini ogni 5 anni. È l'attuazione pratica dell'ambizione di creare un legame sempre più forte che accomuni i cittadini in un unico ordinamento ("*...noi non coalizziamo Stati, ma uniamo uomini*", scriveva J.Monnet, uno dei padri dell'idea europea).

La costruzione europea, però, è sempre stata caratterizzata da momenti di crisi e slanci improvvisi. La prima crisi si verifica agli inizi degli anni '80: con l'imperversare della crisi economica si incrina la solidarietà tra gli Stati. Questi anni sono caratterizzati anche da difficoltosi negoziati per il riequilibrio a Sud della Comunità che avverrà il 1 gennaio 1981 con l'ingresso della Grecia appena uscita dalla dittatura militare (secondo ampliamento) e il 1 gennaio 1986 con l'adesione di Spagna e Portogallo (terzo ampliamento).

La comunità decide che occorre reagire ed allora nel 1985, con l'Atto Unico Europeo (AUE), riprende vigore la politica di integrazione europea. Adesso l'obiettivo è la completa realizzazione di un mercato unico per il 31 dicembre 1992.

La creazione del mercato interno comporta la necessità di migliorare il processo decisionale. Occorre infatti adeguare la Comunità, il suo assetto istituzionale ed il suo sistema decisionale con un Parlamento che eserciti un effettivo controllo. Si rende necessaria, in altre parole, una struttura che garantisca una ripartizione dei poteri. Questi obiettivi, dopo un processo iniziato con il rapporto Delors del 17 aprile 1989, vengono raggiunti il 7 febbraio 1992 a Maastricht con la firma del Trattato sull'Unione Europea (TUE) il quale, in vigore dal 1 novembre 1993 disegna una "Unione Europea", con una Unione economica e monetaria da raggiungere, e con i suoi due famosi "pilastri" che aggiungendosi alla "Comunità europea" ne ampliano le competenze anche se in modalità di "cooperazione intergovernativa":

- cooperazione nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC - secondo pilastro);
- cooperazione nei settori della Giustizia e degli Affari Interni (GAI - terzo pilastro).

Con l'ingresso dal 1 gennaio 1995 di Finlandia, Austria e Svezia gli Stati membri della Comunità salgono a 15. A questo punto si pone il problema del funzionamento delle istituzioni e dell'armonizzazione delle differenti peculiarità nazionali.

Il 1 gennaio 2002 viene introdotto l'uso della moneta unica "euro" in 11 Stati membri che hanno soddisfatto i "criteri di convergenza".

Nel 2004 l'Unione Europea accoglie ben 10 nuovi membri dei 12 candidati, e dal 1 gennaio 2007 entrano a far parte dell'UE anche la Romania e la Bulgaria per una Unione a 27 Stati. Il 9 dicembre 2011 la Croazia firma il Trattato di adesione alla UE. Adesso e fino all'uscita della Gran Bretagna il 31 gennaio 2020, l'Unione conta 28 Stati membri e raggiunge la sua massima ampiezza.

Nel 2022 il Consiglio Europeo ha conferito all'Ucraina ed alla Moldavia lo *status* di "Paese candidato". Al momento il gruppo dei "Paesi candidati" comprende: Albania, Moldavia, Montenegro, Macedonia del Nord, Serbia, Turchia e Ucraina

Mantengono lo *status* di "Paesi potenziali candidati": la Bosnia-Erzegovina ed il Kosovo.

APPROFONDIMENTO: Il Consiglio d'Europa

Il Consiglio d'Europa ha sede al Palais de l'Europe di Strasburgo (Francia). È un'organizzazione intergovernativa istituita dal Trattato di Londra del 5 maggio 1949 da 10 Stati fondatori (Belgio, Francia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Regno Unito, Danimarca, Norvegia, Irlanda, Italia e Svezia) con l'obiettivo di assicurare il rispetto di tre principi fondamentali: la democrazia pluralista, il rispetto dei diritti umani e la preminenza del diritto.

Gli obiettivi hanno costituito la vera essenza dell'organizzazione che oggi va oltre la sua connotazione iniziale europea e conta ben 47 Stati (tra gli Stati europei solo la Bielorussia non ne fa parte mentre la Russia è stata "sospesa" a seguito dell'invasione dell'Ucraina del febbraio 2022). Sono "osservatori" la Santa Sede, gli Stati Uniti, il Canada, il Giappone e il Messico.

I lavori del Consiglio d'Europa si traducono nella elaborazione di convenzioni e accordi a livello continentale, che costituiscono la base per l'armonizzazione delle legislazioni negli Stati membri e per renderle conformi agli *standard* del Consiglio. Più di 200 Convenzioni sono state adottate fino ad oggi. La più nota è la Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 1950 sui diritti e le libertà fondamentali che gli Stati membri sono tenuti a garantire a tutti gli individui prevedendo un avanzatissimo sistema di tutela incentrato sul ruolo della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) istituita nel 1956 a Strasburgo per garantire l'osservanza della Convenzione e la cui giurisdizione è stata accettata dagli Stati firmatari.

Alle convenzioni si aggiungono inoltre numerose risoluzioni e raccomandazioni indirizzate agli Stati membri.

Fonte:

- https://leg16.camera.it/62?europa_estero=69
- https://www.esteri.it/mae/it/politica_estera/organizzazioni_internazionali/coe.html

CAPITOLO PRIMO

La sovranità dell'Unione Europea e la collaborazione intergovernativa

Dall'entrata in vigore dei Trattati di Roma sono esistite tre diverse comunità, (la Comunità Economica Europea, La Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio e la Comunità Europea per l'Energia Atomica), ognuna, con un proprio Trattato istitutivo e propri organi. Col Trattato sull'Unione Europea (TUE) di Maastricht in vigore dal 1 novembre 1993 la costruzione europea raggiunge una nuova dimensione con la definizione di un soggetto cui il Trattato conferisce il nome di "Unione Europea". Da questo momento l'Unione Europea diviene qualcosa di più di una entità sovranazionale con poteri sovrani nei settori indicati dai Trattati. A questa natura si affianca anche la collaborazione tra Stati in settori che gli stessi non hanno ceduto ma che hanno accettato di coordinare in sede europea.

Quindi al primo pilastro costituito dalla Comunità Europea, che legifera nei settori di sovranità piena prevalendo sugli Stati membri, si affiancano altri due pilastri.

Un secondo pilastro "*Common Foreign & Security Policy*" (CFSP) di collaborazione intergovernativa per affermare l'identità dell'Unione Europea sulla scena internazionale con al suo interno una "*Politica Europea di Sicurezza e Difesa*" (PESD)², ed un terzo pilastro "*Justice and Home Affair*" (JHA)³, area di collaborazione intergovernativa nei settori della Giustizia e degli Affari Interni (immigrazione, diritto di asilo, lotta al traffico di stupefacenti, mandato di arresto europeo, coordinamento del controllo delle frontiere esterne, etc.).

Dal 2009 con il Trattato di Lisbona la costruzione a pilastri viene abbandonata. Cessa di esistere la Comunità Europea (I pilastro) a favore di un'unica entità sovranazionale: l'Unione Europea con personalità giuridica internazionale che succede alla Comunità Europea nei rapporti internazionali e che si occupa di gestire, mediante gli organi che erano propri della Comunità europea, tutta l'Unione Europea e quindi anche i settori di "cooperazione intergovernativa" (i precedenti secondo e terzo pilastro)⁴.

Questa Unione, che poggia su due trattati: il Nuovo Trattato sull'Unione Europea (TUE) ed il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), è articolata, al suo interno, su di un piano sovranazionale dove, nelle aree di competenza previste dai Trattati, l'Unione ha la piena sovranità sugli Stati membri e su di un piano di collaborazione intergovernativa nei

2 Che diverrà a seguito del Trattato di Lisbona "*Common Security and Defence Policy*" (CSDP).

3 Che diverrà a seguito del Trattato di Lisbona "*Area of Freedom Security and Justice*" (AFSJ).

4 Articolo 47 del TUE "*L'Unione ha personalità giuridica*". L'Unione può quindi stipulare accordi internazionali vincolanti per le sue istituzioni ed anche per gli Stati membri, diventare membro di organismi internazionali nonché aderire a convenzioni internazionali.

settori di “*Common Foreign & Security Policy*” nonché nell’“*Area of Freedom Security and Justice*”.

L’Istituzione dove si raggiunge la sintesi tra queste due “anime” della UE è il “Consiglio Europeo” concepito come ultima istanza di direzione politica strategica ma avulso dal processo legislativo che vede coinvolte le tre principali istituzioni: la Commissione, il Consiglio ed il Parlamento europeo.

L’Unione Europea non ha una forma statale “finita” e quindi al suo interno convivono le due anime, una sovranazionale ed una di collaborazione intergovernativa. Gli indirizzi relativi a quelle che erano le materie del secondo e del terzo pilastro sono definiti a livello intergovernativo, cioè a livello di cooperazione tra Stati che, in questi settori, non hanno ceduto le competenze agli organi europei.

Nei settori di collaborazione intergovernativa, i Trattati chiariscono che l’azione della UE, anche se attuata per mezzo degli organi comunitari, si attua al di fuori dell’ordinamento giuridico comunitario e, perciò, è escluso il sindacato della Corte di Giustizia sugli atti adottati nelle aree “*Common Foreign & Security Policy*” e “*Area of Freedom Security and Justice*”.

La differenza tra area sovranazionale ed area intergovernativa è evidente anche e soprattutto nel processo decisionale. Prendere delle decisioni nell’ambito “intergovernativo” richiede normalmente il consenso unanime degli Stati membri e comunque si tratta di decisioni che non hanno il valore di legge perché adottate in settori nei quali gli Stati non hanno ceduto la propria sovranità alla UE (es: difesa, politica estera, etc.).

Differente è il caso delle materie comunitarie e cioè dei settori nei quali gli Stati hanno ceduto la sovranità. In questi ambiti gli atti legislativi dell’Unione Europea hanno forza di legge. Nelle materie “comunitarie” – definite esplicitamente dai Trattati – l’Unione Europea approva e promulga le leggi che, nelle due differenti forme di Direttive e Regolamenti, sono direttamente applicabili negli Stati membri.

L’Unione Europea produce in tal modo un proprio diritto che prevale su quello degli Stati membri. Un diritto che è fatto osservare dalla Commissione europea e sottoposto al sindacato della Corte di Giustizia europea.

L’unicità dell’Unione Europea è tutta in questa peculiarità: è l’unica realtà sopranazionale conosciuta che abbia un ordinamento istituzionale strutturato, una sovranità piena in determinati settori ed un sistema giudiziario per la corretta applicazione delle proprie norme.

In questa complessa struttura occorre quindi sempre tenere presente che la costruzione europea si articola su due livelli: il primo è quello “sovranazionale” con un

proprio ordinamento giuridico e normativo, ovvero “intergovernativo”; il secondo quello degli Stati membri con gli ordinamenti nazionali. Ogni intervento su questa complessa struttura deve tenere conto perciò sia del rafforzamento dell’identità europea che delle specificità costituzionali dei singoli Stati.

APPROFONDIMENTO: Organizzazione Internazionale versus Organizzazione Sovranazionale.

La Convenzione di Vienna sul diritto dei Trattati conclusa a Vienna il 23 maggio 1969 definisce una “organizzazione internazionale” come una organizzazione fra governi.

L’enciclopedia Treccani⁵ definisce le organizzazioni internazionali come: “*Enti creati dagli Stati tramite accordi internazionali e dotati di un apparato istituzionale permanente al fine di realizzare scopi comuni attraverso lo svolgimento di attività unitarie*”. A fronte di questa definizione l’Unione Europea è senza dubbio una organizzazione internazionale, e così si comporta nei settori di cooperazione intergovernativa dove gli Stati membri, utilizzando istituzioni e procedure create per la gestione della sovranità ceduta dagli Stati, raggiungono decisioni che gli Stati stessi si impegnano ad osservare.

Tuttavia (e qui che va sottolineata la differenza con una organizzazione sovranazionale), le posizioni comuni raggiunte in ambito intergovernativo non sono atti giuridicamente vincolanti per gli Stati membri in quanto gli stessi - in questi ambiti di collaborazione intergovernativa - non hanno ceduto la loro sovranità avendo, invece, accettato di coordinarsi, consultarsi e conformarsi a posizioni comuni ma senza alcun obbligo giuridico.

In una Organizzazione sovranazionale, invece, gli Stati membri creano un Ente internazionale (es: Unione Europea), lo dotano di strutture per funzionare come una organizzazione internazionale (Consiglio, Commissione e Parlamento) ma, in aggiunta, decidendo di cedere, in determinate materie, la propria sovranità accettano che in certi ambiti questi organi decisionali adottino atti (direttive e regolamenti) direttamente applicabili all’interno degli Stati stessi e verso Stati terzi quando previsto dai Trattati⁶.

Per gestire la sovranità che è stata ceduta occorre che le strutture interne dell’Unione europea funzionino come organi rappresentativi degli Stati partecipanti.

In pratica, aderendo all’Unione Europea, gli Stati accettano una seconda modalità di approvazione delle leggi oltre a quella nazionale.

⁵ <https://www.treccani.it/enciclopedia/organizzazioni-internazionali>

⁶ Ai sensi dell’art.3 del TFUE l’Unione Europea ha competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali nei settori di sua esclusiva competenza.

In particolare:

- nei settori di esclusiva competenza gli Stati adottano le leggi secondo la propria procedura costituzionale (in Italia approvazione conforme di un disegno di legge da parte di Camera e Senato e promulgazione del Presidente della Repubblica ed infine pubblicazione in gazzetta Ufficiale);
- negli ambiti ceduti dagli Stati all'organizzazione sovranazionale lo Stato membro accetta che in questi settori la formazione delle leggi avvenga a livello sovranazionale e quindi partecipando all'attività dell'organizzazione sovranazionale (nell'Unione Europea la Commissione europea, il Consiglio ed il Parlamento europeo sono gli organi che concorrono alla formazione delle leggi che valgono per tutti gli Stati membri).

In conclusione, l'Unione Europea è una realtà internazionale attualmente strutturata in una dimensione intergovernativa dove gli Stati membri concordano azioni comuni in determinati settori ed in una dimensione sovranazionale dove in settori ben definiti è la stessa organizzazione – mediante l'attività dei propri organi nei quali siedono i rappresentanti degli Stati membri – che approva e fa applicare leggi che hanno efficacia diretta nei singoli Stati membri.

In questo ambito è quindi importante essere consapevoli che:

- all'interno degli Stati membri sono in vigore e vanno osservate sia le norme nazionali che le norme emanate dall'Unione Europea negli ambiti indicati nei trattati;
- l'Unione Europea approva norme che hanno forza di legge per i cittadini e gli Stati membri e lo fa mediante l'attività di organi ed istituzioni create dagli Stati stessi;
- gli organi e le istituzioni dell'Unione Europea funzionano solo con la partecipazione dei rappresentanti degli Stati sia a livello governativo (i Ministri degli Stati membri compongono il Consiglio) sia a livello di rappresentanti dei cittadini (il Parlamento europeo è composto da deputati eletti dai cittadini di ogni Stato).

CAPITOLO SECONDO

2.1 Dalla Costituzione per l'Europa al Trattato di Lisbona

A seguito della mancata ratifica della Costituzione per l'Europa, il Consiglio Europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007, preso atto della situazione e del fatto “...che dopo 2 anni di incertezza sul processo di riforma dei Trattati dell'Unione, è giunto il momento di risolvere la questione e di far andare avanti l'Unione...”, ha deciso di riprendere il discorso partendo dai lavori preparatori della Costituzione per l'Europa, e di convocare una nuova Conferenza Intergovernativa per stendere un progetto di “Trattato di riforma” al fine di riorganizzare le istituzioni e le procedure dell'Unione Europea. Non si parla più di Costituzione, di Diritti Fondamentali, di Ministro degli Esteri e di qualsiasi riferimento a bandiera ed inno. Con la Costituzione europea scompare per il momento dal dibattito politico anche qualsiasi riferimento ad una “comunità di destini”.

Il “Trattato di riforma”, che sarà poi il “Trattato di Lisbona” si è posto come obiettivo quello di modificare “...i Trattati esistenti allo scopo di rafforzare l'efficienza e la legittimità democratica dell'Unione allargata nonché la coerenza della sua azione esterna”⁸. Va da se che gli obiettivi sono indubbiamente meno ambiziosi di quelli della Costituzione. Si tratta, infatti, di rendere più funzionale l'organizzazione astenendosi dall'affrontare qualsiasi altra questione politica⁹. In tale ambito va letta la disposizione che specifica che i nuovi Trattati “...non avranno carattere costituzionale...Il termine Costituzione non sarà utilizzato, il Ministro degli Esteri dell'Unione sarà denominato Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, e i termini “legge” e “legge quadro” saranno abbandonati”, né i Trattati conterranno “...alcun articolo che faccia riferimento ai simboli dell'UE quali la bandiera, l'inno od il motto”⁵.

In linea con quanto sopra è il mandato ristretto dato dal Consiglio Europeo di Bruxelles del 21 e 22 giugno 2007 che ha stabilito che il “Trattato di riforma”, non avrebbe dovuto abrogare i Trattati esistenti ma li avrebbe integrati riorganizzando il Trattato sull'Unione Europea (TUE) firmato a Maastricht nel 1993 in un nuovo “Trattato sull'Unione Europea” (TUE) ed il Trattato della Comunità Europea (TCE) firmato a Roma nel 1957 in un “Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea” (TFUE), così che “i due trattati costituiscono i trattati su cui è fondata l'Unione e che l'Unione sostituisce e succede alla Comunità”⁵.

7 Conclusioni della Presidenza – Bruxelles 21/22 giugno 2007.

8 Mandato del Consiglio Europeo di Bruxelles del 21/22 giugno 2007 alla Conferenza Intergovernativa.

9 Per quanto attiene alla questione normativa europea, per quel che qui interessa, è sufficiente evidenziare che viene previsto l'abbandono di termini quali “legge” e “legge quadro” già individuati nella Costituzione in luogo dei precedenti “regolamenti” e “direttive”.

Questa opera di sistematizzazione si innesta su un *corpus* costituito da tutta una serie di Trattati internazionali che si sono succeduti dalla fondazione della Comunità Economica Europea nel 1957. Qualcuno ha detto che l'Unione Europea vive di continue "crisi" alle quali fa fronte rilanciando sul piano istituzionale e così si sono succeduti tutta una serie di Trattati che ne hanno modificato, integrato e rilanciato la struttura e la forza rinsaldando i legami tra gli Stati membri che ne hanno discusso ed approvato contenuti e forma.

2.2 Il nuovo Trattato sull'Unione europea (TUE)

Come abbiamo appena accennato, il Trattato di Lisbona modifica il Trattato sull'Unione Europea (TUE) già firmato a Maastricht nel 1993. La maggior parte delle disposizioni di riferimento su principi ed obiettivi dell'Unione nonché sul funzionamento delle aree intergovernative sono inserite nel TUE che quindi sarà il documento di riferimento della presente trattazione.

Il nuovo TUE è suddiviso in un preambolo e 6 Titoli:

- Titolo I Disposizioni Comuni (art.1 – art.7);
- Titolo II Disposizioni relative ai Principi Democratici (art.8 – art.12);
- Titolo III Disposizioni relative alle Istituzioni (art.13 – art.19);
- Titolo IV Disposizioni sulle Cooperazioni Rafforzate (art.20);
- Titolo V Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune (art.21 – art.46);
 - a. Capo 1 *Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione* (art.21 – art.22);
 - b. Capo 2 *Disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune* (art.23 – art.46);
 - c. Sezione 1 Disposizioni comuni (art.23 – art.41);
 - d. Sezione 2 Disposizioni sulla Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (art.42 – art.46).
- Titolo VI Disposizioni finali (art.47 – art.55).

In particolare mentre i Titoli I, IV, V e VI si richiamano al precedente Trattato di Maastricht e i Titoli II e III sono inseriti "ex novo" e sono relativi alle innovazioni introdotte dai lavori per la "Costituzione per l'Europa".

Il Titolo I "Disposizioni Comuni" (art.1 – art.7) contiene disposizioni relative alla personalità giuridica, ai valori, agli obiettivi, nonché alle relazioni tra Unione stessa e Stati membri.

La personalità giuridica

L'Unione, che *“ha personalità giuridica”* (art.1, comma 3° TUE), è soggetto internazionale con carattere di effettività che *“...sostituisce e succede alla Comunità europea”*, facendosi carico di tutti gli accordi ed i Trattati da questa conclusi (art.47 del TUE). Questa attribuzione esplicita della personalità giuridica è circondata da molte cautele chiaramente richiamate dalla dichiarazione n.24, fortemente voluta dal Regno Unito, la quale specifica che la *“...personalità giuridica non autorizzerà in alcun modo l'Unione a legiferare o ad agire al di là delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati”*.

I Valori fondanti dell'Unione europea. La Carta dei diritti fondamentali e la Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali

In un quadro di definizione del contesto culturale e valoriale dell'Europa, vengono chiariti da subito quali sono i principi ed i valori della UE *“...comuni agli Stati membri in una società caratterizzata dal pluralismo, dalla non discriminazione, dalla tolleranza, dalla giustizia, dalla solidarietà e dalla parità tra donne e uomini”*:

- rispetto della dignità umana;
- rispetto della libertà;
- rispetto della democrazia;
- rispetto dell'uguaglianza;
- Stato di diritto.

In *tale* ambito con l'art.6 del Trattato sull'Unione Europea viene delineato il sistema giuridico di riferimento che si articola sul riconoscimento di due specifiche Carte dei diritti. Innanzitutto è fatto riferimento esplicito alla *“Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea”*, firmata il 7 dicembre 2000 ed adottata il 12 dicembre 2007, che costituisce la sintesi dei valori condivisi dagli Stati membri, ed ha lo stesso valore giuridicamente vincolante dei Trattati¹⁰.

Il sistema si completa con il riconoscimento da parte dell'Unione (art.6 comma 3 TUE), dei diritti fondamentali sia della *“Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti*

¹⁰ Per la prima volta vengono riuniti in un unico documento tutti i diritti, che prima erano dispersi in vari strumenti legislativi, in particolare: i principi generali sanciti dalla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo del 1950 del Consiglio d'Europa; le tradizioni costituzionali degli Stati membri; i diritti economici e sociali enunciati nella Carta sociale europea e nella Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori; i principi derivanti dalla giurisprudenza della Corte di giustizia e dalla Corte europea dei diritti dell'uomo.

dell'Uomo e delle libertà fondamentali"¹¹ che "...risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri..." i quali "...fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali".

Fermo restando che quindi si può fare riferimento alla Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) come principi generali l'art. 6 paragrafo 2 del TUE dichiara che "*l'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali*". Fermo restando comunque che "*Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati*".

L'adesione della UE alla CEDU deve comunque avvenire secondo una procedura di adesione che allo stato attuale non si è ancora conclusa per il timore della Corte di Giustizia UE dell'eccessiva influenza sull'ordinamento dell'Unione da parte della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo¹².

È interessante notare che proprio nell'ambito dei valori e diritti fondamentali si sono incontrate le maggiori difficoltà da parte degli Stati membri, in particolar modo da parte della Polonia e della Gran Bretagna finanche alla Repubblica Ceca, che si sono concretizzate in una serie di atti allegati al Trattato.

In particolare con riferimento alla "*Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*" sono stati inseriti:

- Protocollo n.30 sull'applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea alla Polonia e al Regno Unito;
- Dichiarazione n.1 relativa alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea dove viene chiarito per tutti che "*...La Carta non estende l'ambito di applicazione del diritto al di là delle competenze dell'Unione*¹³, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze ed i compiti definiti dai trattati";
- Dichiarazione n.53 della Repubblica ceca sulla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea;

11 La Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) è stata firmata a Roma il 4 novembre 1950 nell'ambito del Consiglio d'Europa è entrata in vigore nel settembre del 1953. Il nuovo testo coordinato con gli emendamenti di cui al Protocollo n.11 firmato a Strasburgo l'11 maggio 1994 è entrato in vigore il 1 novembre 1998. L'obiettivo è quello di una tutela internazionale dei diritti e delle libertà civili e politiche, consentendo ai singoli di adire la Corte Europea dei Diritti dell'Uomo con sede a Strasburgo composta da un numero di giudici pari a quello degli Stati contraenti. La Carta si compone di un obbligo iniziale al rispetto dei diritti dell'uomo, di un Titolo sui Diritti e le Libertà, e chiude con l'organizzazione della Corte Europea dei diritti dell'uomo, e le disposizioni finali.

12 La Corte di Giustizia dell'UE (CGE) con parere 2/13 del 18 dicembre 2014 ha espresso il proprio avviso sulla incompatibilità del progetto di accordo per l'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea dei diritti umani. Il timore è quello di esporre le azioni dell'Unione Europea ad un sindacato esterno quale sarebbe quello della Corte Europea dei Diritti dell'Uomo di Strasburgo.

13 In questo richiama il disposto del 2° comma, 1° paragrafo dell'art.6 del Trattato sull'Unione Europea.

- Dichiarazione n.61 della Repubblica di Polonia relativa alla Carta dei diritti fondamentali dell’Unione europea;
- Dichiarazione n.62 della Repubblica di Polonia relativa al protocollo sull’applicazione della Carta dei diritti fondamentali dell’Unione Europea alla Polonia e al Regno Unito.

Per quel che riguarda la “*Convenzione Europea per la salvaguardia dei Diritti dell’Uomo e delle libertà fondamentali*” sono stati inseriti:

- Dichiarazione n.2 relativa all’articolo 6, paragrafo 2 del Trattato sull’Unione Europea;
- Protocollo n. 8, relativo all’articolo 6, paragrafo 2 del Trattato sull’Unione Europea sull’adesione dell’Unione alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali. Con questo Protocollo gli Stati membri si preoccupano di riaffermare la garanzia “...che siano preservate le caratteristiche specifiche dell’Unione e del diritto dell’Unione...” e che la stessa “...non incida né sulle competenze dell’Unione né sulle attribuzioni delle sue istituzioni...”¹⁴, ma anche che venga preservata la “...situazione particolare degli Stati membri in deroga alla convenzione ai sensi del suo articolo 15 e a riserve formulate dagli Stati membri nei confronti della Convenzione europea ai sensi del suo articolo 57”. Nel caso è prevalso il timore da parte degli Stati membri che l’adesione dell’Unione alla Convenzione comporti un vulnus al diritto interno. Si è voluto evitare cioè, che i limiti posti da parte degli Stati quando hanno aderito nel 1950 alla Convenzione, non vengano di fatto resi vani oggi dall’adesione dell’Unione, che cioè non rientri “dalla finestra” dell’Unione, ciò che era stato messo fuori “dalla porta” dagli Stati che formularono riserve in sede di adesione alla Convenzione nel 1950.

A fronte di quanto sopra e delle difficoltà indicate, comunque quando si cita l’*acquis* comunitario si fa riferimento ad un *corpus* normativo ben definito.

In questo ambito, infatti, i Valori fondanti dell’Unione europea contenuti nei Trattati, la *Carta dei diritti fondamentali* e la *Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell’uomo e delle libertà fondamentali* assieme alla legislazione della UE, alle sentenze della Corte di giustizia dell’UE, alle dichiarazioni e risoluzioni UE, agli atti di politica estera e di sicurezza comune e giustizia e degli affari interni, agli accordi internazionali conclusi dall’UE, costituiscono quello che viene definito “Acquis comunitario”. Un “corpus” normativo di riferimento che vincola gli Stati membri che deve essere accettato esplicitamente dagli Stati che desiderano aderire all’Unione.

¹⁴ La necessità di “*preservare la specificità dell’ordinamento giuridico dell’Unione*”, anche mediante contatti regolari tra la Corte di Giustizia dell’Unione e la Corte dei diritti umani, è ribadita dalla dichiarazione n.2 allegata al Trattato.

Le competenze dell'Unione europea

Una volta chiarito quale sia il sistema di valori di riferimento dell'Unione e che la stessa è dotata di personalità giuridica, il TUE affronta subito la questione delle competenze e quindi della capacità del diritto europeo di penetrare nei sistemi giuridici nazionali. L'argomento è Trattato sia dal TUE che dal TFUE.

L'art.3, ultimo comma del TUE chiarisce che *"l'Unione persegue i suoi obiettivi con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze che le sono attribuite nei Trattati"*.

È il successivo art.5 del TUE che delimitando le competenze dell'Unione ancorandole al principio di attribuzione¹⁵ ne fissa le modalità di esercizio in ragione dei principi di sussidiarietà e proporzionalità. In ragione del principio di attribuzione *"...l'Unione agisce nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti"*.

Le competenze attribuite dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE) sono quelle definite dai successivi articoli del TFUE, in particolare le competenze esclusive (art.3 TFUE), le competenze condivise UE-Stati membri (art. 4 TFUE), le competenze di coordinamento UE (art. 5 TFUE), ed infine le competenze UE a sostenere, coordinare o completare le azioni degli Stati membri (art. 6 TFUE).

In un tale contesto va letto il nuovo art.4 del TUE sulle relazioni tra Unione e Stati membri che *"...qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri"*, in tale ambito *"l'Unione rispetta l'uguaglianza degli Stati membri davanti ai Trattati e la loro identità nazionale insita nella loro struttura fondamentale, politica e costituzionale, compreso il sistema delle autonomie locali e regionali. Rispetta le funzioni essenziali dello Stato, in particolare le funzioni di salvaguardia dell'integrità territoriale, di mantenimento dell'ordine pubblico e di tutela della sicurezza nazionale. In particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro"*.

Il concetto della *"sicurezza nazionale"* è richiamato anche in tema di *"Area of Freedom Security and Justice"* (AFSJ) art.73 del TFUE¹⁶ che nella Dichiarazione n.20 sulla protezione dei dati personali. Resta aperta la questione di come deve essere inteso il concetto di *"sicurezza nazionale"* e come questo si inserisce nel rapporto tra UE e Stati membri.

Come si può notare già in questi primi articoli viene più volte richiamato il punto fondamentale delle relazioni tra l'Unione e gli Stati membri, il fatto cioè che l'Unione resta

¹⁵ La sua definizione, riportata al primo paragrafo dell'art.5, chiarisce che *"...l'Unione agisce nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei Trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti"*.

¹⁶ Articolo 73 del TFUE *"Gli Stati membri hanno la facoltà di organizzare tra di loro e sotto la loro responsabilità forme di cooperazione e di coordinamento nel modo che ritengono appropriato tra i dipartimenti competenti delle rispettive amministrazioni responsabili per la salvaguardia della sicurezza nazionale"*.

una creazione degli Stati dai quali, per legge, non può e non deve allontanarsi. In questo senso va anche letto l'art.2, comma 4, del TFUE che assegna all'Unione la competenza per *"...definire ad attuare una politica estera e di sicurezza comune, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune"*, ma nei limiti delle disposizioni contenute nel TUE.

Una volta definiti i valori fondanti e le competenze dell'Unione Europea il Titolo II del TUE sulle "Disposizioni relative ai principi democratici" ripropone quanto già contenuto nella Costituzione per l'Europa chiarendo cosa si intende in tema di valori di uguaglianza e democrazia citati all'articolo 2 del TUE ed in tal modo fissando quelle che potremo definire le "regole del gioco" democratico che ogni Stato membro si obbliga ad osservare sedendosi al tavolo dell'Unione, in particolare

- uguaglianza democratica e cittadinanza dell'Unione (art.9 del Trattato sull'Unione europea) da cui discende il divieto di discriminazione a causa della nazionalità;
- democrazia rappresentativa (art.10 del Trattato sull'Unione europea);
- democrazia partecipativa (art.11 del Trattato sull'Unione europea);
- ruolo dei Parlamenti nazionali (art.12 Trattato sull'Unione europea).

Il rispetto dei valori di cui all'art.2 del TUE è garantito dall'art.7 del TUE che prevede una articolata procedura per l'accertamento di responsabilità da parte di uno Stato membro per una evidente violazione dei valori dell'Unione (ex art.2 TUE), fino a giungere alla possibile sanzione della sospensione di taluni diritti compreso il diritto di voto in senso al Consiglio.

2.3 Le Istituzioni dell'Unione europea (Titolo III del TUE)

Il Titolo III del TUE recante "disposizioni sulle Istituzioni" delinea il sistema istituzionale che ruota sulle dinamiche Consiglio - Parlamento europeo - Commissione europea, con la novità del Consiglio Europeo che da riunione informale dei Capi di Stato di Governo diviene un'istituzione dell'Unione Europea ancorché fuori dal processo legislativo. Novità nella novità, viene creata la figura di Presidente del Consiglio Europeo complicando il tema della rappresentanza dell'Unione già di per sé complesso ed esemplificato a suo tempo dal Segretario di Stato americano H. Kissinger quando si chiese chi avrebbe dovuto interpellare se avesse voluto parlare con l'Europa.

A questa domanda non è stata data una risposta, anzi a tutt'oggi con l'aggiunta della figura del Presidente del Consiglio Europeo risulta ancora più difficile scegliere chi chiamare tra un Presidente della Commissione europea (che gestisce le quote di sovranità cedute dagli Stati membri), l'Alto rappresentante (che gestisce la Politica estera e cerca di

coordinare l'azione esterna dell'Unione) ed, appunto, il Presidente del Consiglio Europeo che presiede il massimo organo di indirizzo strategico dell'Unione.

Ulteriori novità inserite nel Titolo sono l'introduzione del principio di "voto a maggioranza qualificata" per il Consiglio e, in alcuni casi, per il Consiglio Europeo, nonché la creazione della figura dell'"Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza" che attua la Politica estera e di sicurezza i cui obiettivi strategici sono definiti dal Consiglio europeo e declinati in obiettivi raggiungibili dal Consiglio. L'Alto rappresentante è una figura monocratica che si avvale di un Servizio relazioni esterne che non è una istituzione dell'Unione.

Quello che ne esce è un quadro composto dalle seguenti istituzioni elencate esplicitamente dall'art.13 para 1. del TUE:

- il Consiglio europeo;
- il Parlamento europeo;
- il Consiglio;
- la Commissione europea;
- la Corte di giustizia dell'Unione Europea;
- la Banca centrale europea;
- la Corte dei conti.

"In cui ciascuna istituzione agisce nei limiti delle attribuzioni che le sono conferite dai trattati" (art.13 para. 2 del TUE) in uno spirito di leale cooperazione.

Il Consiglio Europeo

(art. 15 del TUE, artt.235-236 del TFUE)

È l'architetto politico dell'Unione cui dà gli impulsi necessari per il suo sviluppo ed il suo orientamento definendo altresì le priorità politiche generali. Non esercita funzioni legislative. È composto dai Capi di Stato e di governo degli Stati membri, dal suo Presidente, dal presidente della Commissione e dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la politica di sicurezza.

Salvo diverse disposizioni contenute nei trattati il Consiglio Europeo prende le sue decisioni per consenso.

Si tratta di un organo essenzialmente politico che si riunisce ogni tre mesi su convocazione del Presidente che può convocare anche eventuali sessioni straordinarie. Viene quindi a cessare la consuetudine delle riunioni dei Capi di Stati e di Governo per iniziativa dello Stato che esercitava la presidenza di turno dell'Unione e che solitamente coincidevano con le date di assunzione e cessione della carica semestrale. Infatti,

considerata l'impossibilità di procedere con il sistema di rotazione semestrale per una istituzione di così alto profilo è stata istituita la carica di "*Presidente del Consiglio Europeo*" eletto dal Consiglio Europeo a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo, rinnovabile per una sola volta.

Il Presidente del Consiglio Europeo, che durante il periodo dell'incarico non può esercitare alcun mandato nazionale, presiede e anima i lavori del Consiglio Europeo di cui assicura la preparazione e la continuità, adoperandosi altresì per facilitarne la coesione e la ricerca del consenso. Al termine di ogni sessione presenta al Parlamento europeo una relazione (art.15 del TFUE).

Il Parlamento europeo

(art.14 del TUE, artt.223-234 del TFUE)

Il Parlamento è l'istituzione monocamerale che rappresenta i cittadini della UE nell'ambito della funzione legislativa che esercita assieme al Consiglio dell'Unione Europea mediante la procedura di adozione delle leggi detta di "codecisione", e adottando il bilancio UE. Esercita la funzione consultiva e di controllo politico tipica di un Parlamento ed approva la nomina sia del Presidente che della Commissione europea nel suo complesso. È composto dai rappresentanti dei cittadini dell'Unione in numero non superiore a 705 più il Presidente, suddivisi per Stati in proporzione alla popolazione con una soglia minima e massima di rappresentanza da 6 a 96 seggi. I membri del Parlamento europeo sono eletti a suffragio universale diretto, libero e segreto per un mandato di cinque anni, secondo le leggi elettorali degli Stati membri. Il Parlamento europeo si riunisce a Strasburgo ed a Bruxelles.

Il Consiglio (detto anche Consiglio dell'Unione Europea, ovvero Consiglio)

(art.16 del TUE, artt.237-243 del TFUE)

È questa l'istituzione che rappresenta i governi degli Stati membri nell'ambito della funzione legislativa e di bilancio che esercita assieme al Parlamento europeo. È composto da un rappresentante per Stato membro a livello di Ministro ed è convocato in diverse "formazioni" per riunioni monotematiche in base alla materia trattata¹⁷.

¹⁷ Ai sensi dell'art.236 del TFUE il Consiglio, che è un organo unico, ha adottato a maggioranza qualificata, la lista delle sue diverse configurazioni con COUNCIL DECISION of 1 December 2009 e successive integrazioni. La Lista delle diverse configurazioni del Consiglio è la seguente: 1.General affairs; 2.Foreign affairs; 3.Economic and financial affairs; 4.Justice and home affairs; 5.Employment, social policy, health and consumer affairs; 6.Competitiveness (internal market, industry, research and space); 7.Transport, telecommunications and energy; 8.Agriculture and fisheries; 9.Environment; 10.Education, youth, culture and sport.

L'attività è preparata da circa 150 gruppi di lavoro che trasmettono gli incartamenti al Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER) formato da rappresentanti nazionali col rango di ambasciatori, che prepara i lavori del Consiglio. Le deliberazioni sono assunte a maggioranza qualificata, salvo casi previsti dai trattati.

La Presidenza del Consiglio UE, ad eccezione del Consiglio in forma Affari esteri "*Foreign Affairs Council*" (FAC)¹⁸ che è presieduto dall'Alto rappresentante – ed al quale partecipa il *Chairman* dell'EUMC se tratta di questioni afferenti al settore della Difesa –, è esercitata dai rappresentanti degli Stati membri secondo un sistema di rotazione paritaria semestrale, definita con decisione del Consiglio europeo in conformità alle disposizioni contenute nella dichiarazione n.9.

Lo Stato membro che ha appena terminato la Presidenza, assieme allo Stato in carica ed allo Stato membro che assumerà la successiva Presidenza, formano il gruppo di Stati che collaborano assicurando la continuità dei lavori.

Il Consiglio nella formazione "Affari generali" assicura la collaborazione con la Commissione, la coerenza e la continuità dei lavori tra le varie formazioni del Consiglio.

Per completezza di informazione è opportuno chiarire che non è previsto un formato "Difesa" del Consiglio. I Ministri della Difesa partecipano, per tradizione due volte l'anno, ad una riunione informale del "*Foreign Affairs Council*" (FAC) in aggiunta ai due *meeting* "informali" che vengono tenuti sempre nel corso dell'anno da ogni Presidenza Semestrale.

Il Consiglio può essere visto come una camera che rappresenta gli Stati membri nell'ambito del processo di formazione delle leggi dove il Parlamento europeo si configura come una seconda camera che rappresenta i cittadini.

Questa è la configurazione tipica di un governo federale temperato dove la rappresentanza degli Stati è detenuta dai governi degli Stati membri come previsto dal sistema federale statunitense fino all'approvazione del XVII emendamento del 1913 che stabilì l'elezione diretta dei senatori. Nel sistema federale statunitense i senatori sono stati concepiti come rappresentanti degli interessi dello Stato di appartenenza mentre i deputati del Congresso, che sono eletti su base generale, rappresentano il popolo degli Stati Uniti nel suo complesso.

¹⁸ Art.18 paragrafo 3, del TUE "*L'Alto rappresentante presiede il Consiglio "Affari esteri"*". Art.16 paragrafo 6, secondo comma del TUE "*Il Consiglio Affari esteri elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione*".

Il sistema di votazione del Consiglio e del Consiglio Europeo. La maggioranza qualificata

(Art.16, comma 4 e 5 del TUE ed art.238 del TFUE, art.3 del Protocollo n.36 “sulle disposizioni transitorie”, Dichiarazione n.7 relativa all’articolo 16, para 4 del TUE e all’art.238 paragrafo 2, del TFUE).

Mentre è regola generale che il Consiglio Europeo deliberi per “*consensus*” (art.15 paragrafo 4 del TUE) salvo i casi specificatamente previsti dal Trattato (ad esempio la nomina dell’Alto Rappresentante è votata a maggioranza qualificata), diverso è il caso del Consiglio per il quale la regola è quella della “*maggioranza qualificata*”.

La questione della formazione di una maggioranza in senso al Consiglio europeo ed al Consiglio è un nodo cruciale più volte affrontato in sede di revisione dei Trattati e che investe la natura stessa della costruzione europea in quanto incide sulla sua capacità decisionale.

L’applicazione “*sic et simpliciter*” dell’istituto della maggioranza semplice comporterebbe problemi laddove ogni singolo Stato fosse titolare di un voto così che, il voto di 14 Stati (maggioranza dei 27 Stati membri UE) potrebbe rappresentare una minoranza in termini di popolazione e risorse. Peraltro in funzione di blocco potrebbe formarsi una maggioranza di Stati, anche piccoli, che metterebbero in difficoltà il funzionamento delle istituzioni. Ci si è quindi mossi partendo dalla disposizione che chiarisce che le astensioni non ostano al raggiungimento dell’unanimità (art.238 paragrafo 4 del TFUE), e si è andati oltre cercando un sistema che superasse il principio dell’unanimità, non più gestibile in una comunità, al tempo, di 28 Stati, ma evitasse, altresì, la formazione di uno “zoccolo duro” di Stati che potrebbero dettare tempi e decisioni¹⁹. Tutto ciò in antitesi rispetto al principio dell’uguale peso degli Stati che è la base su cui poggia il principio federale.

Nel caso, quindi, della costruzione europea la situazione è più complessa. Ci si trova, infatti, di fronte a Stati che esercitano in modo attivo e consapevole la propria sovranità sia a livello di Capi di Stato e di Governo nel Consiglio europeo, che è l’organo che indica gli indirizzi politici generali, che soprattutto nel Consiglio che è il luogo dove si forma l’attività legislativa e in cui trova posto la rappresentanza degli esecutivi nazionali in quanto composto dai singoli Ministri degli Stati membri competenti per materia.

In un tale contesto è prematuro parlare di ordinamento federale – dove ogni Stato avrebbe egual peso in sede di votazione –, mentre è stato considerato importante bilanciare il peso e l’importanza di ogni singolo componente al fine di scongiurare due distinti pericoli

¹⁹ In questo ambito l’art.239 del Trattato sul funzionamento dell’Unione Europea prevede che “*in caso di votazione, ciascun membro del Consiglio può ricevere delega da uno solo degli altri membri*”.

e cioè che si crei un “*direttorio*” informale e non gestito dai trattati che vede gli Stati economicamente e demograficamente più forti assumere decisioni per tutta l’Unione, ovvero il crearsi di una “*minoranza di blocco*” che potrebbe di fatto vanificare l’adozione delle decisioni.

La strada è quindi piuttosto impervia e la scelta è stata quella della “*maggioranza qualificata*” definita anche “*doppia maggioranza*”, che ha sostituito il precedente sistema dei “*voti ponderati*” dal 1 aprile 2017.

La Commissione

(art.17 del TUE, artt. 244-250 del TFUE)

Promuove l’interesse generale dell’UE, vigila sull’applicazione dei Trattati, del diritto europeo e delle misure adottate dalle istituzioni. Definita la “*guardiana dei Trattati*” adotta le iniziative appropriate per garantire l’osservanza delle norme comunitarie ed è quindi responsabile della “*procedura di infrazione*” che può decidere di aprire e che può portare fino al deferimento di uno Stato membro, inadempiente dei doveri comunitari, davanti alla Corte di Giustizia.

Sempre nell’ambito delle sue attribuzioni per una uniforme applicazione del diritto comunitario e dei Trattati, la Commissione detiene il diritto di iniziativa legislativa, il potere cioè di proporre l’adozione di atti legislativi europei volti, appunto, all’attuazione dei Trattati. In qualità di organo esecutivo attua il bilancio e gestisce i programmi finanziari europei.

Il mandato della Commissione è di cinque anni, i membri chiamati “*commissari*” sono indicati dagli Stati tra personalità che offrono tutte le garanzie di indipendenza e sulla scorta della loro competenza generale e del loro impegno europeo.

Ai sensi dell’art.17, paragrafo 8, del TUE, la Commissione è responsabile collettivamente dinanzi al Parlamento europeo che può votare una “*mozione di censura*” (art.234 del TFUE) presentata da almeno un decimo dei deputati. In caso di approvazione ne consegue l’obbligo alle dimissioni collettive, compreso l’Alto Rappresentante che, nella sua funzione di vice Presidente della Commissione, “*...si dimette dalle funzioni che esercita in seno alla Commissione*” (art.17, paragrafo 8, ultimo comma).

La Commissione ed il Presidente sono nominati secondo un’articolata procedura.

Si inizia dal Presidente. Il Consiglio Europeo a maggioranza qualificata, propone al Parlamento europeo appena eletto, un candidato per l’incarico di Presidente della Commissione. Il Parlamento vota il candidato Presidente con voto a maggioranza. Nel caso in cui il candidato venga bocciato, il Consiglio Europeo, sempre a maggioranza qualificata, propone un nuovo candidato.

Un volta ottenuto l'incarico, il Presidente propone al Consiglio – che vota a maggioranza qualificata – un elenco dei commissari selezionati sulla proposte avanzate dagli Stati membri. A questo punto i membri designati dal Consiglio sono quindi sottoposti a singole audizioni davanti alle commissioni del Parlamento che ne approva la designazione ai sensi dell'art.125 e dell'allegato VII del regolamento del Parlamento europeo.

Il Presidente della Commissione, l'Alto rappresentante e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. Al termine la Commissione viene nominata dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata²⁰.

Il Presidente della Commissione è dotato di un ampio potere in quanto ai sensi dell'art.17 TUE:

- a) definisce gli orientamenti nel cui quadro la Commissione esercita i suoi compiti;
- b) decide l'organizzazione interna della Commissione per assicurare la coerenza, l'efficacia e la collegialità della sua azione;
- c) nomina i vicepresidenti, fatta eccezione per il Ministro degli affari esteri dell'Unione, tra i membri della Commissione.

Un membro della Commissione rassegna le dimissioni se il Presidente glielo chiede. L'Alto rappresentante rassegna le dimissioni conformemente alla procedura di cui all'art. 18, paragrafo 1 se il Presidente glielo chiede.

Ai sensi dell'art.247 del TFUE: *“Qualsiasi membro della Commissione che non risponda più alle condizioni necessarie all'esercizio delle sue funzioni o che abbia commesso una colpa grave può essere dichiarato dimissionario dalla Corte di giustizia, su istanza del Consiglio, che delibera a maggioranza semplice, o della Commissione”.*

All'inizio della sessione annuale del Parlamento europeo il Presidente della Commissione pronuncia un discorso sullo “*State of the Union*”²¹ che fa il punto della situazione dell'anno in corso e presenta le priorità per il prossimo.

²⁰ Art.17, paragrafo 7, 3° comma del TUE *“Il Presidente, l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli altri membri della Commissione sono soggetti, collettivamente, ad un voto di approvazione del Parlamento europeo. In seguito a tale approvazione la Commissione è nominata dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata”.*

²¹ La Commissione ed il Parlamento europeo hanno stipulato, ai sensi dell'art.295 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea un “Framework Agreement on relations between the European Parliament and the European Commission” G.U. OJ L 304, 20.11.2010, p.47 – che all'Annesso 4, para. 5, prevede un discorso sullo Stato dell'Unione da parte del Presidente della Commissione: *“Each year in the first part-session of September, a State of the Union debate will be held in which the President of the Commission shall deliver an address, taking stock of the current year and looking ahead to priorities for the following years”.*

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea

(art.19 del TUE, artt.251-281 del TFUE)

Il sistema giudiziario europeo è una costruzione complessa che il Trattato chiama nel suo insieme “*Corte di Giustizia dell'Unione Europea*”, e che comprende la Corte di Giustizia, il Tribunale di I grado, ed i tribunali specializzati che possono essere istituiti da Parlamento e Consiglio. Il sistema giudiziario assicura la corretta ed uniforme interpretazione ed applicazione del diritto europeo negli Stati membri e da parte delle istituzioni UE.

La Corte di Giustizia, con sede in Lussemburgo, è composta da un giudice per ogni Stato membro, ed è assistita da otto avvocati generali. Giudici ed avvocati generali sono nominati di comune accordo dai governi degli Stati membri per un mandato di sei anni rinnovabile. I Giudici eleggono tra loro un Presidente della Corte di Giustizia con mandato triennale. Ogni 3 anni si procede ad un rinnovo parziale di giudici ed avvocati generali.

La corte di Giustizia UE può riunirsi in seduta plenaria in “*Grand Chamber*” composta da 15 giudici nei casi di particolare importanza (es: revoca di un commissario) ovvero quando previsto dal suo statuto. In tutti gli altri casi si riunisce in “*Chambers*” di tre o cinque giudici. I presidenti delle sezioni di cinque giudici sono eletti per tre anni e quelli delle sezioni di tre giudici per un anno.

La Corte di Giustizia dell'Unione Europea si pronuncia:

- a) sui ricorsi presentati da uno Stato membro, da un'istituzione o da una persona fisica o giuridica;
- b) in via pregiudiziale, su richiesta delle giurisdizioni nazionali, sull'interpretazione del diritto dell'Unione o sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni;
- c) negli altri casi previsti dal Trattato sul Funzionamento dell'Unione europea.

La Corte di Giustizia non è competente nel settore della Politica estera e di sicurezza comune.

APPROFONDIMENTO: La rappresentanza ed il sistema di “governance” dell'Unione europea

In occasione della conclusione del capitolo sul sistema istituzionale dell'Unione Europea è il momento per fare il punto sulla rappresentanza politica della UE.

In questo ambito il discorso non può che iniziare dal Parlamento europeo che all'art.14 del TUE viene definito come “*istituzione composta dai rappresentanti dei cittadini dell'Unione*”.

Ma se il Parlamento europeo è il luogo dove sono rappresentati i cittadini europei, il Consiglio, dove siedono i Ministri degli Stati membri, è invece il luogo dove sono

rappresentati i governi che partecipano, assieme al Parlamento europeo all'attività legislativa dell'Unione in modo tale "*...che in alcuni termini pare configurarsi come la Camera alta del sistema costituzionale UE*"²².

Premesso quanto sopra, possiamo affermare che la rappresentanza politica dell'Unione Europea quale entità sovranazionale si articola su un livello aggiuntivo rispetto al classico livello rappresentativo cittadini-Parlamento. Alla rappresentanza cittadini-Parlamento si aggiunge la rappresentanza degli interessi degli Stati sia a livello legislativo con il Consiglio che partecipa all'attività legislativa, che a livello Capi di Stato e di Governo che in sede di Consiglio Europeo indirizzano l'azione dell'Unione e comunque partecipano alle procedure di nomine dei vertici UE.

In questo articolato sistema la prima rappresentanza è quella dei cittadini che sono chiamati a svolgere il proprio dovere eleggendo i propri rappresentanti sia in seno ai Parlamenti nazionali che al Parlamento europeo. Si tratta di un momento importante perché concorrendo alla formazione dei Parlamenti nazionali i cittadini degli Stati membri concorrono alla formazione della politica nazionale verso l'Unione sostanzialmente in due modi:

- il primo perché sono i Parlamenti nazionali che esprimono il governo che è un elemento fondamentale del motore dell'Unione europea (i Ministri siedono nel Consiglio);
- il secondo perché sono sempre i Parlamenti nazionali ad esprimere il proprio avviso sulle leggi europee nelle materie concorrenti e che sono coinvolti, nella maggior parte delle occasioni a seconda degli ordinamenti costituzionali nazionali, nella ratifica di eventuali Trattati di modifica dell'Unione Europea.

Ma il coinvolgimento dei cittadini è più ampio, perché sono chiamati ad eleggere anche i propri rappresentanti al Parlamento europeo che è istituzione fondamentale nel processo di formazione delle leggi europee e nell'approvazione del bilancio dell'Unione.

Quindi la rappresentanza politica dei cittadini trova un suo posto nel quadro istituzionale europeo sia a livello di parlamenti nazionali – che hanno una capacità che

²² Enciclopedia on line Treccani, accesso del 19 luglio 2021. https://www.treccani.it/enciclopedia/rappresentanza-politica-nazionale-e-europea_%28altro%29/

potremmo definire indiretta anche se sostanziale di influenzare l'attività europea²³ – che a livello del Parlamento europeo che ha un ruolo diretto fondamentale nel processo istituzionale dell'Unione concorrendo all'approvazione di gran parte delle leggi ed approvando il bilancio dell'Unione.

Il secondo livello rappresentativo è quello degli Stati e si declina su due piani. Uno strettamente istituzionale con la partecipazione diretta alle attività dell'Unione ed uno politico e di indirizzo generale.

La partecipazione diretta alle attività dell'Unione avviene per mezzo del Consiglio dove siedono i Ministri degli Stati membri e la loro partecipazione è essenziale per la formazione della volontà del consesso che è una istituzione fondamentale che partecipa come organo di rappresentanza degli Stati nel processo di formazione delle leggi ed assume decisioni nei settori di collaborazione intergovernativa nei quali è esclusa la competenza legislativa della UE.

L'indirizzo politico generale è del Consiglio Europeo dove i Capi di Stato e di governo sono chiamati a dare gli orientamenti strategici all'Unione e a ratificare le nomine di vertice degli organi della UE.

Il terzo livello di rappresentanza è quello degli interessi dell'Unione. Questa rappresentanza è portata avanti dalla Commissione europea che è l'istituzione europea definita la “custode dei trattati” ed ha come mandato l'applicazione dei Trattati e quindi il “potere di iniziativa legislativa” per proporre norme europee per il conseguimento degli obiettivi posti nei Trattati e di aprire procedure di infrazione verso chi non osserva il diritto europeo. La Commissione è il motore dell'Unione, ed è interessante notare come alla nomina dei Commissari concorrano tutti i livelli di rappresentanza della UE: i commissari sono indicati dal Consiglio, approvati dal Parlamento europeo e nominati dal Consiglio europeo.

Al termine di questo breve percorso non possiamo sottrarci ad una riflessione. La dinamica istituzionale dell'Unione Europea è senz'altro articolata e per certi versi tanto

23 Art.12 del Trattato sull'Unione Europea sul ruolo dei Parlamenti nazionali nell'Unione

“I parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell'Unione:

- a) venendo informati dalle istituzioni dell'Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi europei in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea;
- b) vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità;
- c) partecipando, nell'ambito dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, ai meccanismi di valutazione ai fini dell'attuazione delle politiche dell'Unione in tale settore, in conformità dell'articolo (...) ed essendo associati al controllo politico di Europol e alla valutazione delle attività di Eurojust, in conformità degli articoli (...);
- d) partecipando alle procedure di revisione dei trattati in conformità degli articoli (...)
- e) venendo informati delle domande di adesione all'Unione in conformità dell'articolo (...);
- f) partecipando alla cooperazione interparlamentare tra parlamenti nazionali e con il Parlamento europeo in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell'Unione Europea”.

A sua volta gli atti giuridici si suddividono in atti giuridici vincolanti ed atti giuridici non vincolanti. Appartengono a questa ultima tipologia tutti gli atti amministrativi emessi dalle istituzioni (Raccomandazioni, Pareri, e decisioni).

Gli Atti giuridici vincolanti a loro volta si suddividono in:

- Atti Legislativi, sono adottati secondo la procedura legislativa prevista dai Trattati che può essere:
 - a. ordinaria: prevista dall'art.294 del TFUE come “procedura di codecisione” che prevede la partecipazione paritetica di Consiglio e Parlamento europeo nel processo di approvazione;
 - b. speciale: in questo caso il Consiglio è, di fatto, l'unico legislatore con il Parlamento europeo con un ruolo di consultazione (es: art.89 del TFUE sulle operazioni di polizia transfrontaliere), o di approvazione (es: art.86 del TFUE sull'Ufficio del procuratore pubblico europeo). Sono i Trattati ad indicare per ogni caso il tipo di procedura speciale da applicare.

Gli atti legislativi dell'Unione europea sono adottati rispettando:

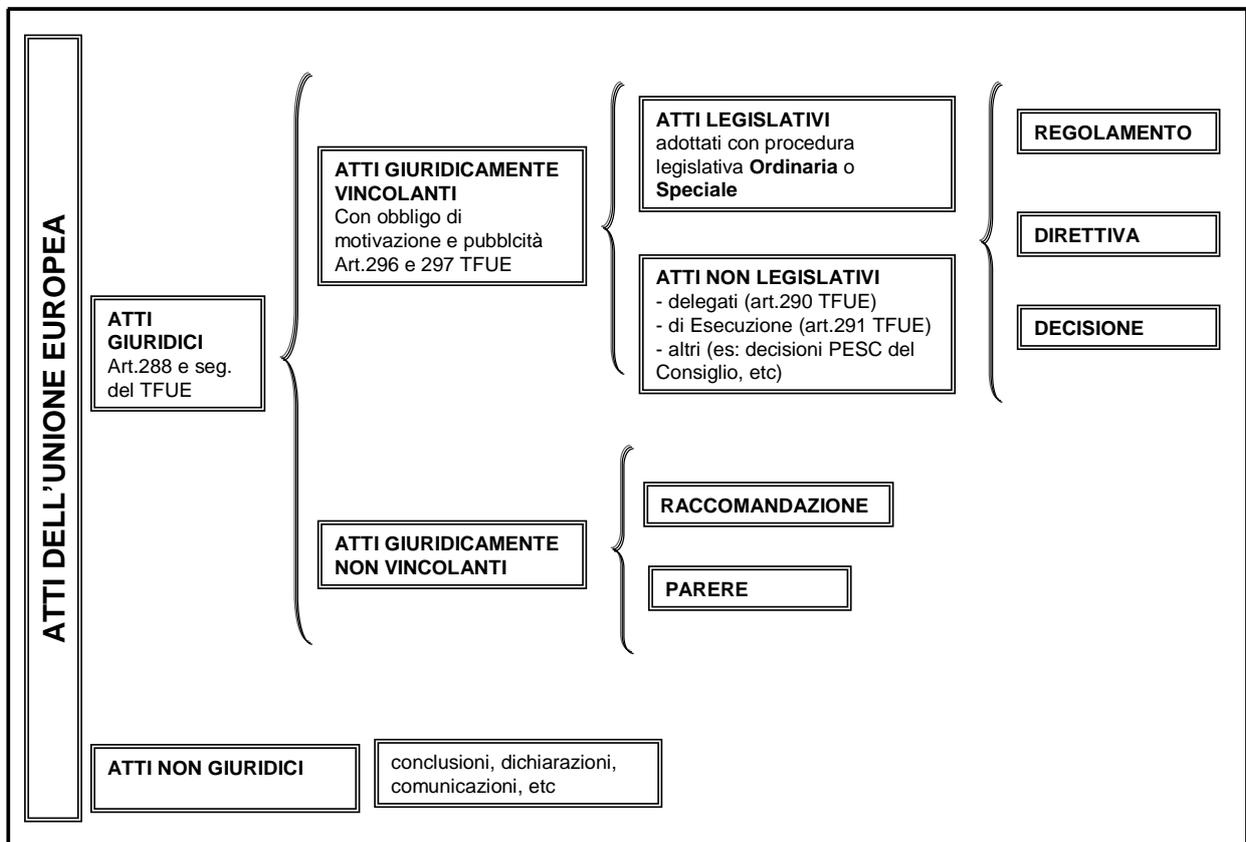
- le forme degli atti legislativi stabilite dai Trattati (Regolamento, Direttiva e Decisione nei casi previsti);
- i criteri di suddivisione ed esercizio delle competenze tra Stati e Unione europea stabilite dai Trattati;
- le specifiche procedure di approvazione stabilite nei Trattati.
- atti non legislativi, che vengono adottati senza seguire una procedura legislativa e sono:
 - a. gli atti delegati²⁵ (art.290 TFUE);
 - b. gli atti di esecuzione²⁶ (art.291 TFUE) quando questi siano necessari per una uniforme esecuzione di atti giuridicamente vincolanti. In questa categoria possono essere inseriti una serie di “altri atti”, tra i quali le decisioni PESC;
 - c. le Decisioni, quando non sono atti legislativi come più avanti specificato.

²⁵ Ai sensi dell'art.290 del TFUE “un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo”.

²⁶ Articolo 291:

1.Gli Stati membri adottano tutte le misure di diritto interno necessarie per l'attuazione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione. 2.Allorché sono necessarie condizioni uniformi di esecuzione degli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione, questi conferiscono competenze di esecuzione alla Commissione o, in casi specifici debitamente motivati e nelle circostanze previste agli articoli 24 e 26 del trattato sull'Unione Europea, al Consiglio. 3.Ai fini del paragrafo 2, il Parlamento europeo e il Consiglio, deliberando mediante regolamenti secondo la procedura legislativa ordinaria, stabiliscono preventivamente le regole e i principi generali relativi alle modalità di controllo da parte degli Stati membri dell'esercizio delle competenze di esecuzione attribuite alla Commissione. 4.I termini “di esecuzione” sono inseriti nel titolo degli atti di esecuzione.

Gli Atti giuridici non vincolanti sono citati dall'art.288 del TFUE e sono le raccomandazioni ed i pareri, che incidono sulla vita dell'Unione Europea ma non producono effetti giuridici.



Gli Atti legislativi

I Trattati stabiliscono limiti e competenze degli organi dell'Unione cui è assegnata la potestà di legiferare. Sono tre le istituzioni che svolgono un ruolo nella produzione di leggi:

- la Commissione che ha il diritto di iniziativa;
- il Consiglio ed il Parlamento che approvano/modificano le proposte della Commissione traducendo le stesse in leggi della UE che hanno effetto vincolante, sia per i cittadini, che per gli Stati membri, regolando, di fatto, la vita dell'Unione.

Le leggi, emanate dall'Unione Europea sono essenzialmente di due tipi:

- Regolamenti;
- Direttive.

Il Trattato di Lisbona ha previsto che anche alcune "decisioni" possano essere atti legislativi ma solo al ricorrere di alcuni presupposti, altrimenti restano della loro natura

originaria di atti vincolanti non legislativi, essenzialmente riconducibili alla tipologia di “provvedimento amministrativo”.

Sempre la Commissione nel suo agire come custode dei Trattati, ovvero le altre istituzioni europee possono emanare una serie di atti giuridici non vincolanti nello svolgimento delle loro attività istituzionali (Raccomandazioni e Pareri).

Procedura di adozione degli atti legislativi

La maggioranza degli atti legislativi dell'Unione europea sono adottati con procedura legislativa ordinaria conosciuta come “codecisione”.

Si tratta di una procedura che vede la partecipazione su di un piano di assoluta parità il Parlamento europeo e il Consiglio, ed è lo strumento previsto dal TFUE per l'approvazione di atti normativi in ben 85 settori di attività. Con il Trattato di Lisbona la procedura legislativa ordinaria è stata estesa dai precedenti settori (trasporti, ambiente, libera circolazione, politiche sociali, sanità etc.) anche in settori per i quali era richiesta la sola consultazione del Parlamento (agricoltura, pesca, libertà e giustizia – diritto penale –, liberalizzazione di alcuni servizi, etc.).

A fianco della procedura ordinaria di adozione delle leggi europee i Trattati prevedono delle procedure legislative “speciali” dove il Consiglio è l'unico legislatore (art.289, paragrafo 2, del TFUE).

In questi casi la proposta della Commissione viene votata dal Consiglio una volta che il Parlamento europeo:

- sia stato “consultato”. In questo caso il Consiglio è obbligato ad acquisire il parere ma non è obbligato a tenerne conto. Il Parlamento europeo può quindi approvare, respingere o proporre emendamenti alla proposta del Consiglio senza che gli stessi debbano essere recepiti dalla proposta del Consiglio.

I Trattati prevedono questo tipo di procedura in diversi settori quali ad es: in materia di concorrenza art.103 del TFUE e armonizzazione della tassazione indiretta art.113 del TFUE.

- abbia approvato la proposta della Commissione. Nei casi previsti dai Trattati (es: adesione di nuovi Stati membri dell'Unione Europea; grave violazione dei diritti fondamentali ai sensi dell'art.7 del TUE; uscita di uno Stato membro dall'Unione Europea ai sensi dell'art.50 del TUE, etc.) il Parlamento europeo può accettare o respingere la proposta di legge ma non può modificarla. Qualora il Parlamento la respinga il processo si arresta ed il Consiglio deve presentare una nuova proposta di legge.

Forma degli atti legislativi

Gli atti giuridicamente vincolanti possono assumere la forma di Regolamento, Direttiva o Decisione²⁷. La scelta sulla forma della proposta di atto legislativo è fatta dalla Commissione sulla scorta di quanto previsto nei Trattati ovvero a seguito di valutazioni di opportunità (es: obiettivo che si vuole raggiungere, funzioni che si intendono perseguire, etc).

Come categoria speciale il TFUE prevede un'altra forma di atto vincolante denominato "accordo interistituzionale" (art.295 TFUE) che il Parlamento europeo, la Commissione od il Consiglio possono concludere per definire, di comune accordo, le modalità di cooperazione.

I Regolamenti

Sono atti normativi a portata generale, obbligatori in tutti i loro elementi, **direttamente applicabili** in ogni Stato. Sono delle vere e proprie leggi complete di tutti gli elementi che una volta pubblicate sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea devono essere applicati ed osservati dai cittadini e dagli organi di ogni Stato senza che sia necessario una norma nazionale di adattamento.

Devono essere motivati (è un obbligo che si traduce nell'aver acquisito le proposte e dei pareri obbligatori) e le loro caratteristiche principali sono:

- portata generale: si applicano a situazioni generali secondo previsioni astratte;
- obbligatorietà: devono essere applicati in tutti i loro elementi;
- efficacia diretta: non necessitano di alcuna normativa statale di attuazione in quanto si inseriscono nel sistema delle fonti con la conseguente disapplicazione di eventuali norme statali preesistenti.

Pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee entrano in vigore al ventesimo giorno successivo alla pubblicazione od alla data in essi stabilita.

Le Direttive

Come i regolamenti sono atti a portata generale obbligatori in tutti i loro elementi. La differenza dai regolamenti è che le direttive sono "atti programmatici" a contenuto generale che pongono degli obblighi nei confronti degli Stati indicando degli obiettivi da raggiungere e fissando i tempi di conseguimento degli stessi. Sono atti normativi che quindi obbligano gli Stati a conformare la propria legislazione ai contenuti delle direttive senza

²⁷ Le decisioni sono atti che possono essere sia legislativi che amministrativi a seconda del ricorrere di certi presupposti che sono definiti nei Trattati.

entrare nel merito degli strumenti che lo Stato membro intende utilizzare per conseguire gli obiettivi fissati (emanando leggi, oppure regolamento, o altro).

In questo caso non si tratta di adottare norme di adattamento del proprio ordinamento da parte dello Stato membro in quanto le direttive non sono atti esterni all'ordinamento nazionale che devono essere recepiti, ma si tratta di atti normativi che si inseriscono direttamente nel sistema delle fonti nazionali ma che per la loro natura programmatica necessitano di atti di attuazione da parte degli Stati²⁸.

A differenza dei regolamenti sono strumenti meno invasivi che vengono scelti per opportunità politica dalla Commissione nel momento in cui propone un intervento legislativo nell'esercizio del suo diritto di iniziativa. Sono comunque atti legislativi che non pongono obblighi nei confronti dei cittadini, ma nei confronti degli Stati che si devono pertanto riorganizzare nei settori oggetto della direttiva per fare in modo che al tempo stabilito sia raggiunto l'obiettivo fissato.

L'adempimento si sostanzia nell'emanazione, da parte degli organi statali competenti, di tutti gli atti che ritengano necessari per il raggiungimento degli obiettivi fissati dalla direttiva.

L'attuazione delle Direttive non è di facile realizzazione, in quanto bisogna adattare l'ordinamento nazionale modificando le fonti normative esistenti (leggi, regolamenti, circolari, etc.). È, questo, un processo che coinvolge tutte le istituzioni nazionali, prima fra tutte il Parlamento, e che, di conseguenza, comporta tempi non certo brevi.

Nel caso di inadempimento da parte degli organi dello Stato, oltre ai meccanismi istituzionali previsti dai Trattati che coinvolgono le responsabilità degli Stati (la Commissione può attuare la procedura per inadempimento con ricorso alla Corte di Giustizia ex art.169), sono ormai operanti meccanismi di tutela così come indicati dalla giurisprudenza comunitaria a favore dei cittadini.

In particolare, il singolo cittadino, per consolidata giurisprudenza, può adire direttamente il giudice nazionale per la tutela dei propri diritti nei rapporti tra cittadino e Stato. Si parla in questo caso di "effetto diretto verticale" riconosciuto solo quando più favorevole per il cittadino (è escluso per ora un effetto orizzontale nei rapporti tra cittadini).

28 In realtà in passato la Comunità europea ha adottato direttive molto particolareggiate tale che le stesse si sono avvicinate più al regolamento che ad un atto programmatico. In questi casi *"quando le direttive contengono una disciplina talmente minuziosa da escludere qualsiasi discrezionalità degli Stati per la loro attuazione, e lo Stato abbia omesso di adottare i provvedimenti interni di attuazione entro il termine previsto, la direttiva ha un effetto diretto negli ordinamenti interni che, tuttavia, è limitato; tale effetto, infatti, non può essere fatto valere nei confronti di persone fisiche o giuridiche, ma solo nei confronti dello Stato o di enti territoriali (cosiddetto effetto diretto verticale)"*. <https://www.treccani.it/enciclopedia/direttive-diritto-dell-unione-europea> accesso del 24 giugno 2022.

Per ricorrere a tale tutela individuale occorre che la direttiva stabilisca i diritti in modo sufficientemente chiaro, preciso e senza condizioni e che il legislatore, non abbia margini di manovra sul contenuto dell'atto di adempimento in quanto la direttiva è particolareggiata.

In tal caso il giudice, in assenza di norme nazionali di attuazione che non sono state emanate dallo Stato allo scadere dei termini contenuti nella direttiva stessa, disapplicherà l'eventuale norma nazionale in contrasto in favore delle disposizioni contenute nella direttiva e, se ne ricorrono i presupposti, stabilire un eventuale risarcimento danni.

Infatti secondo la giurisprudenza della Corte di Giustizia, lo Stato che, a causa del mancato recepimento di una direttiva, priva il cittadino di un diritto soggettivo in essa sancito, è responsabile per il risarcimento dei danni.

Per invocare il risarcimento del danno occorre che:

- la direttiva generi diritti nei confronti dei singoli cittadini;
- tali diritti siano chiaramente individuabili dal contenuto della direttiva;
- vi sia un nesso di causalità tra l'inadempimento dello Stato ed il danno.

Le Decisioni

Nate come strumenti amministrativi della Commissione per applicare il diritto comunitario al caso concreto e nei rapporti tra Commissione e Stati membri con l'art.288 del TFUE sono state ridefinite come atti – legislativi od amministrativi – vincolanti in tutti i suoi elementi.

Sono atti legislativi quando presentano le seguenti due caratteristiche:

- non identificano uno specifico destinatario;
- vengono adottate congiuntamente dal:
 - a. Parlamento europeo e dal Consiglio nel quadro della procedura legislativa ordinaria;
 - b. Parlamento europeo con la partecipazione del Consiglio;
 - c. Consiglio con la partecipazione del Parlamento europeo nel quadro della procedura legislativa speciale.

Gli Atti giuridici vincolanti non legislativi

Atti adottati senza seguire una particolare procedura comune ma che sono di volta in volta indicati nelle varie disposizioni dei Trattati.

Le Decisioni

Al di fuori dei casi su citati le decisioni sono atti non legislativi diretti verso destinatari individuati (uno Stato membro, un'impresa, un cittadino), con i quali si esige un'azione ovvero si intima di astenersi dall'agire.

Le decisioni sono l'atto tipico con cui le istituzioni dell'UE, in particolare il Consiglio e la Commissione, svolgono le loro funzioni esecutive.

Le decisioni indirizzate a una o più persone o aziende specifiche hanno effetto diretto instaurando direttamente diritti e doveri per i destinatari²⁹. La Corte di giustizia dell'UE ha infatti riconosciuto l'«effetto verticale» delle decisioni per cui un singolo cittadino può far valere la decisione unicamente nei confronti del Paese UE al quale essa è indirizzata e non verso altri cittadini (effetto orizzontale).

Una ulteriore tipologia di decisioni che non vengono adottate attraverso procedure legislative è quella delle decisioni in Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). Ai sensi dell'art.25 del TUE l'Unione europea conduce la PESC:

- definendo gli orientamenti generali;
- definendo le azioni che l'UE deve intraprendere;
- definendo le posizioni che l'UE deve assumere;
- definendo modalità di esecuzione delle succitate azioni e posizioni.

Ai sensi dell'art.31 paragrafo1 del TUE il Consiglio europeo e il Consiglio adottano decisioni non legislative che, e questa è una maggiore specifica rispetto alle altre decisioni non legislative, non sono soggette alla giurisdizione della Corte di Giustizia.

Le decisioni sono pubblicate sulla Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea. Entrano in vigore nella data specificata al loro interno o, in assenza di tale indicazione, il 20° giorno dalla data della loro pubblicazione.

Gli Atti giuridici non vincolanti

Le Raccomandazioni

Sono atti attraverso i quali gli Organi della Comunità si esprimono in maniera non vincolante. Hanno una funzione di stimolo e coordinamento verso gli Stati cui si consiglia un determinato comportamento.

²⁹ Il 24 marzo 2004 la Commissione ha adottato una decisione nella quale si constatava che la Microsoft aveva abusato della sua posizione dominante per effetto di due comportamenti distinti e infliggeva di conseguenza alla Microsoft un'ammenda di più di 497 milioni di euro. La decisione è stata sostanzialmente confermata dal Tribunale dell'Unione Europea con sentenza nella causa T-167/08 Microsoft Corp. / Commissione.

I Pareri

Sono l'espressione dell'orientamento di un organo in relazione a specifiche questioni. Possono essere facoltativi od obbligatori. In questo ultimo caso devono essere richiesti e presi in considerazione prima di adottare un atto. La loro eventuale assenza costituisce un vizio formale dell'atto adottato.

Il Trattato prevede, inoltre, la figura del Parere Conforme con il quale, il Parlamento può esprimere unicamente il proprio accordo/disaccordo su alcuni argomenti. Qualora richiesto dai Trattati e ancorché non abbia risvolti pratici, deve essere acquisito altrimenti l'atto finale è privo di efficacia (es: adozione legge elettorale unica; atti sulla cittadinanza europea etc.).

2.5 Titolo IV disposizioni su una cooperazione rafforzata (art.20 del TUE, artt.326-334 del TFUE)

Le cooperazioni rafforzate, concepite come uno strumento di impulso all'integrazione europea, sono aperte in qualsiasi momento a tutti gli Stati membri e sono intese a:

- promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione;
- a proteggere i suoi interessi;
- e a rafforzare il suo processo di integrazione.

La disciplina dell'istituto è tratteggiata nei suoi principi generali al Titolo IV – art.20 – del nuovo Trattato sull'Unione Europea e dal Titolo III – dall'art. 326 all'art.334, del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, per la sua disciplina di dettaglio.

Ai sensi dell'art.329 del TFUE gli Stati membri che desiderano instaurare tra loro una cooperazione rafforzata – eccetto negli ambiti di competenza esclusiva dell'Unione – avanzano richiesta alla Commissione. La Commissione, valutata la richiesta, la può presentare al Consiglio per l'autorizzazione. Diversamente, qualora la Commissione non intenda avanzare la richiesta al Consiglio informa gli Stati membri interessati delle ragioni di tale decisione.

L'autorizzazione a procedere a una cooperazione rafforzata è quindi concessa dal Consiglio su proposta della Commissione, previa approvazione del Parlamento europeo, ed una volta accertato che gli obiettivi della cooperazione non possono essere conseguiti entro un termine ragionevole dall'Unione nel suo insieme, e a condizione che vi partecipino almeno nove Stati membri (art.20, 2° comma del TUE).

Nel caso si avanzi una richiesta di cooperazione rafforzata nel quadro della politica estera e di sicurezza comune questa deve essere presentata dall'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza al:

- Consiglio esprimendo un parere di coerenza con la politica estera e di sicurezza comune;
- Commissione, che esprime un parere sulla coerenza con le altre politiche dell'Unione;
- Parlamento europeo per conoscenza.

L'autorizzazione a procedere a una cooperazione rafforzata è quindi concessa dal Consiglio all'unanimità. Ai sensi dell'articolo 334 del TFUE è compito del Consiglio e della Commissione assicurare la coerenza della cooperazione rafforzata con le politiche dell'Unione.

Gli atti adottati in cooperazione rafforzata vincolano solo gli Stati partecipanti e comunque *“Non sono considerati un acquis che deve essere accettato dagli Stati candidati all'adesione all'Unione”* (art.20, 4° comma).

Da ultimo va detto che questo tipo di cooperazione non va confusa con la *“Cooperazione Strutturata Permanente”*, prevista come strumento PESC che verrà trattata più avanti.

APPROFONDIMENTO: Il regime linguistico dell'Unione europea

Il regime linguistico della UE è stabilito da un regolamento sin dal 1958³⁰ anche se molteplici sono state le varianti in ragione delle adesioni dei nuovi Stati³¹.

Le lingue ufficiali e le lingue di lavoro delle istituzioni dell'Unione sono: la lingua bulgara, la lingua ceca, la lingua danese, la lingua estone, la lingua finlandese, la lingua francese, la lingua greca, la lingua inglese, la lingua irlandese³², la lingua italiana, la lingua lettone, la lingua lituana, la lingua maltese, la lingua olandese, la lingua polacca, la lingua portoghese, la lingua rumena, la lingua slovacca, la lingua slovena, la lingua spagnola, la lingua svedese, la lingua tedesca e la lingua ungherese (art.1).

Il Regolamento definisce anche le comunicazioni tra le istituzioni e gli Stati membri chiarendo che: *“I testi, diretti alle istituzioni da uno Stato membro o da una persona appartenente alla giurisdizione di uno Stato membro, sono redatti, a scelta del mittente, in*

30 Regolamento n.1 che stabilisce il regime linguistico della Comunità Economica Europea (GU L 17 del 6.10.1958).

31 M1 Regolamento (CE) n. 920/2005 del Consiglio del 13 giugno 2005; M2 Regolamento (CE) n. 1791/2006 del Consiglio del 20 novembre 2006; A1 Atto di adesione della Danimarca, dell'Irlanda e del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del Nord (adattato dalla decisione del Consiglio del 1° gennaio 1973); A2 Atto di adesione della Grecia; A3 Atto di adesione della Spagna e del Portogallo; A4 Atto di adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia (adattato dalla decisione 95/1/CE, Euratom, CECA del Consiglio); A5 Atto relativo alle condizioni di adesione della Repubblica ceca, della Repubblica di Estonia, della Repubblica di Cipro, della Repubblica di Lettonia, della Repubblica di Lituania, della Repubblica di Ungheria, della Repubblica di Malta, della Repubblica di Polonia, della Repubblica di Slovenia e della Repubblica Slovacca e agli adattamenti dei trattati sui quali si fonda l'Unione Europea.

32 Con riferimento all'adozione della lingua irlandese è in atto una deroga per consentire alle istituzioni di adattarsi fino al 1 gennaio 2017 (*Council Regulation (EU) No 1257/2010 of 20 December 2010*).

una delle lingue ufficiali. La risposta è redatta nella medesima lingua” (art.2) e che “i testi, diretti dalle istituzioni ad uno Stato membro o ad una persona appartenente alla giurisdizione di uno Stato membro, sono redatti nella lingua di tale Stato” (art.3).

È lasciata alla Istituzioni la capacità di *“determinare le modalità di applicazione del presente regime linguistico nei propri regolamenti interni” (art.6) e, sempre in tale ambito, la Corte di Giustizia ha l’autorità di determinare il regime linguistico della procedura nel proprio Regolamento di procedura (art.7).*

CAPITOLO TERZO

3.1 L'azione esterna dell'Unione Europea tra la Sicurezza e la Difesa Comune

In Decreto del Presidente della Repubblica 5 gennaio 1967, n.18, articolo 1 sull'Ordinamento dell'amministrazione degli affari esteri definisce l'attività di politica estera con riguardo all'attività che è quella di attendere ai *“rapporti dell'Italia con gli altri Stati e con gli Enti e le Organizzazioni internazionali, ai negoziati relativi alla stipulazione di trattati e convenzioni, alla tutela dei diritti e degli interessi pubblici e privati in campo internazionale, allo sviluppo delle attività nazionali all'estero”*.

Una definizione interessante è quella del *“Rapporto 2020 – Le scelte di politica estera”* del Ministero degli Affari Esteri – Unità di analisi e di programmazione – Gruppo di riflessione strategica³³ dove si inquadra la politica estera *“...come parte di un disegno nazionale. Di un disegno strategico condiviso sul ruolo che l'Italia vorrà e potrà giocare – nei suoi rapporti bilaterali, sul tavolo europeo, nelle istituzioni multilaterali – per promuovere gli interessi e i valori di fondo del nostro paese”*, ovvero per chiarire ancora meglio come di seguito ripete il documento *“La politica estera di un paese è espressione di un disegno nazionale. O meglio è lo strumento per difenderlo e sostenerlo, attraverso un'azione esterna volta a ridurre i rischi e a potenziare le opportunità per la sicurezza e l'economia di una comunità nazionale”*.

Quindi, in generale, la politica estera può essere intesa come uno strumento, tra i molti a disposizione di un soggetto di diritto internazionale, per sostenere il proprio ruolo nella comunità internazionale, un ruolo che deve essere preventivamente definito a livello politico e che è espressione dei propri valori e della propria visione del mondo.

Quando si parla di relazioni internazionali i Trattati europei utilizzano il termine di «azione esterna» e, all'interno di questa, viene inserita la Politica estera che è anche una politica di Sicurezza. Si tratta di un sistema che va quindi riempito di contenuti facendo ricorso alle varie disposizioni contenute nei trattati.

L'Unione Europea agisce sulla scena internazionale avendo a disposizione un insieme composito di strumenti, previsti dai trattati, di cui la Politica estera e di Sicurezza comune è una componente. L'insieme di questi strumenti costituisce l'azione esterna della UE, che va valutata, quindi, nel contesto di un quadro strategico costituito dai seguenti strumenti/politiche comuni:

- Cooperazione allo sviluppo - articoli da 208 a 211 del TFUE;

³³ www.esteri.it/mae/doc/rapporto2020_sceltepoliticaestera_090408.pdf
Unità di analisi e di programmazione (esteri.it) accesso del 01.09.2021.

- Cooperazione con Paesi terzi Articoli 212 e 213 del TFUE;
- Aiuti umanitari - articolo 214 del TFUE;
- Commercio estero - Articoli da 205 a 207 del TFUE;
- Sanzioni internazionali - Articolo 215 del TFUE;
- Accordi Internazionali Articolo 216 del TFUE;
- Commission Foreign Policy Instrument. Strumenti operativi finanziari della Commissione per implementare la politica estera;
- The Partnership Instrument;
- Politica estera e di sicurezza comune (compresa la politica di sicurezza e di difesa comune) - Articoli da 23 a 46 del TUE.

Il Trattato di Lisbona prevede all'interno del nuovo Trattato sull'Unione Europea, un Titolo V (art.21 – 46 del TUE), sulle disposizioni generale dell'azione esterna dell'Unione (Capo 1) cui seguono disposizioni specifiche su una parte dell'azione esterna costituita dalla Politica Estera e di Sicurezza Comune PESC (Capo 2) di cui è parte integrante la Politica di Sicurezza e Difesa Comune PSDC (Sezione 2 del Capo 2 del Titolo V).

Quindi l'azione esterna della UE è un insieme di politiche e strumenti che proiettano l'Unione sulla scena internazionale. Uno di questi strumenti è la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC). L'art.24 del TUE al secondo comma chiarisce che *“...Nel quadro dei principi e degli obiettivi dell'azione esterna, l'Unione conduce, stabilisce e attua una politica estera e di sicurezza comune”*.

Caratteristica peculiare della PESC è quella di comprendere, al suo interno, una Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PESD).

La PESC/PESD è comunque parte di un più ampio ed articolato complesso di strumenti che l'Unione europea utilizza per porsi come attore sulla scena internazionale.

In una sorta di costruzione a «scatole cinesi» l'Unione Europea agisce sulla scena internazionale mediante una «azione esterna» costituita da un complesso di attività di cui una politica estera e di sicurezza comune che 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 (art.24 del TUE).

L'azione esterna dell'Unione Europea è quindi costituita da un insieme di attività ognuna allocata all'istituzione che ne è titolare e quindi responsabile della sua esecuzione. Così mentre le attività che rientrano nella politica estera e di sicurezza sono allocate all'Alto Rappresentante, le attività che rientrano nei rapporti commerciali sono della Commissione, e così via.

La funzionalità dell'azione esterna è affidata:

- all'Alto Rappresentante che vigila sulla coerenza dell'azione esterna (art.18 TUE);
- al Consiglio che assieme alla Commissione ed all'Alto rappresentante garantiscono la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questa e le politiche UE (art.20 TUE).

Nell'ambito dell'azione esterna la funzionalità della PESC è affidata al Consiglio ed all'Alto rappresentante che devono assicurare unicità, coerenza ed efficacia all'attività.

A prima vista questa complessità sembra costituire un limite, ma a ben vedere può configurarsi più come una risorsa sulla quale le istituzioni europee si stanno esercitando per superare l'impostazione classica nazionale della politica estera unidimensionale attraverso un approccio che integra tutte le diverse componenti utilizzabili sulla scena internazionale in un'unica «azione esterna».

Definita la collocazione della Politica Estera e di Sicurezza Comune nel più ampio contesto dell'azione esterna si tratta ora di chiarire il rapporto tra i concetti di Sicurezza Comune e Difesa Comune così come utilizzati dai Trattati.

Preliminarmente va considerato che il tema della sicurezza in ambito UE è un punto estremamente complesso che deve essere affrontato muovendosi lungo il percorso di un unico approccio concettuale che lega insieme i temi di politica estera, sicurezza e difesa.

Questo approccio è chiarito dall'articolo 24 paragrafo 1 del TUE che, come già citato, definisce i contorni della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC/CFSP) laddove indica che: *“La competenza dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune 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”*.

La Politica Estera di Sicurezza Comune (PESC/CFSP) nella sua definizione attuale ha il compito di assicurare alla UE una capacità operativa di cui può avvalersi per missioni esterne per garantire i valori, i principi ed i fini indicati nei Trattati³⁴.

Muovendo da questo assunto la prospettiva di una politica di difesa comune è credibile qualora preveda meccanismi istituzionali *“ad hoc”* che diano all'Unione la possibilità di accedere alle capacità militari che i Paesi membri mettono a disposizione e fermo restando che *“l'instaurazione progressiva di una politica di difesa comune ha un senso solo se tale*

34 TUE art.42 paragrafo 1 del TUE *“La politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune. Essa assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. L'Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite. L'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri”*.

difesa è volta a sostenere la politica estera comune dell'Unione Europea"³⁵, una Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC/CFSP) che è condotta dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art.18 del TUE) ed al cui interno i Trattati specificano gli ambiti di esistenza di una "*Common Security and Defence Policy*" (PESD/CSDP).

La Difesa Comune è quindi un concetto al momento estraneo all'impianto disegnato dai trattati che consente alla UE di accedere alle capacità militari. Come chiarisce l'art.42 paragrafo 2 del TUE: "*La politica di sicurezza e di difesa comune comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione. Questa condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso. In questo caso, il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare una decisione in tal senso conformemente alle rispettive norme costituzionali*".

È questo un punto di grande importanza. L'Unione Europea, a meno di due articoli di principio sulla difesa e sicurezza che vedremo più avanti, tutte le volte che affronta la questione dell'impiego o sviluppo di capacità militari lo fa nell'ambito della politica di sicurezza e cioè come proiezione esterna verso le aree di instabilità, uno strumento, cioè, tra i molteplici a disposizione, per proiettare la UE nel contesto internazionale nel contesto di una "azione esterna".

È questo il motivo per cui la politica di sicurezza è inserita tra le competenze della Politica estera, perché essa è intesa come uno strumento di politica estera.

La Difesa comune è altro e non è contemplata nei Trattati se non come dichiarazione programmatica di un possibile futuro sviluppo quando il Consiglio europeo deciderà in tal senso.

Al momento l'unico ambito nel quale l'Unione collabora nel settore della Difesa è quello dello sviluppo della capacità mediante l'*European Defence Agency* (EDA) il cui *board* è composto dai Ministri della Difesa degli Stati membri.

Posti gli ambiti di riferimento, la politica estera UE si svolge attorno al concetto di azione esterna che a sua volta, trova la sua base concettuale negli obiettivi dell'Unione intesa come una comunità di destini che "*deve essere in grado di garantire la protezione dei suoi cittadini, e di concorrere alla stabilità del continente europeo e delle zone adiacenti...*", contribuendo al "*mantenimento della Pace e della sicurezza internazionale*", sempre

35 Commissione per gli Affari esteri, i diritti dell'uomo, la sicurezza comune e la politica di difesa. Relazione su progressi realizzati nell'attuazione della PESC nel 1999 Rel: Elamr BROK (A5-0340/2000).

“conformemente ai principi della Carta dell'ONU e agli obiettivi della Politica estera e di Sicurezza Comune”³⁶.

L'azione esterna dell'Unione Europea deve essere pertanto vista come un “unicum” che si basa su una serie di strumenti che vanno dalla politica estera tradizionale, agli aiuti allo sviluppo, alla risoluzione dei conflitti internazionali, alla politica di disarmo, tutti finalizzati al conseguimento di un “disegno comune” da perseguire anche per mezzo di una politica di sicurezza comune che *“costituisce uno dei mezzi che permettono di contribuire a garantire la sicurezza degli stati membri dell'Unione Europea e dei loro cittadini e di condurre una politica estera più efficace”³⁷.*

L'obiettivo della politica di sicurezza dell'Unione è quello di mettere in grado l'Unione di *“prevenire e di fronteggiare le minacce ai valori comuni, agli interessi fondamentali, all'integrità territoriale e all'indipendenza dell'Unione, e di contribuire al mantenimento della Pace ed al rafforzamento della sicurezza internazionale sviluppando la solidarietà politica reciproca compresa la solidarietà finanziaria”³⁸.*

Tutto ciò ruota attorno ad un principio base che ne costituisce l'ossatura concettuale, e cioè sulla presa di coscienza che l'Unione *“deve essere in grado, in speciali circostanze, di agire indipendentemente in difesa dei suoi interessi e dei suoi valori”*, tenendo a mente che la *“sicurezza è un concetto globale il quale, precisamente, supera le questioni militari senza escluderle”³⁹.*

In questa logica l'opzione militare non è che una delle politiche strumentali all'attuazione di una sicurezza comune intesa *“come l'insieme delle garanzie elementari che permettono all'Unione di essere e rappresentarsi come ordinamento giuridico che vive e si sviluppa in condizioni di libertà e, insieme, di affermare la sua identità sulla scena internazionale”⁴⁰.*

La Sicurezza Comune è quindi un ambito in cui è doveroso concentrarsi per lo sviluppo di mezzi tesi alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti nell'ambito di una azione esterna che ha lo scopo primario di salvaguardare valori, gli interessi fondamentali, la sicurezza, l'indipendenza e l'integrità dell'Unione (art.21, 2° comma lett.a, del TUE) e di proteggere i suoi cittadini” (art.3 comma 5 del TUE).

I Trattati disegnano quindi un quadro con un ampio concetto di Sicurezza che comprende al suo interno quello della difesa che è ancora da definire. Già il Trattato di

36 Commissione per gli Affari esteri, la sicurezza e la politica di difesa. Relazione sullo sviluppo di prospettive per la politica di sicurezza comune dell'Unione Europea. 23 aprile 1997 Rel.:Leo Tindemans (A4-0162/97).

37 Ibidem.

38 Ibidem.

39 Ibidem.

40 Ibidem.

Amsterdam aveva stabilito di fatto *“una distinzione fra il concetto di sicurezza, che comprende le missioni di Petersberg, e il concetto di difesa, che include la protezione del territorio e degli interessi vitali degli Stati membri, i quali sono ancora garantiti dalla UEO e dalla NATO”*⁴¹.

Nel quadro della PESD/CSDP, ai sensi dell'art.42 paragrafo 3, *“Gli Stati membri mettono a disposizione dell'Unione, per l'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, capacità civili e militari per contribuire al conseguimento degli obiettivi definiti dal Consiglio”*. Queste capacità sono quelle utilizzabili per l'attuazione di una politica di sicurezza intesa come strumento di politica estera da cui va distinto il concetto di difesa i cui contorni sono ancora da definire.

La sicurezza assume quindi la fisionomia di un ampio contenitore in cui confluiscono tutti i fattori di rischio internazionali. Nella sua formulazione completa non sono altresì estranei alla sicurezza *“l'esistenza di problemi frontaliere, di problemi di minoranze non risolte o di rivalità interetniche”* che possono estendersi e costituire, assieme *“alle disuguaglianze troppo flagranti tra Paesi ricchi e Paesi poveri con le loro ripercussioni sui flussi migratori”*⁴², una minaccia per gli Stati assieme a quella dovuta alla instabilità ed incertezza che grava su alcuni Paesi confinanti. In tale ambito un'ulteriore minaccia in prospettiva deve essere considerata la questione dell'ambiente, catastrofi ambientali o naturali possono avere ripercussioni sulla stabilità di intere aree⁴³.

Partendo dalla considerazione che la Sicurezza Comune è un concetto più ampio che comprende al suo interno la Difesa nei suoi aspetti di integrità delle frontiere e difesa territoriale bisogna infatti riflettere sulle conseguenti maggioranze decisionali.

Per quanto riguarda il settore della difesa il Trattato di Lisbona ripropone il limite in sede deliberativa, già presente nei precedenti Trattati. Cioè che le disposizioni che

41 Cfr Commissione per gli affari esteri, la sicurezza e la politica di difesa. Relazione sulla progressiva instaurazione di una politica di difesa comune dell'Unione Europea del 30 aprile 1998. Rel: Leo Tindemans (A4-0171/98).

42 Ibidem.

43 A tal proposito cfr. “Relazione sull'ambiente, la sicurezza e la politica estera” della Commissione per gli affari esteri, la sicurezza e la politica di difesa. Rel: Maj Britt THEORIN del 14 gennaio 1999 (A4-0005/99) sulle moderne minacce alla sicurezza. *“I problemi ambientali possono mettere seriamente a repentaglio la sicurezza degli uomini e degli Stati. Essi possono anche avere ripercussioni sulle relazioni internazionali tra gli Stati”. Il documento individua tra i molteplici rischi la limitatezza delle risorse idriche “se solo si pensa che meno di 10 Paesi detengono il 60% delle risorse complessive di acqua dolce della terra...i conflitti in materia di diritto di accesso all'acqua potranno provocare un aumento della tensione internazionale e conflitti locali e/o internazionali”. Così come causa potenzialmente ancora più pericolosa sono i mutamenti ambientali. “Con l'aumento delle emissioni, tra l'altro di biossido di carbonio, la temperatura media terrestre è aumentata di 5 gradi nel corso dell'ultimo secolo...e il livello del mare salirebbe di 50 cm entro il 2100...e quasi un terzo della popolazione mondiale ed oltre un terzo delle infrastrutture si trovano in zone costiere”. Minacce come queste ed altre “...potrebbero innescare correnti di profughi. I profughi ambientali stanno diventando in sempre maggior misura oggetto dell'attenzione internazionale. Si valuta che 25 milioni di persone siano costrette all'esodo a causa di siccità, erosione del suolo, desertificazione ed altri problemi ambientali, cifra questa che può essere messa a confronto con i circa 22 milioni di rifugiati di tipo tradizionale. I profughi ambientali potrebbero scatenare, secondo gli esperti, ‘una delle più gravi emergenze umanitarie della nostra era’ (Climate Institute di Washington “Environmental Exodus: An Emergent Crisis in the Global Area). Essi sono vittime di problemi sociali, politici ed economici che potrebbero sfociare in conflitti e violenze”.*

prevedono l'adozione di decisioni a maggioranza qualificata in ambito PESC non si applicano "alle decisioni che hanno implicazioni nel settore militare e della difesa" (Art.31, 4° comma del TUE), con la conseguenza che le decisioni in ambito militare e della difesa sono adottate unicamente all'unanimità. In tal modo la capacità comune continua ad essere fortemente limitata e l'intero impianto della difesa, con i suoi aspetti di gestione delle capacità e pianificazione generale, oltre a caricarsi di indeterminatezza a livello europeo, si stempera nei suoi contenuti pratici.

Tracciando di fatto una separazione tra la sicurezza e la difesa dove la prima comprende le missioni di cui all'art. 43, paragrafo 1, del TUE, mentre la seconda si riferisce alla protezione del territorio e degli interessi vitali degli Stati membri garantiti dai singoli Stati a le alleanza stipulate (es: NATO)⁴⁴, si giunge alla conseguenza che le missioni internazionali, ed in generale tutto l'aspetto riferito alla sicurezza ad esclusione della difesa territoriale propriamente detta, è sottratto al principio dell'unanimità in cui viene confinata, invece, la difesa. Le attività condotte in ambito UE (missioni ed operazioni) sono quindi attività di sicurezza condotte nel contesto della politica estera dell'Unione con mezzi civili o militari.

In conclusione, la Difesa non ha ancora trovato una sede di cooperazione ad esclusione dell'Agenzia Europea della Difesa, ed infatti in ambito PESC/CSFP la formazione del Consiglio prevista è unicamente quello in versione "*Foreign Affairs Council*" (FAC) a livello cioè Ministri Affari esteri l'unico ufficialmente previsto per il settore di politica estera di sicurezza e difesa ed è presieduto dall'Alto rappresentante⁴⁵.

La difesa è presa in considerazione unicamente per il suo aspetto di prospettiva in previsione di una "difesa comune" ed in tale ambito il solo contesto istituzionale di riferimento dei Ministri della Difesa è nell'ambito dello sviluppo di capacità militari che avviene tramite l'Agenzia Europea per la Difesa (EDA).

In tale ambito si ripetono, tra l'altro, i richiami alle politiche nazionali di difesa ed ai vincoli transatlantici degli Stati membri UE che fanno parte della NATO. L'art.42 paragrafo 2, ultimo comma, ribadisce che: "*La politica dell'Unione a norma della presente sezione 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*

44 N.TUE art.42 paragrafo2, "*La politica di sicurezza e di difesa comune comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione. Questa condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso. In questo caso, il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare una decisione in tal senso conformemente alle rispettive norme costituzionali*".

45 Nella prassi, al di fuori dei Trattati, in occasione delle riunioni FAC si svolgono altresì delle riunioni FAC Informal a livello Ministri della Difesa.

trattato dell'Atlantico del Nord, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto".

Comunque, è sempre in un contesto del genere che va menzionata la "clausola di difesa" e, se vogliamo in un concetto più ampio la "clausola di solidarietà"; le prime nel loro genere inserite nei trattati europei che prevedono una sorta di mutua assistenza.

Una lettura sistemica di queste due clausole indica la strada aperta verso un "*sistema di Difesa europeo*" che si articolerebbe su una "*clausola di difesa*" ed una "*clausola di solidarietà*", che è utile leggere assieme ancorché sistemate separatamente nei due Trattati vigenti.

APPROFONDIMENTO: Un caso studio, le misure restrittive della UE (Sanzioni) art.215 TFUE

L'8 dicembre 2003 il Consiglio ha approvato gli "Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE (doc. 15579/03)", successivamente aggiornati nel 2018.

L'adozione delle misure restrittive (sanzioni) della UE avviene nell'ambito del processo decisionale della Politica Estera e di Sicurezza Comune, ma a seconda dell'oggetto delle stesse i Trattati prevedono una differente procedura di adozione:

- in via generale il Consiglio può decidere, in coerenza con gli obiettivi PESC di cui all'articolo 21 del TUE, di imporre nei confronti di Paesi terzi, entità o singoli misure restrittive che possono essere assunte nell'ambito delle capacità di assumere posizioni di cui all'articolo 29 del Trattato UE⁴⁶.

L'obiettivo di ogni misura va enunciato chiaramente e deve essere coerente con la strategia globale dell'Unione nell'area interessata. Le misure restrittive non hanno motivazioni economiche;

- nel caso particolare in cui si tratti di misure di interruzione o riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più Paesi terzi l'articolo 215 del TFUE prevede che le relative decisioni devono essere assunte a norma capo 2 del titolo V del TUE "Disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune".

⁴⁶ Articolo 29 TUE "Il Consiglio adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica. Gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'Unione".

Questo capo, in particolare l'art.26 del TUE, indica nel Consiglio europeo l'istituzione che individua gli interessi strategici dell'Unione, fissa gli obiettivi e definisce gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune.

Procedura di adozione (art.215 del TFUE)

Quindi riassumendo, nel caso di misure restrittive che non riguardano l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più Paesi terzi, il Consiglio adotta una **Decisione PESC** che deve essere adottata a livello dell'UE o nazionale a seconda delle competenze ripartite dai Trattati tra Unione e Stati.

Nel caso in cui si tratti, invece, di misure di interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più Paesi terzi, il primo passo, ai sensi dell'art.215 del TFUE è una decisione "per consenso" del Consiglio Europeo che definisce obiettivi ed orientamenti generali.

A questa dovrà seguire un **Regolamento del Consiglio** (che ha natura vincolante e direttamente applicabile nella UE ed in tutti gli Stati membri) deliberato a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione.

Il Parlamento non concorre al processo decisionale ma viene solo informato dal Consiglio.

Natura Giuridica

I Trattati prevedono alcune importanti eccezioni al principio della non sindacabilità giurisdizionale degli atti PESC. In particolare sono soggette al controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia UE:

- le decisioni PESC del Consiglio che dispongono misure restrittive contro persone fisiche o giuridiche;
- i regolamenti del Consiglio che adottano misure che interrompono o riducono, parzialmente o totalmente, le relazioni economiche con un Paese terzo, comprese misure di congelamento dei fondi e delle risorse economiche.

3.2 Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione, e disposizioni specifiche sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune" (PESC) - Titolo V - Capo 1, artt. 21 e 22 del TUE

Il Capo 1 del Titolo V del TUE va letto mettendolo a sistema con varie disposizioni del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea, tra cui il Titolo VI "*Relazioni dell'Unione*

con le organizzazioni internazionali ed i Paesi terzi e delegazioni dell'Unione", e con le altre disposizioni contenute nel nuovo Trattato sull'Unione Europea, in particolare:

- l'art. 2 sui valori dell'Unione Europea;
- l'art. 3, paragrafo 1 e 5 (obiettivi e valori dell'Unione Europea);
- l'art. 16 paragrafo 6, 3° comma (ruolo del Consiglio Affari Esteri – FAC);
- l'art. 16 paragrafo 9, (Presidenza del Consiglio);
- l'art. 17 paragrafo 7, 3° comma, (nomina del vice Presidente Commissione/Alto rappresentante);
- l'art. 18 (Alto rappresentante).

I Principi dell'azione dell'Unione sulla scena internazionale

(art.21 ed art.3 TUE)

La complessa strutturazione di quelli che potremo definire i "principi dell'azione esterna dell'Unione Europea" poggia su di una articolata definizione di valori, principi, fini ed obiettivi. Questa strutturazione vede all'apice i valori dell'Unione Europea (art.2 del TUE), seguiti poi, nell'ordine del nuovo Trattato sull'Unione Europea (TUE), dai principi generali dell'azione esterna (art.3 del TUE), dai principi e fini della politica estera e di sicurezza comune - PESC, (art.21, del TUE), per chiudere con i compiti (art.42 paragrafo 1), e le missione della politica di sicurezza e difesa comune - PSDC - che è parte della PESC - (art.43 paragrafo 1 del TUE). All'interno della categoria concettuale appena delineata si ritiene di dover inserire anche l'elencazione dei tipi di missioni che l'Unione Europea può compiere ai sensi dell'art.43 paragrafo 1 del TUE che riformula i cosiddetti *Petersberg's tasks*, specificando le tipologie di missioni in relazione ai compiti (delineati dall'art.42, paragrafo 1, del TUE)⁴⁷.

L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori ed il benessere dei suoi popoli (art.3, comma 1° del TUE). Nei suoi rapporti con il resto del mondo l'Unione Europea promuove i suoi valori ed interessi contribuendo a proteggere i suoi cittadini. L'Unione Europea concepisce la sua azione come contributo all'edificazione di una Europa sicura in un mondo migliore⁴⁸, chiarendo che l'azione esterna dell'Unione si "...fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento..." (art.21 paragrafo 1).

⁴⁷ Art.43, paragrafo 1, del TUE "Le missioni di cui all'articolo 42, paragrafo 1, nelle quali l'Unione può ricorrere a mezzi civili e militari, comprendono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio".

⁴⁸ "Europa sicura in un mondo migliore", *European Security Strategy (ESS)* - Bruxelles 12 dicembre 2003 e "Report on implementation of European Security Strategy" del dicembre 2008.

I principi di riferimento dell'Unione sono la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e le libertà fondamentali, la dignità umana, l'uguaglianza e la solidarietà, i principi della Carta delle Nazioni Unite. In tale ambito l'azione dell'Unione è finalizzata alla salvaguardia dei suoi valori ed interessi fondamentali, alla sua sicurezza, indipendenza e integrità, al consolidamento ed al sostegno della democrazia, dello Stato di diritto, dei diritti dell'uomo e dei principi del diritto internazionale (art.21, paragrafo 2.). Il tutto promuovendo un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata⁴⁹ e il buon governo mondiale. L'intera azione esterna dell'Unione, che si compone di una azione politica, economica e sociale fino all'opzione militare. Fondamentale è la coerenza tra questi elementi e tra questi e le altre politiche dell'Unione, una coerenza garantita dall'azione di coordinamento con la Commissione portata avanti dal Consiglio e dall'Alto rappresentante.

3.3 Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), Common Foreign And Security Policy (CFSP) - Titolo V - Capo 2, Sezione 1 artt. 23 – 41 del TUE

Definizione di interessi ed obiettivi strategici dell'Unione nell'ambito PESC

(art.22 del TUE)

Sulla base dei principi di cui all'art.21 del TUE, il Consiglio Europeo, su proposta del Consiglio individua con decisione unanime, gli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione che si riferiscono alla PESC ed al settore "affari esterni" della Commissione⁵⁰.

L'Alto rappresentante, per il settore della PESC e la Commissione, per gli altri settori dell'azione esterna, possono presentare proposte congiunte al Consiglio.

La Politica estera e di Sicurezza Comune che è soggetta a regole e procedure specifiche:

- è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente;
- è messa in atto dall'alto rappresentante;
- è esclusa l'adozione di atti legislativi;
- la Corte di giustizia dell'Unione Europea non è competente salvo quanto previsto dall'articolo 40 del TUE (le competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del

⁴⁹ "In a world of global threats, global markets and global media, our security and prosperity increasingly depend on an effective multilateral system. The development of a stronger international society, well functioning international institutions and a rule-based international order is our objective." Il "multilateralismo efficace" - European Security Strategy (ESS) 2003.

⁵⁰ Ad esempio la "A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy" approvata dal Consiglio Europeo del 28 giugno 2016.

TFUE), e dell'articolo 275 – 2° comma del TFUE (misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio, vds sanzioni).

Gli Stati sostengono attivamente e senza riserve la PESC in uno spirito di *“lealtà e solidarietà reciproca, astenendosi da qualsiasi azione contraria agli interessi dell’Unione, o che possa nuocere alla sua efficacia”* (art.24 del TUE).

Mezzi dell’Unione sulla scena internazionale

(art.25 del TUE)

L’Unione agisce sulla scena internazionale nell’ambito delle attribuzioni previste dai Trattati e conduce la conseguente Politica Estera e di Sicurezza Comune nei seguenti modi:

- definendo gli orientamenti generali (ad opera del Consiglio Europeo, art.26 del TUE);
- adottando decisioni che definiscono:
 - a. le azioni che l’Unione intende intraprendere;
 - b. le posizioni che l’Unione deve assumere su una questione particolare di natura geografica o tematica, ed alle quali gli Stati membri provvedono a conformare le loro politiche nazionali (art.29 TUE);
 - c. le modalità di attuazione delle decisioni di cui sopra
- rafforzando la cooperazione tra gli Stati membri.

Sulla base degli interessi e degli obiettivi strategici definiti dal Consiglio Europeo (art.26 del TUE) il Consiglio “Affari esteri” *“elabora l’azione esterna dell’Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell’azione dell’Unione”* (art.16 del TUE), nonché *“...prende le decisioni necessarie per la definizione e l’attuazione di tale politica...”* (art.26 del TUE). Ogni Stato membro ovvero l’Alto rappresentante con l’appoggio della Commissione, possono sottoporre questioni e presentare proposte al Consiglio che, in caso di urgenza, può essere convocato entro 48 ore o meno, dall’Alto Rappresentante, anche su richiesta di uno Stato.

È compito del Consiglio, assieme all’Alto Rappresentante assicurare unità, coerenza ed efficacia all’azione europea.

Una volta definiti obiettivi strategici (Consiglio Europeo), e assunte le decisioni per definire ed attuare la PESC (Consiglio), gli Stati membri e l’Alto rappresentante, che ha partecipato alla formazione delle decisioni formulando proposte (art.27 del TUE) attuano praticamente la PESC ricorrendo ai mezzi nazionali ed a quelli dell’Unione. Per l’espletamento delle sue funzioni l’Alto rappresentante si avvale di un *“Servizio Europeo per l’Azione Esterna”* (SEAE/EEAS).

Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esterni e la politica di sicurezza

(artt. 15, 17, 18, 22, 24, 26, 27 del TUE, artt. 238 del TFUE)

L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (HR), somma nella sua persona una serie di incarichi: presiede il Consiglio nella versione "*Foreign Affairs Council*" (FAC), è Presidente dell'"*European Defence Agency*" (EDA), ed è uno dei vice Presidenti della Commissione con delega alle relazioni esterne.

L'Alto rappresentante è nominato dal Consiglio Europeo a maggioranza qualificata con l'accordo del Presidente della Commissione. Con la stessa procedura il Consiglio Europeo può porre termine al suo mandato (art. 18 paragrafo 1, del TUE). In qualità di vice Presidente della Commissione la sua nomina è altresì sottoposta alla procedura prevista per la nomina collettiva della Commissione. Per la durata del mandato si fa riferimento ai 5 anni previsti per la Commissione. In caso di dimissioni o decesso viene sostituito per la restante durata del suo mandato.

L'Alto Rappresentante "*...contribuisce con proposte all'elaborazione della politica estera e di sicurezza comune e assicura l'attuazione delle decisioni adottate dal Consiglio Europeo e dal Consiglio*" (art. 27 del TUE). Le sue funzioni sono quelle di "*...guida della politica estera e di sicurezza dell'Unione. Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce nello stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune*" (art. 18 del TUE).

Definita la figura dell'Alto rappresentante vediamo come si inserisce all'interno dell'architettura istituzionale della UE.

Ai sensi dell'art. 26 del nuovo Trattato sull'Unione europea il Consiglio Europeo individua gli obiettivi strategici dell'Unione fissando gli orientamenti generali anche nell'ambito della Sicurezza e Difesa. Una volta definiti dal Consiglio Europeo gli orientamenti generali e gli obiettivi strategici il Consiglio elabora una "politica estera e di sicurezza comune" e prende le decisioni necessarie per la sua definizione ed attuazione.

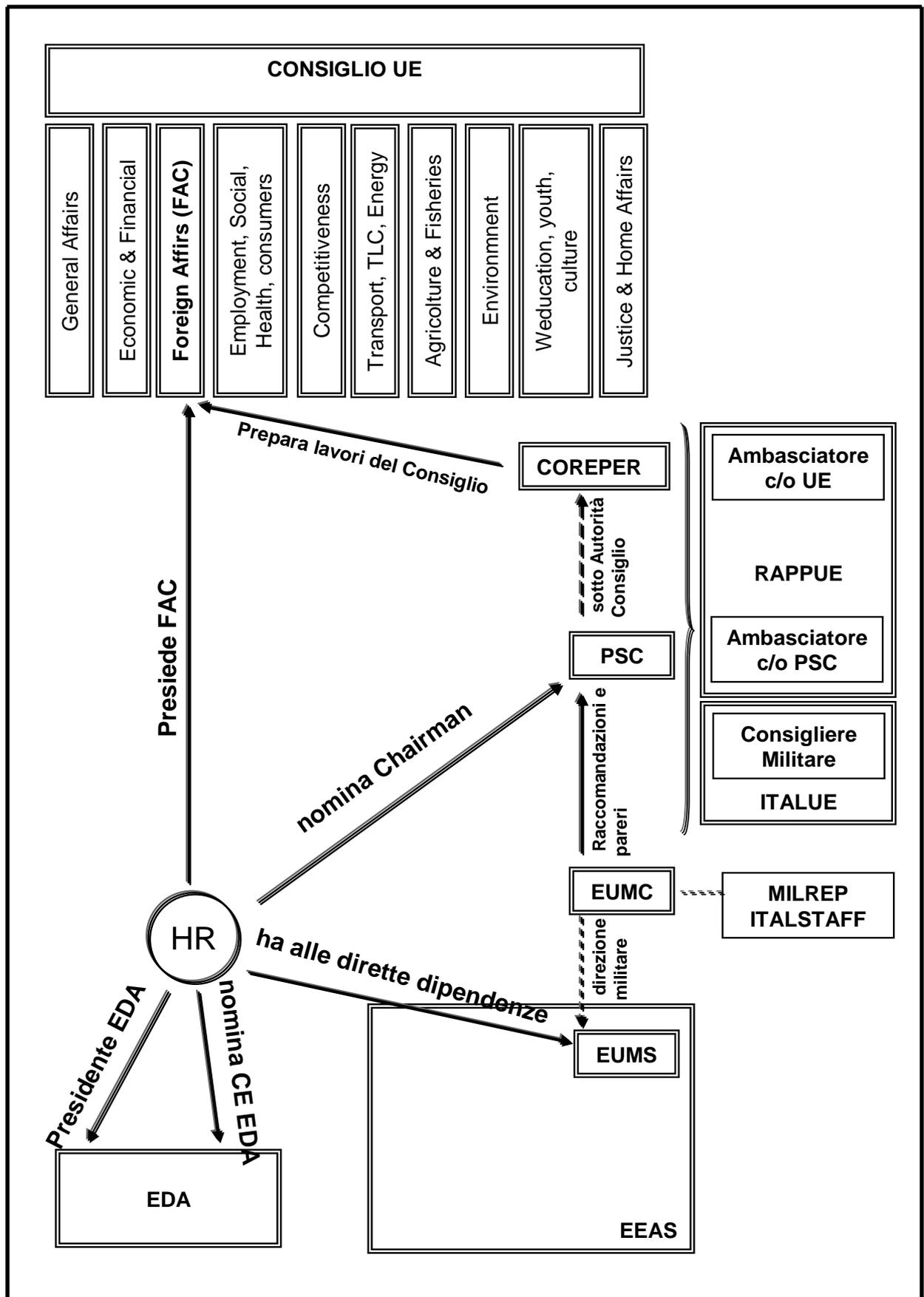
Importante sottolineare che nel settore della Politica estera e di sicurezza comune gli Stati membri non hanno ceduto la sovranità, quindi in questo ambito non possono essere adottati atti aventi forza di legge ma unicamente decisioni per la quali non è previsto alcun meccanismo di infrazione qualora le stesse non vengano applicate dagli Stati membri.

Coerentemente con questa impostazione l'art. 275 del TFUE chiarisce che "*La Corte di giustizia dell'Unione Europea non è competente per quanto riguarda le disposizioni relative alla politica estera e di sicurezza comune, né per quanto riguarda gli atti adottati in base a dette disposizioni*".

Una volta definite dal Consiglio le linee di azione della politica estera e di sicurezza comune è l'Alto rappresentante, che peraltro presiede il Consiglio nella versione FAC, che attua la politica estera e di sicurezza "...ricorrendo ai mezzi nazionali e a quelli dell'Unione" (art.22 del TUE).

Per svolgere la sua attività l'Alto Rappresentante si avvale di un "*European External Action Service*" (EEAS) (art.27, paragrafo 3, del TUE), in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri, al cui interno, per dare coerenza e consistenza all'azione esterna dell'Unione sono stati anche inseriti gli organi della "*Common Security and Defence Policy*" (CSDP) e cioè⁵¹: il "*Political and Security Committee*" (PSC/COPS) il cui Presidente è nominato dall'Alto Rappresentante, l'*European Union Military Committee* (EUMC) e l'*European Union Military Staff* (EUMS). Vedremo più avanti gli organi e il funzionamento della CSDP.

51 PSC, EUMC e EUMS ed i loro gruppi di lavoro e comitati.



Intervento operativo PESC sulla scena internazionale

(art.28 TUE)

Qualora la situazione internazionale richieda un *“intervento operativo”* dell’Unione, il Consiglio adotta le decisioni necessarie che definiscono gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l’Unione deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata.

Una volta assunte, queste decisioni vincolano gli Stati membri nelle loro prese di posizione e nella conduzione della loro azione. In tale ambito lo Stato membro che assuma iniziative in applicazione della decisione, al di fuori del mero recepimento delle decisioni assunte in ambito PESC, deve informare il Consiglio, se possibile in tempo per una concertazione preliminare.

In caso di assoluta necessità e qualora non si sia ancora provveduto ad una revisione della decisione del Consiglio, gli Stati membri possono prendere d’urgenza le misure necessarie nell’ambito degli obiettivi generali della decisione, informando immediatamente il Consiglio. In caso di difficoltà per uno Stato nell’applicazione della decisione, il Consiglio informato in merito, ricerca le soluzioni adeguate.

Per quanto riguarda le missioni e le operazioni dell’Unione Europea si rinvia ai successivi paragrafi al momento della trattazione della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC).

La rappresentanza dell’Unione

In questo ambito i Trattati delineano una articolata suddivisione di funzioni non facile da dirimere, in cui:

- Consiglio Europeo: *“assicura, al suo livello ed in tale veste, la rappresentanza esterna dell’Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza”* (art.15 paragrafo 5, ultimo comma);
- Alto Rappresentante: *“...rappresenta l’Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune. Conduce, a nome dell’Unione, il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell’Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali”* (art.27, 2° paragrafo del TUE);
- Commissione: *“...assicura la rappresentanza esterna dell’Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati”* (art.17, 1° paragrafo).

Modalità di adozione delle decisioni PESC. L'Unanimità e l'astensione costruttiva (art.31 del TUE)

Le decisioni, e si tratta sempre di decisioni e mai di atti legislativi, assunte ai sensi del Capo 2 “*Disposizioni sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune*” (artt.23-46) che comprende anche la sezione 2 riguardante la PSDC, sono di regola, adottate all'unanimità con l'applicazione della così detta “*astensione costruttiva*”.

In occasione della votazione, uno Stato membro può astenersi presentando formale dichiarazione di “*astensione costruttiva*”, in tal caso non è obbligato ad applicare la decisione ma accetta che la stessa impegni l'Unione e, in uno spirito di mutua solidarietà, si astiene da azioni in contrasto con essa. Se però le astensioni costruttive rappresentano almeno 1/3 degli Stati che totalizzino almeno 1/3 della popolazione, la decisione non può essere adottata.

L'art.31 del TUE cercando di temperare ancora di più il peso delle decisioni unanimi, considera altresì dei casi particolari che, però non si applicano alle decisioni con implicazioni nel settore militare e della difesa. Il Consiglio può deliberare a “*maggioranza qualificata*” quando:

- sulla base di una decisione del Consiglio europeo sugli interessi e obiettivi strategici (art.22, paragrafo 1 TUE), adotta una decisione che definisce un'azione o una posizione dell'Unione;
- adotta una decisione per un'azione o una posizione a seguito di una proposta dell'Alto rappresentante su richiesta del Consiglio Europeo;
- adotta decisioni di attuazione di una decisione che ha definito un'azione o una posizione dell'Unione;
- nomina un rappresentante speciale ai sensi dell'articolo 33 TUE.

In questi casi comunque uno Stato può bloccare la decisione a “*maggioranza qualificata*” per specifici e vitali motivi di politica nazionale.

Ulteriori casi di decisioni a maggioranza qualificata possono essere decisi dal Consiglio Europeo all'unanimità.

Il Consiglio può deliberare a maggioranza semplice per questioni procedurali.

Ulteriori disposizioni PESC

(artt.32 – 41 del TUE)

I successivi articoli della Sezione 1 contengono ulteriori disposizioni che si possono riassumere in:

- consultazione e coordinamento Stati membri;

- coordinamento Ministri degli esteri e missioni diplomatiche degli Stati membri;
- nomina di un “rappresentante speciale”;
- coordinamento dell’azione degli Stati nelle Organizzazioni Internazionali;
- tutela dei cittadini dell’Unione da parte delle missioni diplomatiche e consolari ai sensi dell’art.23 del TFUE⁵²;
- consultazioni tra l’Alto rappresentante ed il Parlamento europeo;
- capacità dell’Unione a concludere accordi internazionali nell’ambito delle competenze della PESC;
- spese amministrative e per l’attività PESC.

3.4 Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) Common and Security Defence Policy (CSDP) - Titolo V - Capo 2, Sezione 2 artt.42 – 46 del TUE

La PSDC, che è parte integrante della PESC, deve assicurare all’Unione una capacità operativa sia con mezzi militari che civili, sulla base delle *capacità civili e militari* messe a disposizione dagli Stati membri, comprese le forze multinazionali.

I fini ed il tipo di missioni PSDC

(art.42 paragrafo 1 e art.43 paragrafo 1 del TUE)

I compiti che l’Unione si prefigge tramite la PSDC, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, sono elencati all’art.42, paragrafo 1, del TUE e sono:

- il mantenimento della pace;
- la prevenzione dei conflitti;
- il rafforzamento della sicurezza internazionale.

Lo stesso art.42, paragrafo 1, ultimo comma, specifica chiaramente che *“L’esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri”*.

In tale ambito l’art.43 paragrafo 1, elenca una serie di missioni dell’Unione al suo esterno che è più ampio del precedente elenco delle missioni della *“dichiarazione di*

⁵² Articolo 23 (ex articolo 20 del TCE) “Ogni cittadino dell’Unione gode, nel territorio di un Paese terzo nel quale lo Stato membro di cui ha la cittadinanza non è rappresentato, della tutela da parte delle autorità diplomatiche e consolari di qualsiasi Stato membro, alle stesse condizioni dei cittadini di detto Stato. Gli Stati membri adottano le disposizioni necessarie e avviano i negoziati internazionali richiesti per garantire detta tutela. Il Consiglio, deliberando secondo una procedura legislativa speciale e previa consultazione del Parlamento europeo, può adottare direttive che stabiliscono le misure di coordinamento e cooperazione necessarie per facilitare tale tutela”.

*Petersberg*⁵³, incorporate nel 1993 dal Trattato di Amsterdam⁵⁴, e ripetute nel Trattato di Nizza all'art.17 paragrafo 2. Esse sono:

- le azioni congiunte in materia di disarmo;
- le missioni umanitarie e di soccorso;
- le missioni di consulenza e assistenza in materia militare;
- le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti.

Importante, a questo proposito è l'indicazione a fattore comune della minaccia del terrorismo di modo che *“Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a Paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio”*.

Avvio di una missione PSDC

(art.42 e art.43 del TUE)

Su proposta dell'Alto rappresentante ovvero di uno Stato membro, il Consiglio delibera all'unanimità ai sensi dell'art.32 del TUE già citato, l'avvio di una missione PSDC in cui l'Alto rappresentante può proporre il ricorso sia ai mezzi nazionali sia agli strumenti dell'Unione (in questo caso, se opportuno, congiuntamente alla Commissione).

Le procedure di *“crisis management”* prevedono in particolare che il Consiglio adotti prima una decisione con la quale stabilisce (*to establish*) obiettivi, portata e modalità generali cui seguirà una successiva decisione di *“lancio”* dell'operazione vera e propria.

A questo punto è compito dell'Alto Rappresentante che, sotto l'autorità del Consiglio ed in stretto contatto con il *Political and Security Committee* (Art.38 del TUE), coordinarne gli aspetti civili e militari.

53 A seguito della riunione del Consiglio dei Ministri dell'UEO che si è svolta a Petersberg il 19 giugno 1992, i Ministri degli esteri hanno elaborato una dichiarazione incentrata, nella prima parte, sull'UEO e la sicurezza europea. In particolare i membri si sono dichiarati pronti a sostenere l'attuazione di misure per la prevenzione dei conflitti e per la gestione delle crisi, nonché a partecipare pienamente alla costruzione di una architettura europea di sicurezza. Nella seconda parte gli Stati membri si sono dichiarati pronti a mettere a disposizione dell'UEO delle unità militari provenienti dalle proprie forze convenzionali per missioni da svolgere sotto l'autorità dell'UEO. Il ricorso all'uso delle unità militari sarebbe stato deciso dal Consiglio dei Ministri UEO conformemente alla carta ONU, fermo restando che la decisione ultima ad impegnarsi è degli Stati membri. Le forze provenienti dagli Stati membri, comprese quelle assegnate alla NATO, devono essere organizzate su base interforze e multinazionale. Ma il nucleo della dichiarazione è il punto 4.) dove vengono elencate le possibili missioni sotto l'autorità UEO, in seguito definite *“missioni di Petersberg”*, e sono:

- a) missioni umanitarie e di evacuazione e di soccorso ai cittadini (*peace-keeping*);
- b) missioni di mantenimento della pace (*peace-keeping*);
- c) missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi ivi comprese le operazioni di ristabilimento della pace (*peace-making*).

54 Articolo J.7 del Trattato di Amsterdam *“Le questioni cui si riferisce il presente articolo includono le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace”*.

A seconda della natura delle crisi lo “*EU-led military intervention*” può essere “*executive*” ed in questo caso si parla di “*operazioni militari*” ovvero “*non-executive*” ed in questo caso si parla di missioni militari⁵⁵.

Il Consiglio può affidare lo svolgimento di una missione ad un gruppo di Stati che “*...lo desiderino e dispongono delle capacità necessarie*”. (art.46, paragrafo 5 del TUE), accordandosi sulla gestione con l’Alto rappresentante. Il Consiglio è tenuto informato periodicamente dagli Stati che partecipano della missione, ed interessano immediatamente il Consiglio se la realizzazione di tale missione genera conseguenze di ampia portata o se impone una modifica dell’obiettivo, della portata o delle modalità, affinché il Consiglio adotti le conseguenti decisioni correttive.

Permanent Structured Cooperation (PeSCo)

(art.42, paragrafo 6, ed art.46 del TUE, Protocollo n.10 del TFUE)

Sempre all’art.42 del TUE è contenuta una importante novità nell’ambito della PSDC. Al paragrafo 6, viene prevista una particolare forma di collaborazione definita “*Permanent Structured Cooperation*” (PeSCo), tra Stati che abbiano una elevata capacità militare⁵⁶ e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti ai fini delle missioni più impegnative (art. 42 comma 6). È un tipo di cooperazione, disciplinata dall’art.46 del TUE, che non va peraltro confusa con la “*cooperazione rafforzata*” sulla cui natura si è sviluppato un ampio dibattito a causa della sua formulazione piuttosto enigmatica e contorta.

Il Protocollo n.10 in realtà prevede degli impegni per gli Stati membri sia in termini di partecipazione alle missioni fornendo “*... al più tardi nel 2010, a titolo nazionale o come componente di gruppi di forze multinazionali, unità di combattimento. ...con gli elementi di supporto, compresi trasporto e logistica, capaci di intraprendere missioni menzionate all’articolo 43 del Trattato sull’Unione Europea...*”, sia in termini di conseguimento di “*...obiettivi concordati riguardanti il livello delle spese per gli investimenti in materia di equipaggiamenti...*” con l’obiettivo di “*procedere più intensamente allo sviluppo delle sue capacità di difesa*”.

Caratteristica di questo nuovo istituto è che non è previsto un numero minimo di Stati partecipanti.

⁵⁵ “*Executive: the operations mandated to conduct actions in replacement of the host nation; non-executive: the operation is supporting the host nation with an advisory role only*”. European Union Concept for EU-led Military Operations and Missions 17107/14 del 19 December 2014.

⁵⁶ Che cioè “*...rispondono ai criteri e sottoscrivono gli impegni in materia di capacità militari specificati nel protocollo sulla cooperazione strutturata permanente...*” (protocollo n.10 sulla cooperazione strutturata permanente istituita dall’art.42 del Trattato sull’Unione Europea).

Gli Stati membri partecipanti accettano di cooperare per raggiungere gli obiettivi concordati in materia di sicurezza e difesa, impegnandosi ad assumere «impegni comuni più vincolanti» nei cinque settori seguenti elencati all'articolo 2 del protocollo 10 del TUE:

- Investimenti in materia di equipaggiamenti per la difesa;
- Armonizzazione, messa in comune delle risorse e riduzione delle duplicazioniDisponibilità e schierabilità;
- Superamento delle carenze di capacità;
- Agenzia europea per la difesa (AED) e industria europea della difesa.

Con decisione (PESC) 2017/2315 del 11 dicembre 2017 è stata istituita una cooperazione strutturata permanente (PESCO) tra gli Stati membri dell'Unione Europea allo scopo di accrescerne l'efficacia nell'affrontare le sfide legate alla sicurezza e agire per un'ulteriore integrazione e rafforzamento della cooperazione in materia di difesa all'interno dell'Unione. Successivamente con decisione (PESC) 2018/340 del 6 marzo 2018 sono stati elencati i progetti di collaborazione nei settori dell'addestramento, dello sviluppo delle capacità e della prontezza operativa. Questa decisione è stata oggetto di quattro varianti per giungere, con decisione (PESC) 2021/2008, ad un elenco di 60 progetti da parte di 25 Stati membri (Belgio, Bulgaria, Cechia, Germania, Estonia, Irlanda, Grecia, Spagna, Francia, Croazia, Italia, Cipro, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Ungheria, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Portogallo, Romania, Slovenia, Slovacchia, Finlandia e Svezia).

Con Raccomandazione del Consiglio del 6 marzo 2018 (2018/C 88/01) è stata adottata una tabella di marcia per l'attuazione della PESCO che prevede una relazione annuale dell'Alto rappresentante da presentarsi entro il primo trimestre di ogni anno. Sulla base della relazione annuale l'EUMC fornisce al Comitato Politico e di Sicurezza una raccomandazione per consentire poi al Consiglio la verifica degli impegni più vincolanti da parte degli Stati membri nonché i progressi compiuti verso la realizzazione del livello di ambizione dell'Unione, rafforzando così la capacità dell'Unione di agire in qualità di garante della sicurezza, la sua autonomia strategica, nonché la sua capacità di cooperare con i partner e di proteggere i cittadini⁵⁷.

La “clausola di difesa”

(art. 42, paragrafo 7 del TUE)

La PSDC non pregiudica la sicurezza e difesa degli Stati membri e l'adesione alla NATO anche se al paragrafo 7, dell'art.42 del TUE, è stata inserita una “clausola di difesa”,

⁵⁷ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:4335528> accesso del 27 giugno 2022.

che esplicitamente cita l'obbligo per gli Stati membri (...*sono tenuti*..), a prestare assistenza ed aiuto nel caso in cui un altro Stato membro subisca una aggressione armata nel proprio territorio. Ciò in conformità all'art.51⁵⁸ della carta delle Nazioni Unite e senza pregiudizio alla politica di sicurezza degli Stati ed agli impegni assunti con la NATO "*che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa*".

In tale ambito la *Difesa Comune* è da considerarsi un obiettivo graduale che potrà essere raggiunto a seguito di decisione unanime del Consiglio Europeo da recepire negli ordinamenti statali secondo le rispettive norme costituzionali. Un accordo sulla "Difesa Comune" viene quindi considerato come un Trattato internazionale.

La "clausola di solidarietà"

(art.222 del TFUE)

La "clausola di difesa" va letta in coordinamento con la "clausola di solidarietà" (art.222 del TFUE). Questa clausola era già stata inserita all'art.1-43 del progetto di Costituzione e così riproposta dal Trattato di Lisbona. Nell'ambito dello spirito di solidarietà Unione e Stati membri agiscono congiuntamente. In particolare l'Unione, a seguito della richiesta dello Stato membro minacciato, mobilita tutti i suoi strumenti, compresi i mezzi militari messi a disposizione dagli Stati membri, per:

- prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri;
- proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico;
- prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico, calamità naturale o provocata dall'uomo.

L'aiuto viene prestato a seguito di decisione assunta dal Consiglio su proposta congiunta della Commissione e dell'Alto rappresentante. La delibera è adottata all'unanimità con il meccanismo dell'astensione costruttiva, qualora abbia implicazioni nel settore della difesa. La situazione viene seguita dal Comitato Politico e di Sicurezza, con il sostegno delle

58 Carta ONU, articolo 51 "Nessuna disposizione del presente Statuto pregiudica il diritto naturale di autotutela individuale o collettiva, nel caso che abbia luogo un attacco armato contro un Membro delle Nazioni Unite, fintantoché il Consiglio di Sicurezza non abbia preso le misure necessarie per mantenere la pace e la sicurezza internazionale. Le misure prese da Membri nell'esercizio di questo diritto di autotutela sono immediatamente portate a conoscenza del Consiglio di Sicurezza e non pregiudicano in alcun modo il potere e il compito spettanti, secondo il presente Statuto, al Consiglio di Sicurezza, di intraprendere in qualsiasi momento quell'azione che esso ritenga necessaria per mantenere o ristabilire la pace e la sicurezza internazionale".

strutture previste dalla Politica di Sicurezza e Difesa Comune (EUMC, EUMS, CPCC, etc), e dal Comitato per la sicurezza interna previsto dall'art.71 del TFUE⁵⁹.

3.5 Disposizioni finali - Titolo VI

Il Titolo VI contiene la specifica della personalità giuridica dell'Unione che succede alla Comunità europea. Ogni Stato che rispetti i valori enunciati dai Trattati e si impegna a promuoverli può domandare di divenire membro dell'Unione.

Con l'articolo 48 si definiscono le modalità di revisione ordinaria ovvero semplificata dei Trattati, in questo ultimo caso non è possibile estendere le competenze attribuite all'Unione.

Con l'art.50 viene inserita la possibilità, mai prevista prima, a che uno Stato membro possa decidere di recedere dall'Unione. In ragione di ciò l'art.51 prevede la conclusione di un accordo tra Unione e Stato per regolare le future relazioni e le modalità di recesso.

È stato questo l'articolo invocato dalla Gran Bretagna per esercitare il proprio diritto di uscire dalla UE (Brexit) che si è svolto secondo le seguenti tappe:

Il 23 giugno 2016 il 52% dei partecipanti ad un *referendum* ha votato a favore dell'uscita dall'UE. Di conseguenza il 29 marzo 2017 il Regno Unito ha notificato al Consiglio europeo l'intenzione di lasciare l'UE, invocando quindi formalmente l'articolo 50 del TUE.

Il 30 gennaio 2020 l'Unione ha ratificato l'accordo di recesso raggiunto tra UE e UK. Alla mezzanotte (CET) del 31 gennaio 2020 il Regno Unito ha lasciato l'Unione Europea ed è diventato un Paese terzo.

Il 24 dicembre 2020 l'UE e il Regno Unito hanno concluso un accordo commerciale e di cooperazione, approvato dai 27 Stati membri il 29 dicembre 2020.

Il 31 dicembre 2020 l'accordo commerciale e di cooperazione è stato pubblicato nella Gazzetta ufficiale dell'Unione Europea ed è applicato dal 1° gennaio 2021⁶⁰.

59 Articolo 71 del TFUE (ex articolo 36 del TUE) "*È istituito in seno al Consiglio un comitato permanente al fine di assicurare all'interno dell'Unione la promozione e il rafforzamento della cooperazione operativa in materia di sicurezza interna. Fatto salvo l'articolo 240, esso favorisce il coordinamento dell'azione delle autorità competenti degli Stati membri. I rappresentanti degli organi e organismi interessati dell'Unione possono essere associati ai lavori del comitato. Il Parlamento europeo e i parlamenti nazionali sono tenuti informati dei lavori*".

60 [https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=it#:~:text=Alla%20mezzanotte%20\(CET\)%20del%2031,%C3%A8%20diventato%20un%20paese%20terzo.](https://eur-lex.europa.eu/content/news/Brexit-UK-withdrawal-from-the-eu.html?locale=it#:~:text=Alla%20mezzanotte%20(CET)%20del%2031,%C3%A8%20diventato%20un%20paese%20terzo.) Accesso del 27 giugno 2022.

CAPITOLO QUARTO

Gli Organi della Politica di Sicurezza e Difesa Comune

Per l'attuazione di una Politica di Sicurezza e Difesa Comune, l'Unione Europea si è dotata di una serie di organi politici e tecnici sia civili che militari:

- Political and Security Committee (PSC)*;
- European Union Military Committee (EUMC)**;
- Committee for Civilian Aspects of Crisis Management (CivCom);
- European External Action Service (EEAS)***;
- Crisis Management and Planning Directorate (CMPD);
- European Union Military Staff (EUMS);
- Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC);
- European Defence Agency (EDA)****.

* con i gruppi di lavoro Politico-Military Group (PMG)

** con i gruppi di lavoro European Union Military Committee Working Group (EUMCWG) e European Union Military Committee Working Group/Headline Task Force (EUMCWG/HTF)

*** L'EEAS viene inserito in questa sezione per comodità di trattazione, in realtà è l'organo per mezzo del quale agisce l'Alto Rappresentante nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune di cui è parte integrante la Politica di Sicurezza e Difesa Comune

**** anche se non si tratta di organo della Politica Estera e di sicurezza Comune (PESD) l'EDA è stata inserita nel Titolo V - Capo 2, Sezione 2 artt. 42 e 43 TUE.

Gli Organi della Politica di Sicurezza e Difesa Comune⁶¹

EUROPEAN COUNCIL						
FOREIGN AFFAIRS COUNCIL (FAC) (chaired by HR/VP)						
Committee of Permanent Representatives (COREPER)						
High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy & Vice-President of the European Commission (HR/VP)		Political and Security Committee (PSC)				
European External Action Service (EEAS)		Services in the Commission and Secretariat	Committee for Civilian aspects of Crisis Management (CIVCOM)	Politico-Military Group (PMG)	EU Military Committee (EUMC)	
EUMS	CPCC				EUMC Working Group (EUMCWG)	EUMC Working Group Headline Task Force (EUMCWG/HTF)

Political and Security Committee (PSC)

(Council Decision 2001/78/CFSP of 22 January 2001)

In occasione del Consiglio europeo di Nizza del 10 e 11 dicembre 2000⁶² è stata decisa la creazione stabile nell'ambito della *Common Foreign and Security Policy* (CFSP)⁶³ di un "Political and Security Committee" (PSC).

Successivamente previsto dall'art.38 del TUE, il CPS/PSC "...controlla la situazione internazionale nei settori che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune e contribuisce a definire le politiche formulando pareri per il Consiglio, a richiesta di questo, dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o di propria iniziativa. Esso controlla altresì l'attuazione delle politiche concordate, fatte salve le competenze dell'alto rappresentante".

61 Fonte: ESDC – "Handbook on CSDP the Common Security and Defence Policy of the European Union" - Second Edition 2012 edited by Jochen Rehl and Hans-Bernhard Weissert – www.bmlvs.gv.at

62 La creazione di organi "ad interim" fu decisa dal Consiglio Europeo di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999. Il 14 febbraio 2000 furono istituiti "ad interim" il PSC, l'EUMC e un gruppo di esperti militari presso il Segretariato Generale del Consiglio. Successivamente, il Consiglio Europeo di Nizza del 11 dicembre 2000, ha definito compiti e struttura degli organi che con decisione del Consiglio del 22 gennaio 2001 furono istituiti in maniera stabile.

63 "The PSC will deal with all aspects of the CFSP, including the CESDP, in accordance with the provisions of the EU Treaty and without prejudice to Community competence". HeadLine Goal 2010, European Council 17/18 June 2004.

Ha sede a Bruxelles ed è composto da rappresentanti nazionali a livello di ambasciatore, ma può riunirsi anche a livello di direttori politici. Le riunioni, cui partecipa anche il Chairman dell'EUMC, sono condotte da un Chairman che è nominato dell'Alto Rappresentante.

Il Political and Security Committee (PSC):

- controlla la situazione internazionale nei settori che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune e contribuisce a definire le politiche formulando pareri per il Consiglio, a richiesta di questo, dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o di propria iniziativa (art.38 del TUE);
- controlla altresì l'attuazione delle politiche concordate, fatte salve le competenze dell'alto rappresentante (art.38 del TUE);
- ha il controllo politico e la direzione strategica, sotto la responsabilità del Consiglio e dell'Alto rappresentante, delle operazioni di gestione delle crisi PSDC di cui all'art.43 del TUE. In tale ambito, su autorizzazione del Consiglio, può prendere decisioni appropriate (art.38 del TUE);
- nell'ambito di applicazione della "*clausola di solidarietà*" (art.222 del TFUE), assiste il Consiglio, con il sostegno delle strutture sviluppate nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune.

Il PSC è altresì responsabile, sotto la direzione del Consiglio, della direzione politica dello sviluppo del processo di sviluppo delle capacità dell'Unione (*HeadLine Goal Process*)⁶⁴. In particolare, sempre in questo ambito, il PSC è responsabile, sulla scorta del parere dell'EUMC ed in collaborazione con l'EDA, della direzione ed attuazione degli obiettivi di sviluppo delle capacità.

Politico-Military Group (PMG)

Gruppo di lavoro interno al PSC cui fornisce raccomandazioni e consigli sugli aspetti politico-militari della PSDC. Prepara le riunioni del PSC.

⁶⁴ "5. The PSC will, under the auspices of the Council, take the responsibility for the political direction of the development of military capabilities". "Defining the EU Capability Development Mechanism (CDM)". Doc.n.6805/03, 26 February 2003).

Committee for the Civilian Aspects of Crisis Management (CivCom)

Gruppo di lavoro del Consiglio che riferisce al PSC cui fornisce raccomandazioni e consigli sugli aspetti civili⁶⁵ della gestione delle crisi, composto da rappresentanti dei *Member States* (provenienti dal Ministero degli Esteri, dell'Interno, e della Giustizia) nonché da rappresentanti della Commissione europea e del Segretariato generale del Consiglio.

European Union Military Committee (EUMC)

(Council Decision 2001/79/CFSP of 22 January 2001)

In occasione del Consiglio europeo di Nizza del 11 dicembre 2000 ne fu decisa la creazione nell'ambito della PESD, come organo militare superiore composto dai Capi di Stato Maggiore della Difesa (CHODs) rappresentati dai loro delegati (MILREPs). Si riunisce a livello di Capi di SMD quando ritenuto necessario, comunque almeno due volte l'anno. Il *Chairman*, preferibilmente già Capo di SMD di uno Stato membro, è nominato per tre anni dal Consiglio su indicazione dell'EUMC stesso in formato CHODs⁶⁶.

Il *Chairman* (CEUMC) che agisce su mandato dell'EUMC di cui è il portavoce ed al quale risponde, rappresenta il Comitato Militare sia a livello internazionale che in sede di PSC e di Consiglio. L'EUMC svolge il ruolo di consulente militare dell'Alto Rappresentante, ed è il principale punto di contatto per il Comandante delle operazioni. Emanava direttive per l'*European Union Military Staff* (EUMS) che lo assiste nelle sue funzioni.

Competente a fornire consulenze e raccomandazioni al PSC sulle questioni militari dell'Unione, *“assicura la direzione militare di tutte le attività militari nell'ambito dell'UE”* e, *“controlla la corretta esecuzione delle operazioni militari guidate dal Comandante delle operazioni”*.

In particolare poi, l'EUMC offre consulenze e formula raccomandazioni su:

- sviluppo del concetto generale di gestione militare delle crisi;
- aspetti militari del controllo politico e direzione strategica delle operazioni;
- valutazione del rischio di potenziali crisi;
- dimensione militare della situazione di crisi, ricevendo a tale scopo informazioni dal centro di situazione;
- elaborazione, valutazione e riesame di obiettivi e capacità

⁶⁵ “Il comitato opera in quanto gruppo di lavoro del Consiglio e riferisce al Comitato dei rappresentanti permanenti. Esso fornisce informazioni, formula raccomandazioni e fornisce consulenze sugli aspetti civili della gestione delle crisi al comitato politico e di sicurezza ad interim e agli altri organi appropriati del Consiglio secondo le rispettive competenze”, art.2 decisione del Consiglio del 22 maggio 2000 che istituisce un comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (2000/354/PESC).

⁶⁶ Il CEUMC, indicato dall'EUMC in formato CHODs, secondo la procedura prevista dal documento “Selection procedures for the CEUMC” Riservato, del 24 gennaio 2001; è nominato con decisione del Consiglio Affari Esteri.

ed inoltre tiene le relazioni militari dell'Unione con i membri europei della NATO non appartenenti alla UE, i Paesi candidati all'adesione UE, e altri Stati ed organizzazioni tra cui la NATO.

Nel caso di situazioni di crisi, su richiesta del PSC il Comitato Militare emette una direttiva iniziale a seguito della quale il Direttore Generale dell'*European Union Military Staff* (EUMS) propone una serie di opzioni strategiche che l'EUMC inoltra al PSC corredate del proprio parere. A seguito della opzione scelta dal Consiglio l'EUMC emette la direttiva di pianificazione iniziale per il Comandante dell'operazione.

European Union Military Committee Working Group (EUMCWG)

(Council Decision 2001/79/CFSP of 22 January 2001)

L'EUMC è assistito da un "*working group*" che lavora su indicazioni fornite dall'EUMC. È il "forum" di discussione in cui si armonizzano le posizioni nazionali a seguito di una prima indicazione elaborata in sede di EUMC. Il *Chairman* è un Ufficiale Generale nominato per 3 anni, a seguito di una indicazione dell'EUMC secondo una procedura per la scelta tra le candidature nazionali proposte⁶⁷.

European Union Military Committee Working Group/HeadLine Task Force (EUMCWG/HTF)

("Defining the EU Capability Development Mechanism (CDM)". Doc.n.6805/03, 26 February 2003)

Il "*Capability Development Mechanism*" prevede che uno specifico gruppo di esperti nazionali nel settore delle capacità, sia parte attiva in tutto il processo capacitivo dell'Unione europea denominato con il quale vengono definiti i requisiti capacitivi dell'Unione (*Requirement Catalogue*), raffrontati con le contribuzioni degli Stati membri (*Force Catalogue*), per la determinazione delle *shortfalls* nel settore delle capacità militari (*Progress Catalogue*).

L'EUMCWG/HTF ha assunto nel tempo una serie di competenze, su indicazione dell'EUMC e sempre correlate alle capacità (rapporti con EDA, valutazioni delle *lessons identified* delle operazioni UE, etc) e si configura attualmente come un "*forum*" dove esperti nazionali nel settore dello sviluppo delle capacità lavorano per giungere a soluzioni comuni.

Il *Chairman* è un colonnello nominato per tre anni, a seguito di una procedura prevista dall'EUMC per la scelta tra le candidature nazionali proposte.

⁶⁷ Il CEUMCWG, indicato dall'EUMC, secondo la procedura prevista dal documento "EUMS Manning and Turnover Policy - REV 4" del 17 gennaio 2011; è nominato con decisione del Consiglio Affari Esteri.

European External Action Service (EEAS)

(Council Decision 2010/427/EU of 26 July 2010 “establishing the organism and functioning of the European External Action Service”)

Ai sensi dell’art.27, paragrafo 3, del TUE, l’Alto Rappresentante (High Representative/Vice President - HR/VP), nell’esecuzione delle sue funzioni di conduzione della Politica estera e di sicurezza comune, di Presidente del *Foreign Affairs Council* e di vice presidente della Commissione “...si avvale di un servizio europeo per l’azione esterna” che lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri. L’EEAS è composto da funzionari provenienti dai settori della relazioni esterne del segretariato generale del Consiglio e della Commissione, nonché da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. L’organizzazione e il funzionamento dell’EEAS sono definiti con decisione del Consiglio, su proposta dell’Alto Rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo ed approvazione della Commissione.

L’organizzazione prevede tre aree poste alle dipendenze di tre “deputy” rispettivamente:

- **Deputy Secretary General for Economic and Global Issues** con alle dipendenze direzioni generali competenti per aree geografiche;
- **Deputy Secretary General for Political Affairs, Political Director** a cui risalgono le competenze per le sanzioni e il Chair of Political and Security Committee,
- **Deputy Secretary General CSDP and Crisis Response**. E’ questo il settore che si occupa del crisis management.

Dal Deputy dipendono:

- la *Civilian Planning and Conduct Capability*;
- il “*Managing director CSDP and Crisis Response*” con i seguenti Direttorati:
 - a. Integrated Approach for Security and Peace (ISP)

Lo *ISP Directorate* garantisce che la risposta dell’UE, basata su un’analisi adeguata, sia misurata sulla crisi in corso. Gestisce il coordinamento e quindi l’efficacia della risposta in tutte le diverse fasi del conflitto, dall’allerta precoce alla pianificazione politico-strategica per la gestione delle crisi.

Per quanto riguarda la Prevenzione dei Conflitti, utilizza strumenti quali “*EU conflict Early Warning System*” e “*Horizon Scanning*” per l’identificazione dei potenziali fattori o situazioni di crisi.

Tra i suoi compiti, l’ISP coordina il “*Crisis Response Mechanism*” dell’EEAS di risposta alle crisi ed è responsabile del “*political and strategic planning*” delle “*CSDP civilian and military missions and operations*”.

In tale ambito utilizza lo strumento “*European Peace Facility*” (EPF), fondo struttura fuori bilancio che consente il finanziamento di attività operative nell’ambito delle operazioni o missioni CSDP⁶⁸.

b. Security and Defence Police

Il Security and Defence Policy Directorate (SECDEFPOL) è responsabile del coordinamento e della gestione del contributo EEAS per affrontare le minacce alla sicurezza esterna e sostenere gli sforzi per attuare “*EU Global Strategy*” nel settore della sicurezza e della difesa, in particolare per quanto riguarda lo sviluppo di politiche e strumenti per soddisfare il livello di ambizione dell’UE e l’ulteriore sviluppo della politica di sicurezza e di difesa comune dell’UE.⁶⁹

In una visione di coordinamento e sinergia l’Alto Rappresentante può avvalersi direttamente per la gestione delle crisi dell’*European Military Staff (EUMS)* mentre la “*Civilian Planning and Conduct Capability*” (CPCC) dipende dal Deputy Secretary General CSDP and Crisis Response.

Lo scopo dell’EEAS è di supportare l’Alto Rappresentante nel garantire lo stretto coordinamento e la coerenza istituzionale tra le varie articolazioni dell’Unione che si occupano di relazioni esterne.

A tal fine ha assunto in sé le funzioni di pianificazione a livello politico-strategico delle missioni civili-militari, nell’ottica di un *Comprehensive Approach*. Capacità che esercita per mezzo del Deputy Secretary General CSDP and Crisis Response.

La novità è nel fatto che l’attività, svolta sotto un’unica direzione, tenta di superare, a livello politico-strategico, la divisione “*civile – militare*” in favore di un lavoro congiunto civile/militare di pianificazione delle operazioni PSDC. L’area pianificazione dell’EEAS si occupa del “*advance & strategic planning*”, fino alla stesura del “*Crisis Management Concept*”, fermo restando la competenza dell’EUMS nella redazione del CONOPS, della “*Initial Military Directive*”, e di fornire assistenza al Opr Cdr ed allo EU OHQ nella stesura dell’OPLAN. In ambito civile gli analoghi processi sono in capo alla “*Civilian Planning and Conduct Capability*” (CPCC).

68 https://www.eeas.europa.eu/sites/default/files/documents/20220330%20ISPD%20Factsheet%20updated_0.pdf acceso del 28 giugno 2022.

69 https://www.eeas.europa.eu/eeas/csdp-structure-instruments-and-agencies_en#11595 accesso del 22 giugno 2022.

Per garantirne l'indipendenza, l'EEAS non è stato collocato all'interno di alcun organo preesistente ma è stato costituito come “servizio autonomo” con capacità giuridica (art.1 Council Decision 2010/427/EU of 26 July 2010).

European Union Military Staff (EUMS)

(Council Decision 2008/298/CFSP of 7 April 2008 amending Decision 2001/80/CFSP dated 22 January 2001, on the establishment of the Military Staff of the European Union)

In occasione del Consiglio europeo di Nizza dell'11 dicembre 2000⁷⁰ è stata decisa la creazione nell'ambito della PESD di uno Stato Maggiore dell'Unione Europea. Struttura, missione ed attività sono stati successivamente ridefiniti con Council Decision 2005/395/CFSP of 10 May 2005.

Guidato da un Direttore Generale (DGEUMS)⁷¹ opera sotto la direzione militare dell'EUMC cui fornisce “*il tempestivo allarme, la valutazione della situazione e la pianificazione strategica nell'ambito delle missioni previste dal TUE, compresa l'identificazione delle forze europee nazionali e multinazionali (attuando le) politiche e decisioni in base alle direttive del CMUE*”.

A seguito della creazione dell'EEAS, **l'European Union Military Staff è posto all'interno del Servizio e sotto la diretta autorità e responsabilità dell'Alto Rappresentante**, così come per la CPCC. (art. 4 Council Decision 2010/427/EU of 26 July 2010 “*establishing the organism and functioning of the European External Action Service*”)⁷².

L'EUMS lavora sotto la diretta autorità del HR/VP ed è la fonte dell’“*expertise*” militare in seno all'EEAS. Fornisce supporto all'EUMC, si occupa della pianificazione strategica ed individua le forze da porre sotto la guida dell'Unione organizzando in tal senso le procedure opportune. In caso di situazioni di crisi, oltre ad elaborare informazioni specifiche e coadiuvare l'EUMC, sviluppa e tratta le opzioni militari strategiche, ed assiste il Comandante delle operazioni negli scambi con Paesi terzi che offrono contributi militari per le operazioni.

70 La creazione di una struttura militare con la creazione di organi “ad interim” fu decisa dal Consiglio Europeo di Helsinki del 10 e 11 dicembre 1999, il 14 febbraio 2000 furono istituiti “ad interim” il PSC, l'EUMC e un gruppo di esperti militari presso il Segretariato Generale del Consiglio. Successivamente, il Consiglio Europeo di Nizza del 11 dicembre 2000, ha definito compiti e struttura degli organi militari che con decisione del Consiglio del 22 gennaio 2001 furono istituiti in maniera stabile.

71 Il DGEUMS è indicato all'HR dall'EUMC in formato CHODs, secondo la procedura prevista dal documento “EUMS Manning and Turnover Policy - REV 4” del 17 gennaio 2011. È nominato con decisione del Consiglio Affari Esteri.

72 Art.4 “*...the European Union Military Staff and the European Union Situation Centre, placed under the direct authority and responsibility of the High Representative, and which shall assist him/her in the task of conducting the Union's CFSP in accordance with the provisions of the Treaty while respecting, in accordance with Article 40 TEU, the other competences of the Union*”.

Durante le operazioni controlla gli aspetti militari, effettua analisi strategiche ed appoggia l'EUMC nel suo ruolo di consulente del PSC.

All'interno dell'EUMS è stata presente una cellula di collegamento con la NATO ed un ufficio di collegamento con l'ONU.

Military Planning and Conduct Capability (MPCC)

Il Consiglio UE del 6 marzo 2017 ha assunto l'iniziativa di potenziare la capacità di pianificazione e controllo delle missioni UE istituendo in seno all'EUMS di una capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC) incaricata – sotto il controllo politico e la direzione strategica del Comitato politico e di sicurezza – della pianificazione operativa e condotta delle missioni militari senza compiti esecutivi (nel 2017 la UE aveva in svolgimento tre missioni di questo tipo nella Repubblica Centrafricana, in Mali e in Somalia).

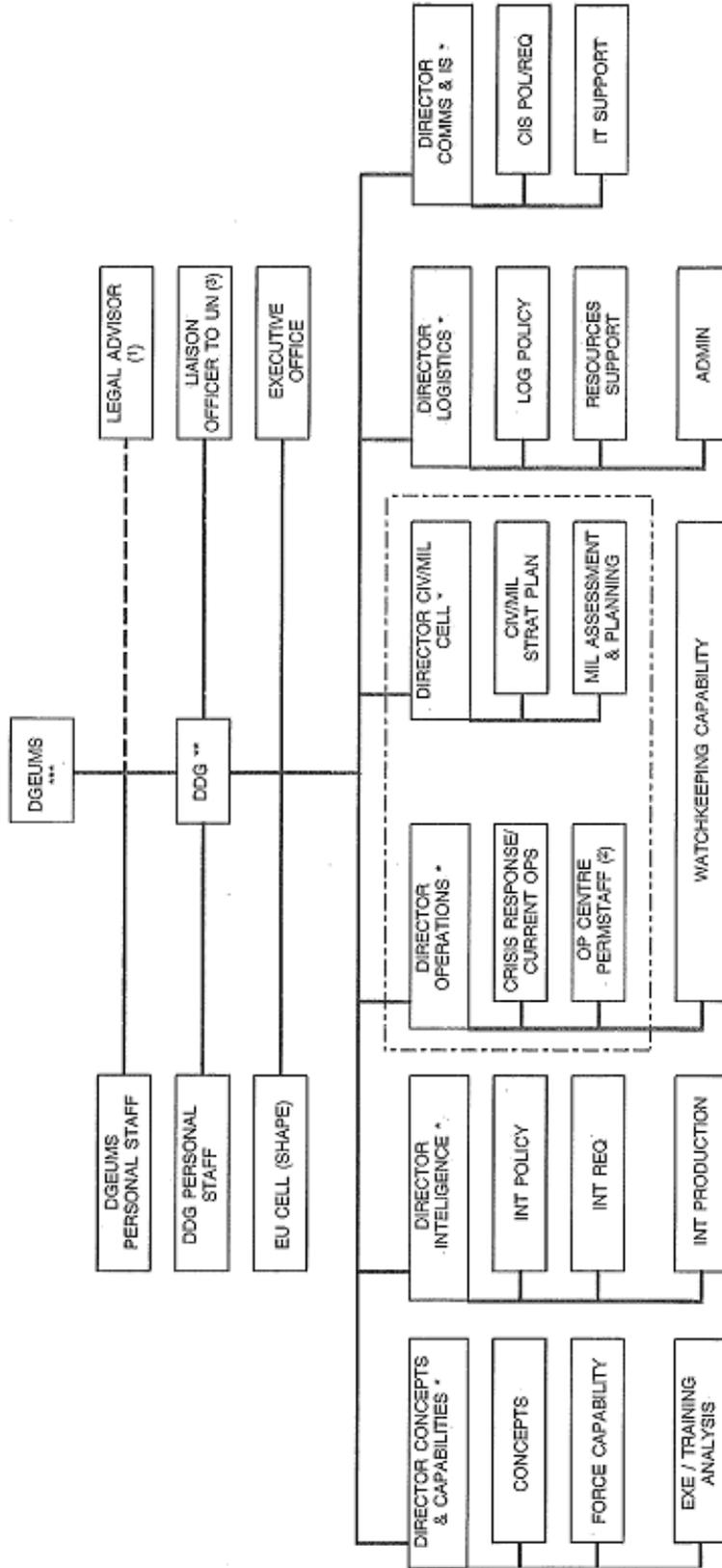
In particolare è stato stabilito con DECISIONE (UE) 2017/971 del Consiglio dell'8 giugno 2017 che la responsabilità della pianificazione e della condotta operativa delle missioni militari senza compiti esecutivi dell'UE sia attribuita a livello strategico militare, al Direttore EUMS nella sua qualità di Direttore della capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC). In tale ambito il "*Mission Force Commander*" opera sotto il Comando operativo del Direttore dell'MPCC. Nell'esercizio delle funzioni di comandante della missione, il direttore dell'MPCC agisce sotto il controllo politico e la direzione strategica del Comitato Politico e di Sicurezza, a norma dell'articolo 38 del Trattato;

L'MPCC, in quanto struttura di comando e controllo a livello strategico militare, fissa e situata fuori dalla zona delle operazioni, incaricata della pianificazione e della condotta operativa delle missioni militari senza compiti esecutivi, come pure di costituire, proiettare, sostenere e ripristinare le forze dell'Unione, sostiene il proprio direttore nell'esercizio delle sue funzioni in qualità di comandante della missione; in teatro, una volta istituita una missione, un comando della forza della missione assiste il comandante della forza della missione dell'UE⁷³.

73 Fonte "Autorizzazione e proroga missioni internazionali 2018" Gennaio 2018 Dossier n.45 Schede di lettura Senato della Repubblica Servizio Affari Internazionali. <http://documenti.camera.it/leg17/dossier/pdf/DI0660.pdf> accesso del 28 giugno 2022.

Appendix A

OUTLINE ORGANISATION OF THE EUMS



(1) Member of the Council Legal Service

(2) Independent if activated

(3) EUMS officer working in the liaison office of the General Secretariat of the Council to the UN in New York

Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC)

Istituita nel 2007 è composta di circa 60 esperti dell'Unione Europea e personale distaccato dagli Stati membri, in prevalenza esperti di diritto, Ufficiali di polizia ed esperti di logistica e finanza.

La CPCC contribuisce, sotto la direzione strategica ed il controllo politico del PSC, alle attività di pianificazione e gestione delle missioni civili in ambito PESD che peraltro dirige e coordina, fornendo altresì assistenza.

Il CPCC è lo “*Operational Headquarters*” delle operazioni civili, il Direttore è “*Head of Mission*” ed in tale veste esercita il comando ed il controllo strategico per la pianificazione e condotta di tutte le operazioni civili che si svolgono sotto il controllo politico e la direzione strategica del PSC e l'autorità dell'Alto rappresentante.

EU COMMAND and CONTROL STRUCTURE⁷⁴

Political – Strategic Level	FOREIGN AFFAIRS COUNCIL (FAC) Political and Security Committee (PSC)	
	Ambiente Militare	Ambiente Civile
	EU Military Committee (EUMC)	Committee for Civilian aspect of Crisis Management (CIVCOM)
Strategic Level	Operation Commander SHAPE / EU OHQ / MPCC	Civilian Operation Commander (CPCC - Bruxelles)
Operational Level	Force Commander FHQ	Head of Mission (HoM)
Tactical Level	Land/Air/Maritime component	Police, rule of law, Civ-Admin, etc

European Defence Agency (EDA)

(Council Decision 2011/411/CSFP of 12 July 2011 “defining the statute, seat and operational rules of the European Defence Agency and repealing Joint Action 2004/551/CSFP”)

La creazione di una “*European Defence Agency*” (EDA), inserita negli obiettivi fissati dall'*HeadLine Goal 2010* approvato dal Consiglio Europeo di Bruxelles del 17/18 giugno 2004, è avvenuta con azione comune del Consiglio n.10556/04 del 12 luglio 2004. Successivamente l'Agenzia è stata espressamente prevista dal Trattato di Lisbona ed inserita all'art.42, paragrafo 3 – 2° comma –, ed all'art.45 del TUE.

⁷⁴ Fonte: ESDC – “Handbook on CSDP the Common Security and Defence Policy of the European Union” - Second Edition 2012 edited by Jochen Rehl and Hans-Bernhard Weissert – www.bmlvs.gv.at.

Più specificatamente l'EDA "...partecipa alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti, e assiste il Consiglio nella valutazione del miglioramento delle capacità militari" (art.42, paragrafo 3 – 2° comma – TUE).

In data 12 ottobre 2015 il Consiglio con decisione (PESC) 2015/1835, ne ha fissato statuto e funzionamento abrogando le precedenti decisioni in merito.

Ai sensi dell'art.2 della su citata decisione la missione dell'EDA è:

- aiutare il Consiglio e gli Stati membri nello sforzo di migliorare le capacità di difesa dell'Unione nel settore della gestione delle crisi e di sostenere la PSDC nel suo assetto attuale e in quello futuro;
- individuare le esigenze operative e promuovere misure intese a soddisfarle;
- contribuire all'individuazione e, ove opportuno, all'attuazione di qualsiasi misura necessaria a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa;
- partecipare alla definizione di una politica europea in materia di capacità e armamenti;
- assistere il Consiglio nella valutazione del miglioramento delle capacità militari.

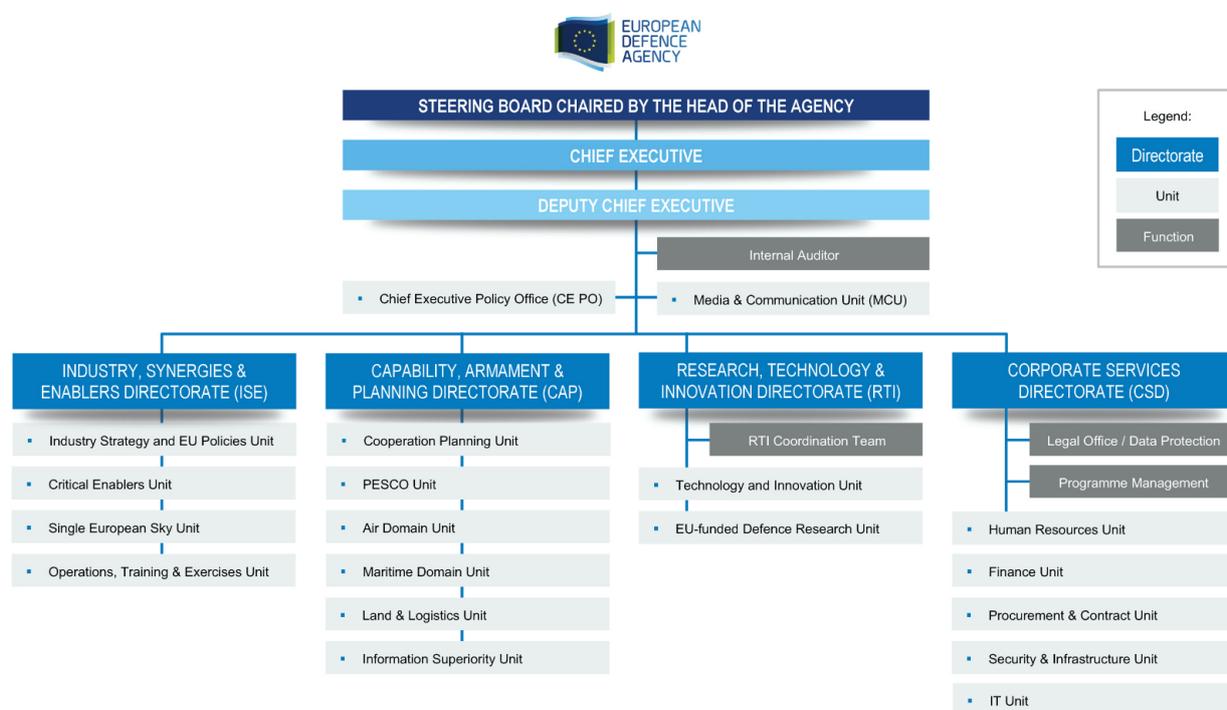
Sotto l'autorità del Consiglio l'EDA:

- contribuisce ad individuare gli obiettivi di capacità militari degli Stati membri e a valutare il rispetto degli impegni in materia di capacità assunti dagli Stati membri;
- promuove l'armonizzazione delle esigenze operative e l'adozione di metodi di acquisizione efficienti e compatibili;
- propone progetti multilaterali per il conseguimento degli obiettivi in termini di capacità militari e assicura il coordinamento dei programmi attuati dagli Stati membri e la gestione di programmi di cooperazione specifici;
- sostiene la ricerca nel settore della tecnologia della difesa e coordina e pianifica attività di ricerca congiunte e studi per delineare le soluzioni tecniche che rispondono alle esigenze operative future;
- contribuisce a individuare e, se del caso, ad attuare qualsiasi misura utile per potenziare la base industriale e tecnologica del settore della difesa e per migliorare l'efficacia delle spese militari;
- sostiene la cooperazione strutturata permanente;
- persegue la coerenza con altre politiche dell'Unione, nella misura in cui abbiano implicazioni in termini di capacità di difesa;
- promuove la cooperazione di difesa fra gli Stati membri partecipanti;

- fornisce supporto alle operazioni PSDC, tenendo conto delle procedure UE di gestione delle crisi.

L'EDA, che opera ed agisce sotto il controllo politico del Consiglio al quale riferisce, è dotata di personalità giuridica. Il Capo dell'Agenzia è l'Alto rappresentante PESC, responsabile del funzionamento e dell'organizzazione e vigila affinché gli orientamenti del Consiglio e le decisioni dello "Steering Board" siano attuati dal "Chief executive".

Il "Chief executive" è nominato dallo "Steering Board" su proposta dell'Alto rappresentante, per un periodo di 3 anni prorogabili di due, ed è responsabile dell'efficienza e dell'efficacia dell'attività. L'organo decisionale è lo "Steering Board" composto dai rappresentanti degli Stati membri e si riunisce a livello di Ministri della Difesa ed in formazioni specifiche a livello di Direttori Nazionali Armamenti, direttori delle Capacità (SMD), direttori per la ricerca e tecnologia ovvero direttori per la politica di difesa.



Fonte: eda-organisation-2020 (europa.eu)

CAPITOLO QUINTO

Il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE)

Il Trattato di Lisbona ha anche modificato il Trattato sulla Comunità Europea (TCE) firmato a Roma nel 1957 che è stato rinominato come *“Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea”* (TFUE). Ai fini della presente trattazione si ritiene utile far riferimento ad alcuni punti che possono essere interessanti.

Un punto interessante è la clausola di solidarietà che è stata già trattata (art.222 del TFUE), in occasione della Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), quando si è accennato ad un primo embrione di *“sistema di sicurezza europeo”* che si articola su una *“clausola di difesa”* ed una *“clausola di solidarietà”*.

Altro elemento da evidenziare, per quel che riguarda il campo di azione della PESC, è il limite inserito alla *“clausola di flessibilità”* di cui all'art.352⁷⁵ (che sostituisce l'art.308 del TCE), che disciplina l'eventualità che l'Unione si doti della capacità di agire in ambiti non previsti dai Trattati. Viene chiarito, al paragrafo 4, che *“Il presente articolo non può servire per il raggiungimento degli obiettivi riguardanti la Politica estera e di sicurezza comune”* anche perché, così come peraltro stabilito all'art.31 del nuovo Trattato sull'Unione Europea *“...È esclusa l'adozione di atti legislativi”*.

Ultimo elemento è la disposizione di cui all'art.346⁷⁶ che ripropone la norma di salvaguardia già inserita nel TCE (ex articolo 296 del TCE) per la tutela degli interessi nazionali nel settore del commercio e delle difese.

75 Art.352 del TFUE *“...Se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai Trattati, per realizzare uno degli obiettivi di cui ai Trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti a tal fine, il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate. Allorché adotta le disposizioni in questione secondo una procedura legislativa speciale, il Consiglio delibera altresì all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo...”*.

76 Articolo 346 TFUE :

1. *Le disposizioni dei trattati non ostano alle norme seguenti:*
 - a) *nessuno Stato membro è tenuto a fornire informazioni la cui divulgazione sia dallo stesso considerata contraria agli interessi essenziali della propria sicurezza;*
 - b) *ogni Stato membro può adottare le misure che ritenga necessarie alla tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza e che si riferiscano alla produzione o al commercio di armi, munizioni e materiale bellico; tali misure non devono alterare le condizioni di concorrenza nel mercato interno per quanto riguarda i prodotti che non siano destinati a fini specificamente militari.*
2. *Il Consiglio, deliberando all'unanimità su proposta della Commissione, può apportare modificazioni all'elenco, stabilito il 15 aprile 1958, dei prodotti cui si applicano le disposizioni del paragrafo 1, lettera b).*

Cronologia dei Trattati

Trattati	Firma	In vigore	Gazzetta Ufficiale UE
Trattato che istituisce la Comunità economica europea	25.03.1957	01.01.1958	Non pubblicato
Trattato di fusione	08.04.1965	01.07.1967	GU 152 del 13.07.1967
Trattato che modifica talune disposizioni in materia di bilancio	22.04.1970	01.01.1971	GU L 2 del 02.01.1971
Trattato che modifica talune disposizioni finanziarie	22.07.1975	01.06.1977	GU L 359 del 31.12.1977
Trattato sulla Groenlandia	13.03.1984	01.01.1985	GU L 29 dell'01.02.1985
Atto unico europeo	28.02.1986	01.07.1987	GU L 169 del 29.06.1987
Trattato sull'Unione Europea (trattato di Maastricht)	07.02.1992	01.11.1993	GU C191 del 29.07.1992
Trattato di Amsterdam	2.10.1997	01.05.1999	GU C340 del 10.11.1997
Trattato di Nizza	26.2.2001	01.02.2003	GU C80 del 10.03.2001
Trattato di Lisbona	13.12.2007	01.12.2009	GU C306 del 17.12.2007
Accordo sul recesso del Regno Unito di Gran Bretagna e Irlanda del nord dall'Unione Europea e dalla Comunità europea dell'energia atomica			GU L 29 del 31.1.2020
Dichiarazione politica che definisce il quadro delle future relazioni tra l'Unione Europea e il Regno Unito			GU C 34 del 31.1.2020

Trattati di adesione	Firma	In vigore	Gazzetta Ufficiale UE
Trattato di adesione del Regno Unito, della Danimarca e dell'Irlanda	22.01.1972	01.01.1973	GU L 73 del 27.03.1972
Trattato di adesione della Grecia	28.05.1979	01.01.1981	GU L 291 del 19.11.1979
Trattato di adesione della Spagna e del Portogallo	12.06.1985	01.01.1986	GU L 302 del 15.11.1985
Trattato di adesione dell'Austria, della Finlandia e della Svezia	24.06.1994	01.01.1995	GU C 241 del 29.08.1994
Trattato di adesione dei dieci nuovi Stati membri	16.04.2003	01.05.2004	GU L 236 del 23.09.2003
Trattato di adesione della Bulgaria e della Romania	25.04.2005	01.01.2007	GU L 157 del 21.06.2005
Trattato di adesione della Croazia	09.12.2011	01.01.2013	GU L 300 del 9.11.2013

UNIONE ECONOMICA E MONETARIA (UEM)

A giugno 1989 il Consiglio Europeo di Madrid ha indicato l'obiettivo strategico di una Unione Economica e Monetaria (UEM) ed ha adottato un piano in tre fasi per il suo progressivo raggiungimento¹:

- la prima fase è iniziata il 1 luglio 1990 avviando la libera circolazione dei capitali;
- la seconda fase è iniziata il 1 gennaio 1994 con la creazione dell'*Istituto monetario europeo* (IME) per il coordinamento delle politiche comunitarie. Successivamente il 3 maggio 1998 sono stati definiti gli 11 Paesi (Austria, Belgio, Germania, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna) che soddisfacevano i "criteri di convergenza" fissati dal Trattato di Maastricht, ed è stato fissato al 31 dicembre 1998 il tasso di conversione delle monete nazionali;
- la terza fase è iniziata il 1 gennaio 1999 con l'adozione per le transazioni cartacee della moneta unica da parte degli 11 Stati - su 15 Stati membri della UE di allora - che avevano raggiunto i "criteri di convergenza"². Da questo momento la politica monetaria è di competenza della Banca Centrale Europea (BCE) che subentra allo IME. Dal 1 gennaio 2002 è stato introdotto l'uso in contante della moneta europea "EURO".

La "zona euro" a giugno 2022 è composta da 19 Stati membri che fanno parte dell'Unione Economica e Monetaria Europea (UEM): Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovenia e Spagna.

Non fanno quindi parte dell'euro: Bulgaria, Croazia, Repubblica Ceca, Ungheria, Polonia, Romania e Svezia. La Città del Vaticano, il Principato di Monaco e San Marino hanno adottato l'euro sulla base di specifici accordi o, come Andorra, in maniera unilaterale.

¹ L'Unione Economica e Monetaria è stata poi inserita nel trattato di Maastricht sull'Unione Europea (1993) divenendo in tal modo una delle politiche dell'Unione Europea.

² I criteri di convergenza erano:

- a) *stabilità dei prezzi*: il tasso medio di inflazione (nell'anno che precede la valutazione) non deve eccedere dell'1,5% il tasso medio dei 3 Paesi membri ad inflazione più bassa;
- b) *finanza pubblica*: l'indebitamento netto non deve essere superiore al tasso annuale del 3% del PIL, ed il debito pubblico non deve eccedere il 60% del PIL dello Stato. Sono previsti tuttavia margini discrezionali; se il debito pubblico complessivo di uno Stato è sufficientemente diminuito e si avvicina velocemente alla quota richiesta del 60%, il Consiglio può decidere che il criterio è soddisfatto;
- c) *stabilità del tasso di cambio*: la moneta nazionale deve essere rimasta da almeno due anni nella fascia di oscillazione fissati negli accordi di cambio;
- d) *convergenza tassi di interesse a lungo termine*: i tassi d'interesse nominali a lungo termine, non devono superare di oltre il 2% la media dei tassi di interesse nominali a lungo termine dei tre Paesi membri con il più basso tasso di inflazione.

Gli Organi UEM

Il **Sistema Europeo delle Banche Centrali (SEBC)** è composto dalla Banca Centrale Europea (BCE) e delle Banche Centrali Nazionali (BCN) dei 27 Stati membri dell'UE ed è il responsabile della politica monetaria dell'area Euro.

I compiti del SEBC che resterà in funzione fintanto che tutti i Paesi UE non aderiranno all'Euro sono i seguenti:

- ✓ responsabile della politica monetaria europea (la BCE ha il diritto esclusivo di autorizzare l'emissione di banconote);
- ✓ svolge le operazioni sui cambi;
- ✓ gestisce le riserve ufficiali degli Stati membri;
- ✓ promuove il regolare funzionamento dei sistemi di pagamento e la vigilanza del sistema creditizio finanziario.

L'Eurosistema è composto dalla BCE e dalle BCN dei *19 Paesi UEM*. Il principale obiettivo dell'Eurosistema è definire la politica monetaria ossia mantenere la stabilità dei prezzi e quindi salvaguardare il valore dell'euro.

In quanto parte dell'Eurosistema ogni Banca Centrale svolge i compiti dovuti secondo le regole fissate dalla BCE.

L'Eurosistema e il SEBC coesisteranno fintanto che vi saranno Stati membri dell'UE non appartenenti all'area dell'euro.

Banca Centrale Europea (BCE)

La BCE è una istituzione indipendente dotata di personalità giuridica.

Il compito è gestire l'euro, mantenere i prezzi stabili e guidare la politica economica e monetaria dell'UE.

Nello specifico:

- ✓ fissa i tassi di interesse ai quali concede prestiti alle banche commerciali dell'eurozona (nota anche come area dell'euro), controllando pertanto l'offerta di moneta e l'inflazione;
- ✓ gestisce le riserve di valuta estera dell'eurozona e l'acquisto o la vendita di valute per mantenere in equilibrio i tassi di cambio;
- ✓ si accerta che le istituzioni e i mercati finanziari siano adeguatamente controllati dalle autorità nazionali, e che i sistemi di pagamento funzionino correttamente;
- ✓ garantisce la sicurezza e la solidità del sistema bancario europeo;
- ✓ autorizza l'emissione di euro in banconote da parte dei paesi dell'eurozona;
- ✓ monitora le tendenze dei prezzi e valuta i rischi che ne derivano per la stabilità dei prezzi.

Il capitale della BCE è sottoscritto dalle BCN secondo quote percentuali (chiave capitale) in ragione del PIL e della popolazione di ciascun paese. Le Banche Centrali conferiscono, sempre in proporzione, una parte delle proprie riserve in valuta. Per le BCN non partecipanti all'area dell'euro, la BCE fissa una percentuale minima da versare come contributo ai costi di gestione.

Il Presidente della Banca centrale europea rappresenta la banca nelle riunioni ad alto livello dell'UE e internazionali. È nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata "rafforzata", su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del Parlamento europeo (audizione in commissione PE) e del Consiglio direttivo della BCE. Il mandato del Presidente della Banca Centrale europea ha una durata di 8 anni e non è rinnovabile.

Gli organi decisionali della BCE sono tre:

- Consiglio direttivo: organo decisionale composto dal Comitato esecutivo e i governatori delle banche centrali nazionali dei Paesi dell'eurozona; il Consiglio direttivo valuta gli sviluppi economici e monetari, stabilisce la politica monetaria dell'eurozona e fissa i tassi di interesse applicabili ai prestiti erogati dalla BCE alle banche commerciali;
- Comitato esecutivo composto dal Presidente e il vicepresidente BCE con altri quattro altri membri nominati dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata, su raccomandazione del Consiglio e previa consultazione del Parlamento europeo e del Consiglio direttivo della BCE. Gestisce gli affari correnti della BCE, attua la politica monetaria, prepara le riunioni del Consiglio direttivo ed esercita i poteri che gli vengono delegati dal Consiglio direttivo;
- Consiglio generale svolge funzioni consultive e di coordinamento. Comprende il Presidente e il vicepresidente della BCE, i governatori delle banche centrali nazionali di tutti i Paesi dell'UE. Il Consiglio generale concorre all'adempimento delle funzioni consultive e di coordinamento e ai preparativi necessari per l'allargamento futuro dell'area dell'euro.

Informazioni tratte da:

- ✓ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/european-central-bank_it
- ✓ <https://www.ecb.europa.eu/home/html/index.it.html>
- ✓ [https://www.treccani.it/enciclopedia/bce_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/#:~:text=BCE%20\(Banca%20Centrale%20Europea\)%20Istituzione,il%20%C2%B0%20gennaio%201999.](https://www.treccani.it/enciclopedia/bce_%28Dizionario-di-Economia-e-Finanza%29/#:~:text=BCE%20(Banca%20Centrale%20Europea)%20Istituzione,il%20%C2%B0%20gennaio%201999.)

IT GAZZETTA UFFICIALE DELL'UNIONE EUROPEA**C 115 del 9 maggio 2008 (2008/C 115/01)****TRATTATO SULL'UNIONE EUROPEA****TITOLO I DISPOSIZIONI COMUNI***Articolo 2*

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

Articolo 6

1. L'Unione riconosce i diritti, le libertà e i principi sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea del 7 dicembre 2000, adattata il 12 dicembre 2007 a Strasburgo, che ha lo stesso valore giuridico dei trattati.

Le disposizioni della Carta non estendono in alcun modo le competenze dell'Unione definite nei trattati.

I diritti, le libertà e i principi della Carta sono interpretati in conformità delle disposizioni generali del titolo VII della Carta che disciplinano la sua interpretazione e applicazione e tenendo in debito conto le spiegazioni cui si fa riferimento nella Carta, che indicano le fonti di tali disposizioni.

2. L'Unione aderisce alla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. Tale adesione non modifica le competenze dell'Unione definite nei trattati.

3. I diritti fondamentali, garantiti dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali e risultanti dalle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, fanno parte del diritto dell'Unione in quanto principi generali.

Articolo 7

1. Su proposta motivata di un terzo degli Stati membri, del Parlamento europeo o della Commissione europea, il Consiglio, deliberando alla maggioranza dei quattro quinti dei suoi membri previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare che esiste un evidente rischio di violazione grave da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2. Prima di procedere a tale constatazione il Consiglio ascolta lo Stato membro in questione e può rivolgergli delle raccomandazioni, deliberando secondo la stessa procedura.

Il Consiglio verifica regolarmente se i motivi che hanno condotto a tale constatazione permangono validi.

2. Il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità su proposta di un terzo degli Stati membri o della Commissione europea e previa approvazione del Parlamento europeo, può constatare l'esistenza di una violazione grave e persistente da parte di uno Stato membro dei valori di cui all'articolo 2, dopo aver invitato tale Stato membro a presentare osservazioni.

3. Qualora sia stata effettuata la constatazione di cui al paragrafo 2, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può decidere di sospendere alcuni dei diritti derivanti allo Stato membro in questione dall'applicazione dei Trattati, compresi i diritti di voto del rappresentante del governo di tale Stato membro in seno al Consiglio. Nell'agire in tal senso, il Consiglio tiene conto delle possibili conseguenze di una siffatta sospensione sui diritti e sugli obblighi delle persone fisiche e giuridiche.

Lo Stato membro in questione continua in ogni caso ad essere vincolato dagli obblighi che gli derivano dai trattati.

4. Il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può successivamente decidere di modificare o revocare le misure adottate a norma del paragrafo 3, per rispondere ai cambiamenti nella situazione che ha portato alla loro imposizione.

5. Le modalità di voto che, ai fini del presente articolo, si applicano al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sono stabilite nell'articolo 354 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

LE COMPETENZE DELL'UNIONE EUROPEA: AEREA SOVRANAZIONALE:

Nell'area sovranazionale, dove cioè l'Unione gestisce direttamente quote di sovranità che gli Stati hanno ceduto, il TUE chiarisce che sono gli Stati membri ad attribuire le competenze su cui legiferare all'Unione europea (**principio di attribuzione**).

“In virtù del principio di attribuzione, l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti. Qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei trattati appartiene agli Stati membri” (art.5, comma 2°, del TUE).

Una volta chiarito che gli ambiti di competenza della UE sono quelli definiti dagli Stati nei Trattati, sempre i Trattati definiscono tre livelli di competenze che sono in ordine decrescente di ampiezza:

1. competenze esclusive;
2. competenze concorrenti;
3. competenze di sostegno ed altre previste dai Trattati.

La delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione.

L'esercizio delle competenze dell'Unione si fonda sui principi di sussidiarietà e proporzionalità (art.5, paragrafo 1, TUE).

1. LA DELIMITAZIONE DELLE COMPETENZE

Principio di attribuzione

Gli Stati membri sono stati molto attenti a ripetere più volte nei Trattati che l'Unione agisce unicamente nei limiti delle competenze attribuite dagli Stati stessi:

- la delimitazione delle competenze dell'Unione si fonda sul principio di attribuzione (art.5 del TUE);
- qualsiasi competenza non attribuita all'Unione nei Trattati appartiene agli Stati membri (art.4, paragrafo 1, ed art.5, paragrafo 2, ultimo comma, del TUE);
- l'Unione agisce esclusivamente nei limiti delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati per realizzare gli obiettivi da questi stabiliti (art.5, paragrafo 2, ultimo comma, del TUE);
- l'Unione persegue i suoi obiettivi con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati. (art.3, comma 6, del TUE).

L'Unione Europea pertanto non gode di competenza generale bensì di competenza residuale nei settori e nelle materie elencate nei Trattati e suddivise tra competenze esclusive, concorrenti e di sostegno ed altre.

Il principio di attribuzione comporta che tutti gli atti legislativi della UE devono indicare la base giuridica che ne giustifichi l'adozione, devono cioè indicare la norma dei Trattati che assegnano quella determinata competenza all'Unione Europea.

Resta comunque un margine di manovra per l'Unione Europea che ai sensi dell'art.352 del TFUE può attivare la "**Clausola di flessibilità**" per assumere delle competenze "funzionali" non attribuite dagli Stati per realizzare uno degli obiettivi previsti dai Trattati.

In pratica se la Commissione ritiene necessario per la UE di agire per realizzare uno degli obiettivi indicati dai trattati senza che questi ultimi abbiano previsto i poteri di azione richiesti, può proporre al Consiglio, che delibera all'unanimità e previa approvazione del Parlamento europeo, di adottare le disposizioni appropriate.

Ulteriore elemento di flessibilità del sistema di attribuzione è l'elaborazione, da parte della Corte di Giustizia UE, della **dottrina dei poteri impliciti** detto anche principio del parallelismo tra competenze interne e competenze esterne in quanto stabilisce che *"ogni qualvolta il diritto comunitario abbia attribuito alle istituzioni della comunità determinati poteri sul piano interno, onde realizzare un certo obiettivo, la comunità è competente ad assumere gli impegni internazionali necessari per raggiungere tale obiettivo, anche in mancanza di espresse disposizioni al riguardo"*³.

In pratica l'Unione Europea può stabilire rapporti internazionali nelle materie e per gli scopi enunciati nei Trattati. Anche se tale competenza non è espressamente prevista dal trattato essa può desumersi da altre disposizioni dei Trattati.

Quindi *"...tutte le volte che, per la realizzazione di una politica comune prevista dal trattato, la Comunità ha adottato delle disposizioni contenenti, sotto qualsiasi forma, norme comuni, gli Stati membri non hanno più il potere, né individualmente, né collettivamente, di contrarre con gli Stati terzi obbligazioni che incidono su dette norme o ne alterino la portata. Nell'attuare le disposizioni del trattato non è possibile separare il regime dei provvedimenti interni alla Comunità da quello delle relazioni esterne"*⁴.

La teoria dei poteri impliciti è stata recepita dall'art. 3, 2° paragrafo del TFUE che chiarisce che *"L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per*

³ Corte di Giustizia UE parere del 26 aprile 1977.

⁴ Corte di Giustizia UE sentenza 22/70 del 31 marzo 1970.

consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata”.

2. L’ESERCIZIO DELLE COMPETENZE ATTRIBUITE

Una volta individuata la competenza dell’Unione sia essa esclusiva, concorrente o di sostegno l’esercizio di tale competenza deve essere conforme al principio di proporzionalità e di sussidiarietà così come specificato nel protocollo nr.2 sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

Principio di proporzionalità (art.5, paragrafo 3, del TUE)

Questo principio afferisce al contenuto ed alla forma dell’azione dell’Unione che devono essere circoscritti e limitarsi a quanto necessario per il conseguimento degli obiettivi dei Trattati.

Per quanto riguarda la forma l’articolo 296 del TFUE chiarisce che qualora i Trattati non prevedano il tipo di atto da adottare (direttiva o regolamento, ndr), le istituzioni lo decidono di volta in volta, nel rispetto delle procedure applicabili e del principio di proporzionalità.

Principio di sussidiarietà (art.5, paragrafo 3, del TUE)

In virtù del principio di sussidiarietà, nei settori che non sono di sua competenza esclusiva l’Unione interviene soltanto se e in quanto gli obiettivi dell’azione prevista:

- non possono essere conseguiti in misura sufficiente dagli Stati membri, né a livello centrale né a livello regionale e locale;
- ma possono, a motivo della portata o degli effetti dell’azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione.

Quindi così come previsto nel protocollo nr.2 ogni “progetto di atto legislativo”⁵ deve essere inviato ai Parlamenti nazionali accompagnato da una scheda contenente elementi circostanziati che consentano di valutare il rispetto dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità. Qualora il progetto di legge sia presentato dalla Commissione questo deve essere preceduto da ampie consultazioni con tutti gli “stakeholders” interessati dal progetto sia pubblici che privati.

⁵ Per “progetto di atto legislativo” si intende la proposta della Commissione, l’iniziativa di un gruppo di Stati membri, l’iniziativa del Parlamento europeo, la richiesta della Corte di giustizia, la raccomandazione della Banca centrale europea e la richiesta della Banca europea per gli investimenti, intese all’adozione di un atto legislativo.

A questo punto la valutazione richiesta ai Parlamenti nazionali è sul rispetto del principio di sussidiarietà da emettere entro otto settimane dal ricevimento del progetto di legge. Il parere dei Parlamenti nazionali va tenuto in considerazione, ma se i pareri negativi raggiungono un terzo⁶ dei voti dei Parlamenti⁷ il progetto deve essere riesaminato. Al termine del riesame il proponente il progetto di legge può decidere di mantenere la proposta, di modificarla o di ritirarla. Qualora la Commissione spiega, in un parere motivato, perché ritiene la proposta conforme al principio di sussidiarietà.

Comunque gli Stati possono ricorrere alla Corte di Giustizia con ricorso per annullamento dell'atto ai sensi dell'art. 263 TFUE per violazione dei Trattati.

CLASSIFICAZIONE DELLE COMPETENZE DELL'UNIONE EUROPEA

In ossequio al principio di attribuzione si possono classificare le competenze dell'Unione in tre grandi tipologie:

a. **le competenze esplicite:** sono quelle indicate dai trattati e si dividono a loro volta in:

- (1) Competenze Esclusive: nella materie elencate tra quelle di competenza esclusiva in queste gli Stati membri hanno ceduto la sovranità alla UE che è l'unica legittimata ad intervenire legislativamente;
- (2) Competenze Concorrenti: Nelle materie concorrenti sia la UE che gli Stati membri hanno la possibilità di intervenire. In questo ambito però una volta che sia intervenuto il legislatore europeo, rispettando i principi di attribuzione e di sussidiarietà, è precluso qualsiasi altro intervento statale (primato del Diritto europeo);
- (3) Competenze per sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri;
- (4) Competenze per definizione ed attuazione di programmi;
- (5) Competenze per condurre azioni e una politica comune.

b. **le competenze implicite:** sono le competenze esterne esercitabili secondo la dottrina dei poteri impliciti in virtù della quale l'Unione ha competenza esterna per le stesse materie oggetto di competenza esplicita sul piano interno (principio del parallelismo competenze interne - esterne);

c. **le competenze sussidiarie:** ai sensi dell'art.352 (clausola di flessibilità) se un'azione dell'Unione appare necessaria, nel quadro delle politiche definite dai Trattati, per realizzare uno degli obiettivi dei trattati senza che questi abbiano previsto i poteri di

⁶ La soglia è stabilita alla maggioranza semplice se si tratta di un progetto proposto dalla Commissione nell'ambito del processo legislativo ordinario.

⁷ Ciascun Parlamento nazionale dispone di due voti, ripartiti in funzione del sistema parlamentare nazionale. In un sistema parlamentare nazionale bicamerale, ciascuna delle due camere dispone di un voto.

azione richiesti, il Consiglio all'unanimità su proposta della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, adotta le disposizioni appropriate.

Si tratta di una norma di flessibilità sottoposta però a numerosi vincoli attuativi che di fatto ne limitano fortemente l'attuazione.

Competenze Esclusive

Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza esclusiva in un determinato settore, solo l'Unione può legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti. Gli Stati membri possono farlo autonomamente solo se autorizzati dall'Unione oppure per dare attuazione agli atti dell'Unione (**art.2 del TFUE**).

L'Unione ha competenza esclusiva nei seguenti settori:

- a) unione doganale;
- b) definizione delle regole di concorrenza necessarie al funzionamento del mercato interno;
- c) politica monetaria per gli Stati membri la cui moneta è l'euro;
- d) conservazione delle risorse biologiche del mare nel quadro della politica comune della pesca;
- e) politica commerciale comune.

L'Unione ha inoltre competenza esclusiva per la conclusione di accordi internazionali allorché tale conclusione è prevista in un atto legislativo dell'Unione o è necessaria per consentirle di esercitare le sue competenze a livello interno o nella misura in cui può incidere su norme comuni o modificarne la portata (**art.3 del TFUE**).

Competenza Concorrente

Quando i trattati attribuiscono all'Unione una competenza concorrente con quella degli Stati membri in un determinato settore, l'Unione e gli Stati membri possono legiferare e adottare atti giuridicamente vincolanti in tale settore. Gli Stati membri esercitano la loro competenza nella misura in cui l'Unione non ha esercitato la propria. Gli Stati membri esercitano nuovamente la loro competenza nella misura in cui l'Unione ha deciso di cessare di esercitare la propria (**art.2 del TFUE**).

L'Unione ha competenza concorrente con quella degli Stati membri quando i trattati le attribuiscono una competenza che non rientra nei settori di cui agli articoli 3 e 6.

L'Unione ha una competenza concorrente con quella degli Stati membri nei principali seguenti settori:

- a) mercato interno;
- b) politica sociale, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato;

- c) coesione economica, sociale e territoriale;
- d) agricoltura e pesca, tranne la conservazione delle risorse biologiche del mare;
- e) ambiente;
- f) protezione dei consumatori;
- g) trasporti;
- h) reti transeuropee;
- i) energia;
- j) spazio di libertà, sicurezza e giustizia;
- k) problemi comuni di sicurezza in materia di sanità pubblica, per quanto riguarda gli aspetti definiti nel presente trattato **(art.4 del TFUE)**.

Competenza per sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri

In taluni settori e alle condizioni previste dai Trattati, l'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri, senza tuttavia sostituirsi alla loro competenza in tali settori.

Gli atti giuridicamente vincolanti dell'Unione adottati in base a disposizioni dei trattati relative a tali settori non possono comportare un'armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri **(art.2 del TFUE)**.

Gli Stati membri coordinano le loro politiche economiche nell'ambito dell'Unione.

L'Unione prende misure per assicurare il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri, in particolare definendo gli orientamenti per dette politiche.

L'Unione può prendere iniziative per assicurare il coordinamento delle politiche sociali degli Stati membri **(art.5 del TFUE)**.

L'Unione ha competenza per svolgere azioni intese a sostenere, coordinare o completare l'azione degli Stati membri **(art.6 del TFUE)**. I settori di tali azioni, nella loro finalità europea, sono i seguenti:

- a) tutela e miglioramento della salute umana;
- b) industria;
- c) cultura;
- d) turismo;
- e) istruzione, formazione professionale, gioventù e sport;
- f) protezione civile;
- g) cooperazione amministrativa.

Competenza per definizione ed attuazione di programmi

Nei settori della ricerca, dello sviluppo tecnologico e dello spazio, l'Unione ha competenza per condurre azioni, in particolare la definizione e l'attuazione di programmi, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro **(art.4 del TFUE)**.

Competenza per condurre azioni e una politica comune

Nei settori della cooperazione allo sviluppo e dell'aiuto umanitario, l'Unione ha competenza per condurre azioni e una politica comune, senza che l'esercizio di tale competenza possa avere per effetto di impedire agli Stati membri di esercitare la loro **(art.4 del TFUE)**.

LE COMPETENZE DELL'UNIONE EUROPEA: AEREA INTERGOVERNATIVA

Ai sensi dei Trattati sono Aree di collaborazione intergovernativa, e quindi aree dove l'Unione Europea non ha alcuna competenza legislativa, i seguenti settori/attività:

- ✓ Procedura di modifica dei trattati (articolo 48 TUE);
- ✓ Procedura per l'attivazione delle clausole «passerella»⁸;
- ✓ Procedura di adesione alla UE (articolo 49 TFUE);
- ✓ Procedura di recesso dalla UE (articolo 50 TFUE);
- ✓ Procedura di sanzione per violazione grave e persistente dei principi dell'Unione da parte di uno Stato membro (articolo 7 TUE);
- ✓ Procedura per la cooperazione rafforzata (articolo 20 TUE, articolo 329, paragrafo 1, TFUE);
- ✓ **cooperazione nel settore della PESC** (articolo 329, paragrafo 2, TFUE);
- ✓ **cooperazione strutturata nell'ambito della politica di difesa, introdotta dal trattato di Lisbona;**
- ✓ **Procedura per le decisioni in materia di affari esteri** (in questo ambito il Consiglio europeo definisce le priorità e gli interessi strategici dell'UE; il Consiglio prende decisioni che devono essere attuate dall'Alto Rappresentante con risorse proprie ovvero facendo ricorso agli Stati membri ndr.);
- ✓ Giustizia e affari interni: misure relative alla cooperazione giudiziaria in materia penale e alla cooperazione giudiziaria (articolo 89 TFUE);
- ✓ Mercato interno: restrizioni ai movimenti di capitali (articolo 64, paragrafo 3, TFUE), politica di concorrenza (articolo 103, paragrafo 1, TFUE), misure di armonizzazione fiscale

⁸ Il Consiglio europeo può decidere all'unanimità, previa approvazione del Parlamento europeo, che per singole questioni possa cambiarsi la procedura legislativa ovvero modificare il *quorum* richiesto per l'approvazione dall'unanimità a maggioranza qualificata.

(articolo 113 TFUE), ravvicinamento delle disposizioni legislative che incidono sulla realizzazione del mercato interno (articolo 115 TFUE), diritti di proprietà intellettuale (articolo 118 TFUE);

- ✓ Politica monetaria: attribuzione di compiti specifici di vigilanza alla BCE (articolo 127 TFUE);
- ✓ politiche sociali e occupazionali (articolo 153 TFUE), energia (articolo 194, paragrafo 2, TFUE), ambiente (articolo 191, paragrafo 3, TFUE);
- ✓ Nomine (es: Presidente, il vicepresidente e gli altri quattro membri del comitato esecutivo della Banca centrale europea, Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, membri della Corte dei conti, etc.);
- ✓ Strumenti di gestione finanziari: Fondo Europeo di Stabilità Finanziaria (FESF), Meccanismo Europeo di Stabilità (MES), Trattato sulla stabilità, sul coordinamento e sulla governance nell'Unione economica e monetaria in vigore dal 1° gennaio 2013, che prevede in particolare l'introduzione della regola del pareggio di bilancio negli ordinamenti giuridici nazionali («patto di bilancio»), regola alla quale sono sottoposti i 19 Stati membri della zona euro più la Bulgaria, la Danimarca e la Romania.

Informazioni tratte dai seguenti siti:

- ✓ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/8/procedure-decisionali-sovrnazionali>
- ✓ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ai0020&from=IT>

IL SISTEMA DI VOTAZIONE DEL CONSIGLIO E DEL CONSIGLIO EUROPEO

(art.16, comma 4 e 5 del nuovo Trattato sull'Unione Europea ed art.238 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, art.3 del Protocollo n.36 "sulle disposizioni transitorie", Dichiarazione n.7 relativa all'articolo 16, para. 4 del Trattato sull'Unione europea e all'art.238 paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.)

CONSIGLIO EUROPEO: salvo nei casi in cui i Trattati dispongano diversamente⁹, si pronuncia normalmente per "consenso", (art.15 paragrafo 4. TUE). Ciascun membro del Consiglio "*può ricevere delega da uno solo degli altri membri*". Il Presidente e il Presidente della Commissione non partecipano al voto (art.235 paragrafo 1. TFUE).

Astensione: le astensioni dei membri presenti o rappresentati non ostano alle deliberazioni per le quali è richiesta l'unanimità.

CONSIGLIO UE: a seconda dell'argomento discusso i Trattati prevedono differenti modalità di votazione del Consiglio dell'UE che può decidere a:

- maggioranza semplice (14 Stati membri); per questioni procedurali o per chiedere alla Commissione di effettuare studi o presentare proposte;
- a maggioranza qualificata in tutti i casi in cui i Trattati non dispongano diversamente (art.16, paragrafo 3, TUE);
- all'unanimità (nei casi previsti dai Trattati quali, ad esempio: politica estera e di sicurezza comune, adesione all'UE; armonizzazione della legislazione nazionale in materia di imposte indirette; finanze UE, etc.). Ai sensi dell'art.239 del TFUE "*in caso di votazione, ciascun membro del Consiglio può ricevere delega da uno solo degli altri membri*".

Astensione: Nelle decisioni per la quali è richiesta l'unanimità le astensioni dei membri presenti o per delega non ostano alle deliberazioni (art.238 paragrafo 4. TFUE). Nei casi di votazione a maggioranza qualificata le astensioni sono considerate voto contrario.

⁹ I Trattati indicano i casi in cui il Consiglio europeo delibera a maggioranza qualificata (ad esempio la nomina dell'Alto Rappresentante), ovvero maggioranza semplice. Ad esempio art.235 paragrafo 3 "*Il Consiglio europeo delibera a maggioranza semplice in merito alle questioni procedurali e per l'adozione del suo regolamento interno*".

MAGGIORANZA QUALIFICATA (art.16 paragrafo 4 del nTUE)

A decorrere dal 1 novembre 2014 la maggioranza qualificata si intende raggiunta col voto favorevole di:

- almeno il 55% degli Stati membri (quindi almeno 15 Stati membri sui 27 totali);
- che rappresentino almeno il 65% della popolazione dell'Unione degli Stati membri partecipanti alla riunione.

Comunque, al fine di bilanciare il peso fra "grandi" e "piccoli" Stati, è stato introdotto il concetto di "minoranza di blocco". In pratica le decisioni possono essere bloccate se c'è l'opposizione di almeno 4 Stati membri (requisito numerico) che rappresentino almeno il 35% della popolazione (requisito popolazione) in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta.

Con qualche esempio il concetto è più comprensibile:

- 15 Stati membri a favore (68,32%) e 12 contrari (31,68%): APPROVATA in quanto per il "blocco" manca il requisito della popolazione;
- 24 Stati membri a favore (52,84%) e 3 contrari (Francia, Germania ed Italia che rappresentano il 47,16% della popolazione): APPROVATA in quanto per il "blocco" manca il requisito numerico;
- 23 Stati membri a favore (48,50%) e 4 contrari (51,50%): RESPINTA in quanto sono stati raggiunti i due requisiti del "blocco".

Nel voto a maggioranza qualificata l'astensione è considerata un voto contrario. Ogni membro può astenersi in qualsiasi momento.

Casi particolari (art.238, paragrafo 2)

- Quando il Consiglio delibera su proposta che non sia della Commissione o dell'Alto rappresentante. La maggioranza qualificata (detta maggioranza qualificata rafforzata) si intende raggiunta con il voto favorevole di: almeno il 72% dei membri del Consiglio che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione.
- Quando non tutti i membri del Consiglio partecipano alla votazione la maggioranza qualificata s'intende raggiunta con il voto favorevole di: almeno il 55% dei membri del Consiglio che totalizzino almeno il 65% della popolazione dell'Unione.

La minoranza di blocco è fissata in un numero di Stati che rappresentino almeno il 35% della popolazione, più uno Stato membro. La norma tutela gli Stati piccoli in quanto gli Stati più popolosi (es: Germania, Francia ed Italia) già da soli raggiungono più del 35% della popolazione, quindi qualora vogliano far valere il blocco necessitano di un aiuto.

LA POPOLAZIONE DELL'UNIONE

Ai fini del sistema di votazione la popolazione dell'Unione è definita all'Annesso III delle "Council rules of procedures" (Council decision 2009/937/EU del 1.12.2009) ed aggiornata annualmente con decisione del Consiglio.

Annesso III aggiornato con Decisione 2020/2030 del Consiglio del 10 dicembre 2020

"Cifre relative alla popolazione dell'Unione e alla popolazione di ciascuno Stato membro per l'attuazione delle disposizioni in materia di votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio".

Stato membro	Popolazione	Percentuale della popolazione dell'Unione
Germania	83 100 961	18,54
Francia	67 098 824	14,97
Italia	60 897 891	13,58
Spagna	47 329 981	10,56
Polonia	37 958 138	8,47
Romania	19 317 984	4,31
Paesi Bassi	17 549 457	3,91
Belgio	11 549 888	2,58
Grecia	10 709 739	2,39
Cechia	10 557 001	2,35
Svezia	10 330 000	2,30
Portogallo	10 295 909	2,30
Ungheria	9 769 526	2,18
Austria	8 897 000	1,98
Bulgaria	6 951 482	1,55
Danimarca	5 816 443	1,30
Finlandia	5 521 292	1,23
Slovacchia	5 457 873	1,22
Irlanda	4 964 440	1,11
Croazia	4 058 165	0,91
Lituania	2 794 090	0,62
Slovenia	2 095 861	0,47
Lettonia	1 907 675	0,43
Estonia	1 328 976	0,30
Cipro	888 005	0,20
Lussemburgo	623 962	0,14
Malta	514 564	0,11
UE 27	448 285 127	
Soglia (65 %)	291 385 333	

LE COMPETENZE DEL SISTEMA GIUDIZIARIO EUROPEO

Ai sensi del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea la Corte di Giustizia UE può essere chiamata a decidere nei seguenti casi:

- su richiesta della Commissione che adisce la Corte per mancata osservanza del diritto UE da parte di uno Stato membro (art.258 TFUE);
- su ricorsi presentati da uno Stato membro contro un altro Stato membro quando reputi che abbia mancato agli obblighi previsti dai Trattati (art.259 TFUE);
- quando previsto dai regolamenti europei come sanzione per una loro inadempienza (art.261 TFUE);
- su ricorsi per incompetenza, violazione delle forme sostanziali, violazione dei Trattati, sviamento di potere, proposti da uno Stato membro, dal Parlamento europeo, dal Consiglio o dalla Commissione, per atti delle istituzioni destinati a produrre effetti giuridici verso terzi (art.263 TFUE);
- sui ricorsi proposti da Corte dei Conti, Banca centrale europea, Comitato delle regioni, per salvaguardare le loro prerogative (art.263 TFUE);
- in via pregiudiziale, su richiesta delle giurisdizioni nazionali, per l'interpretazione del diritto dell'Unione o sulla validità degli atti adottati dalle istituzioni; ed infine negli altri casi previsti dai Trattati (art.267 TFUE);
- sulla legittimità di un atto del Consiglio europeo o del Consiglio adottato ai sensi dell'art.7 del TUE (violazione dei valori dell'Unione Europea), ai sensi dell'art.269 TFUE;
- sull'esecuzione degli obblighi per gli Stati membri derivanti dallo Statuto della Banca Centrale europea (art.271 TFUE);
- sulle delibere del consiglio dei governatori della BCE, del consiglio di amministrazione della Banca europea per gli investimenti, e per l'esecuzione degli obblighi da parte delle Banche nazionali (art.271 TFUE);
- una controversia tra Stati membri in connessione con i Trattati, se la questione gli viene sottoposta.

Nei seguenti casi il Tribunale è competente per il primo grado:

- ricorsi proposti da una persona fisica o giuridica per atti che la riguardano direttamente e individualmente (art.263 TFUE);

- nei casi in cui le istituzioni che hanno l'obbligo giuridico di pronunciarsi, si astengano dal farlo (art.265 TFUE);
- a conoscere le controversie per risarcimento danni ex art.340 2° e 3° comma (art.268 TFUE);
- su qualsiasi controversia tra Unione e suoi agenti (art.270 TFUE);
- se previsto da una clausola compromissoria in un contratto/atto stipulato dall'Unione (art.272 TFUE);

**IL SISTEMA GIUDIZIARIO UE NON È COMPETENTE PER GLI ATTI NEL SETTORE
DELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE
(art.24, 2° comma del TUE).**

LA PROCEDURA LEGISLATIVA ORDINARIA - LA CODECISIONE

(art.294 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, protocollo n. 1 sul ruolo dei parlamenti nazionali e protocollo n.2 sull'applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità)

Per l'adozione degli atti legislativi i Trattati prevedono una serie di differenti procedure speciali¹ che si affiancano alla principale procedura legislativa detta "ordinaria".

La procedura legislativa ordinaria è definita anche "*codecisione*" in quanto in essa hanno un egual peso sia il Parlamento europeo che il Consiglio. È lo strumento previsto dal TFEU per l'approvazione di atti normativi in ben 85 settori di attività. Introdotta dal Trattato di Maastricht, con il Trattato di Lisbona la procedura legislativa ordinaria è stata estesa dai precedenti settori (trasporti, ambiente, libertà circolazione, politiche sociali, sanità etc.) anche in settori per i quali era richiesta la sola consultazione del Parlamento (agricoltura, pesca, libertà e giustizia – diritto penale -, liberalizzazione di alcuni servizi, etc.).

Il procedimento legislativo ordinario è un processo complesso ed articolato ed è basato sul riconoscimento della parità tra Parlamento europeo, che rappresenta i cittadini, ed il Consiglio, che rappresenta i governi degli Stati membri. È quindi necessario che i due legislatori adottino lo stesso atto normativo proposto, nella maggioranza dei casi, dalla Commissione. Per semplificare le cose potremo vedere, nel caso, le due istituzioni come le due camere di un organo legislativo in cui ciascuna concorre alla formazione delle leggi portando la rappresentanza dei cittadini (Parlamento europeo) e dei governi (Consiglio).

L'intero processo inizia su iniziativa della Commissione² (articolo 17, paragrafo 2, TUE) - ma sono previsti anche dei casi in cui il diritto di iniziativa può essere esercitato dalla Banca Centrale Europea, da un gruppo di Stati membri, ovvero dai cittadini³, e si articola in una serie di fasi successive in cui si susseguono gli interventi da parte dei Parlamenti nazionali, e una serie successiva di letture da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. Queste

¹ L'art.289 – 2° paragrafo – del TFUE chiarisce che oltre alla procedura ordinaria coesistono nel Trattato altre e differenti procedure di adozione di atti legislativi dette "speciali". Le procedure di adozione di atti legislativi speciali sono molteplici a seconda della diverse previsioni contenute nei Trattati con riferimento ai differenti settori di competenza della UE. Caratteristica comune delle procedure legislative speciali è che il Consiglio è l'unico legislatore. Al Parlamento europeo è richiesto il rilascio di una "approvazione" - senza possibilità di modifica della proposta di legge -, oppure di un parere al quale il Consiglio è libero di aderire o meno.

² Il Consiglio dell'Unione Europea (articolo 241 TFUE) e il Parlamento europeo (articolo 225 TFUE) hanno un diritto di iniziativa indiretto: possono infatti chiedere alla Commissione di presentare una proposta legislativa e la Commissione è tenuta a motivare un suo eventuale rifiuto.

³ Ai sensi dell'art.11 del TUE e dei successivi Regolamenti (UE) n.211/2011 e 2019/788 un milione di cittadini residenti in un quarto degli Stati membri può invitare la Commissione a presentare una proposta di atto giuridico ai fini dell'attuazione dei trattati dell'Unione (Iniziativa Cittadini Europei - ICE). <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/it/sheet/149/iniziativa-dei-cittadini-europei> accesso del 28 giugno 2022.

fasi sono finalizzate alla ricezione delle diverse richieste di modifiche sul testo che ogni istituzione può avanzare. Si può in tal modo giungere alla terza lettura in sede di “*Comitato di conciliazione*” in cui si cerca di raggiungere un accordo tra Consiglio e Parlamento europeo presentando un “*progetto comune*”.

Da sottolineare che la Commissione può decidere in qualunque momento ma durante la prima lettura, di ritirare o modificare la sua proposta (art.293, paragrafo 2, TFUE), mentre è controverso il potere che la Commissione ritiene di avere ritirando la proposta di legge in qualsiasi momento anche dopo la prima lettura.

Il testo di legge, regolamento o direttiva, una volta approvato, viene firmato dal Presidente del Parlamento europeo e dal Presidente del Consiglio e viene pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale europea.

Ruolo dei palamenti nazionali.

Ai sensi dell’articolo 12 del TUE i parlamenti nazionali contribuiscono attivamente al buon funzionamento dell’Unione principalmente mediante due strumenti:

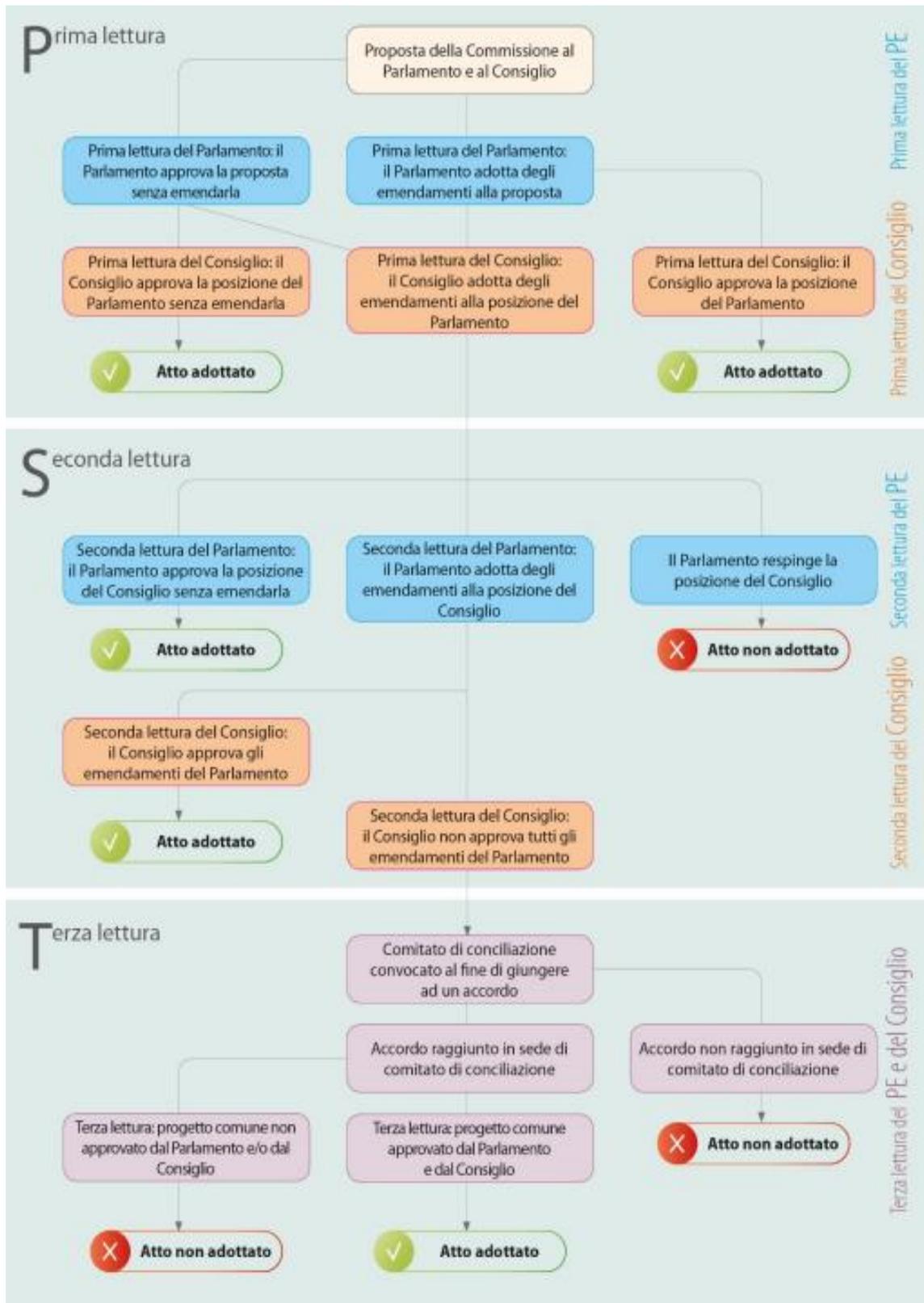
- a. venendo informati dalle istituzioni dell’Unione e ricevendo i progetti di atti legislativi dell’Unione in conformità del protocollo sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione europea;
- b. vigilando sul rispetto del principio di sussidiarietà secondo le procedure previste dal protocollo sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità.

In particolare ai sensi del Protocollo (n.1) del TFUE sul ruolo dei parlamenti nazionali nell’Unione Europea i progetti di atti legislativi devono essere inviati ai parlamenti nazionali almeno 8 settimane prima della sua votazione in Consiglio.

Ai sensi del Protocollo (n.2) del TFUE sull’applicazione dei principi di sussidiarietà e di proporzionalità ciascun parlamento nazionale può, entro un termine di otto settimane a decorrere dalla data di trasmissione di un progetto di atto legislativo, inviare ai Presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione un parere motivato che espone le ragioni per le quali ritiene che il progetto in causa non sia conforme al principio di sussidiarietà (art.6).

Qui di seguito la procedura legislativa ordinaria riprodotta in forma schematizzata, tratta dai documenti disponibili dal sito:

<http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/b812b1f7-10ab-40c7-8cb1-747c9fda9083/handbook-olp-it.pdf> accesso del 22 giugno 2022.



LE COOPERAZIONI DELL'UNIONE EUROPEA

DIPOSIZIONI SULLE COOPERAZIONI RAFFORATE

Nuovo Trattato sull'Unione Europea	Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea
------------------------------------	--

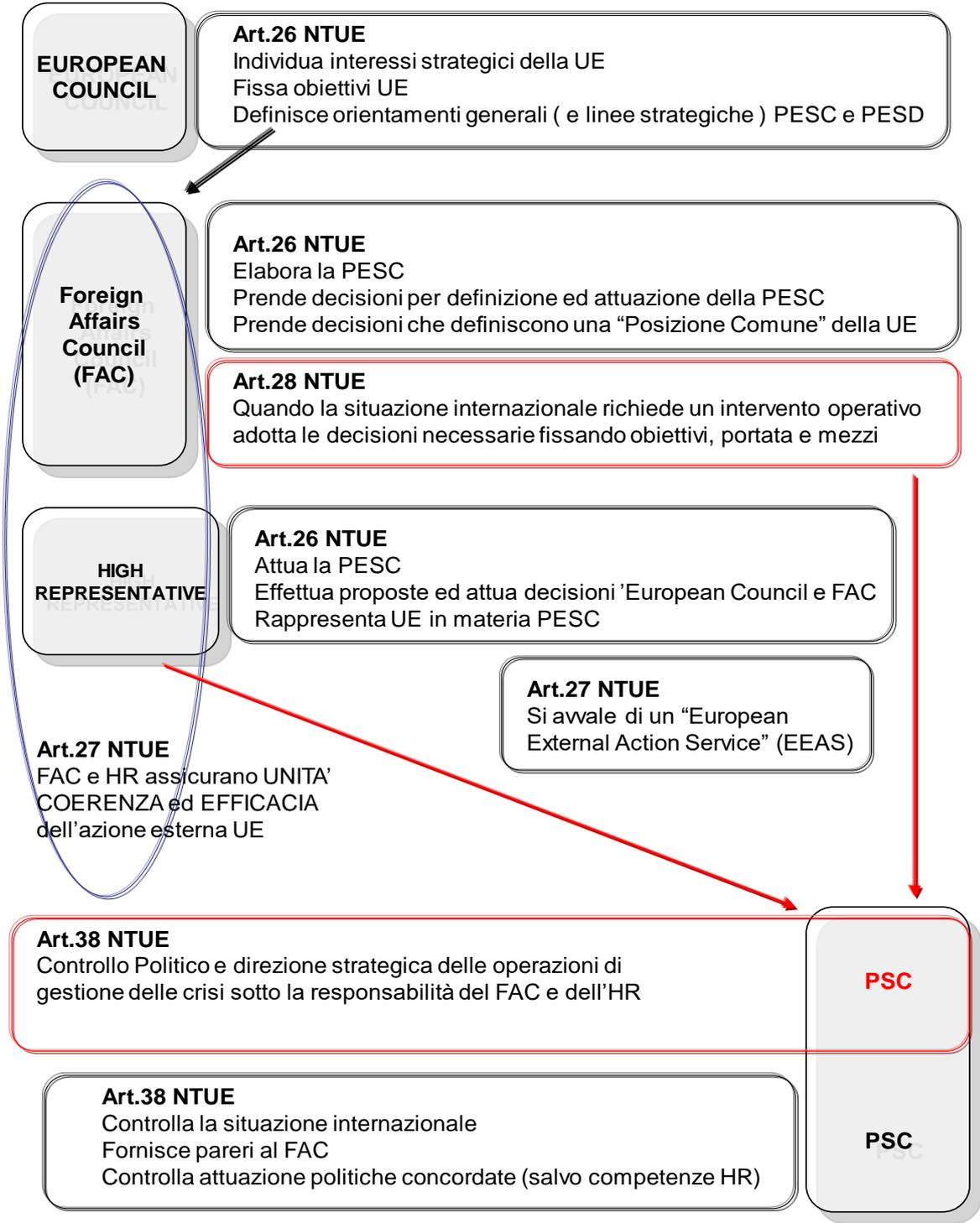
Art.20	Principi di funzionamento	Art.326	Principi generali
		Art.327	Diritti Stati membri non partecipanti
		Art.328	Partecipazione
		Art.329	Modalità attuative
		Art.330	Deliberazioni
		Art.331	Partecipazione successiva di uno Stato membro
		Art.332	Spese
		Art.333	Deliberazioni a maggioranza qualificata
		Art.334	Coerenza

DIPOSIZIONI SULLE COOPERAZIONI STRUTTURATE PERMANENTI

Nuovo Trattato sull'Unione Europea	Protocolli
------------------------------------	------------

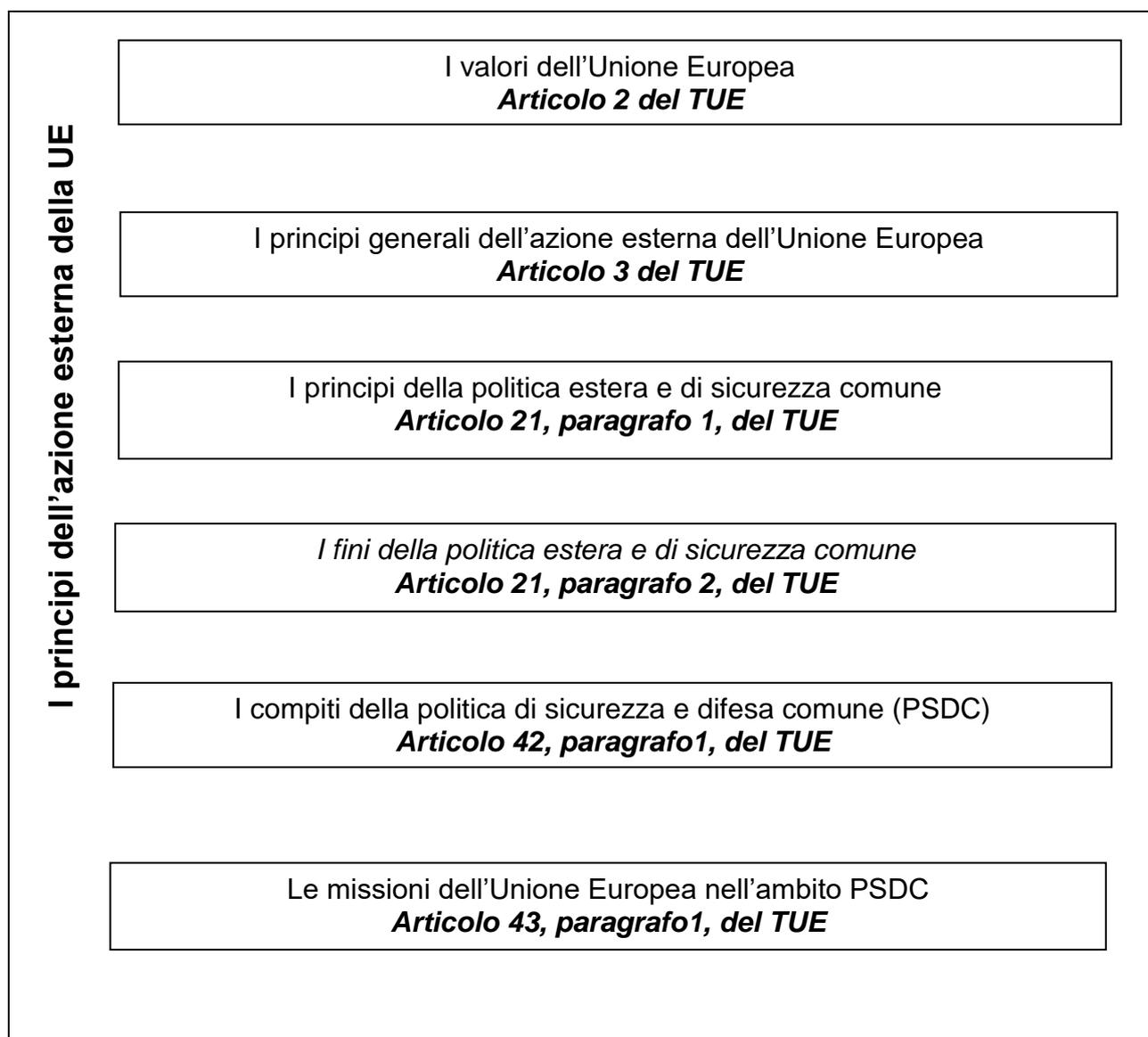
Art.42	Principi di funzionamento	PROTOCOLLO (n.10) Sulla cooperazione strutturata permanente istituita dall'articolo 42 del trattato sull'Unione Europea.
Art.46	Principi di funzionamento	

Il sistema delle relazioni esterne UE



I PRINCIPI DI RIFERIMENTO DELL'AZIONE DELL'UNIONE EUROPEA SULLA SCENA INTERNAZIONALE

(art.21 ed art.3 nTUE)



I VALORI DELL'UNIONE EUROPEA

(articolo 2 del TUE)

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

I PRINCIPI GENERALI DELL'AZIONE ESTERNA DELL'UNIONE EUROPEA

(articolo 3 del TUE)

1. L'Unione si prefigge di promuovere la pace, i suoi valori e il benessere dei suoi popoli.
2. L'Unione offre ai suoi cittadini uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne, in cui sia assicurata la libera circolazione delle persone insieme a misure appropriate per quanto concerne i controlli alle frontiere esterne, l'asilo, l'immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest'ultima.
3. L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico.

L'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini, la solidarietà tra le generazioni e la tutela dei diritti del minore.

Essa promuove la coesione economica, sociale e territoriale, e la solidarietà tra gli Stati membri.

Essa rispetta la ricchezza della sua diversità culturale e linguistica e vigila sulla salvaguardia e sullo sviluppo del patrimonio culturale europeo.

4. L'Unione istituisce un'unione economica e monetaria la cui moneta è l'euro.
5. Nelle relazioni con il resto del mondo l'Unione afferma e promuove i suoi valori e interessi, contribuendo alla protezione dei suoi cittadini. Contribuisce alla pace, alla sicurezza, allo sviluppo sostenibile della Terra, alla solidarietà e al rispetto reciproco tra i popoli, al commercio libero ed equo, all'eliminazione della povertà e alla tutela dei diritti umani, in particolare dei diritti del minore, e alla rigorosa osservanza e allo sviluppo del diritto internazionale, in particolare al rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite.
6. L'Unione persegue i suoi obiettivi con i mezzi appropriati, in ragione delle competenze che le sono attribuite nei trattati.

I PRINCIPI DELLE I PRINCIPI DELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE

(articolo 21, paragrafo 1, del TUE)

L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle

libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.

L'Unione si adopera per sviluppare relazioni e istituire partenariati con i Paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che condividono i principi di cui al primo comma. Essa promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite.

I FINI DELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE (PESC)

(articolo 21, paragrafo 2, del TUE)

L'Unione definisce e attua politiche comuni e azioni e opera per assicurare un elevato livello di cooperazione in tutti i settori delle relazioni internazionali al fine di:

- a) salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità;
 - b) consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale;
 - c) preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale, conformemente agli obiettivi e ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'Atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi, compresi quelli relativi alle frontiere esterne;
 - d) favorire lo sviluppo sostenibile dei Paesi in via di sviluppo sul piano economico, sociale e ambientale, con l'obiettivo primo di eliminare la povertà;
 - e) incoraggiare l'integrazione di tutti i Paesi nell'economia mondiale, anche attraverso la progressiva abolizione delle restrizioni agli scambi internazionali;
 - f) contribuire all'elaborazione di misure internazionali volte a preservare e migliorare la qualità dell'ambiente e la gestione sostenibile delle risorse naturali mondiali, al fine di assicurare lo sviluppo sostenibile;
 - g) aiutare le popolazioni, i Paesi e le regioni colpiti da calamità naturali o provocate dall'uomo;
 - h) promuovere un sistema internazionale basato su una cooperazione multilaterale rafforzata e il buon governo mondiale.
3. Nell'elaborazione e attuazione dell'azione esterna nei vari settori compresi nel presente titolo e nella parte quinta del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e delle altre politiche nei loro aspetti esterni, l'Unione rispetta i principi e persegue gli obiettivi di cui ai paragrafi 1 e 2.

I COMPITI DELLA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE (PSDC)

(articolo 42, paragrafo 1, del TUE)

La politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune. Essa assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. L'Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite. L'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri.

LE MISSIONI DELL'UNIONE EUROPEA NELL'AMBITO DELLA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE (PSDC)

(art.43, paragrafo 1, del TUE)

Le missioni di cui all'articolo 42, paragrafo 1, nelle quali l'Unione può ricorrere a mezzi civili e militari, comprendono le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento per la gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a Paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio.

STORICO DEGLI INCARICHI IN UNIONE EUROPEA⁴

Commissione europea					
	Presidente	Commissione	dal	al	Stato Membro
1	Walter Hallstein	Commissione Hallstein I Commissione Hallstein II	10 gennaio 1958	6 luglio 1967	Germania Ovest
2	Jean Rey	Commissione Rey	1 giugno 1967	30 giugno 1970	BE
3	Franco Maria Malfatti	Commissione Malfatti	1 luglio 1970	21 marzo 1972	IT
4	Sicco Leendert Mansholt	Commissione Mansholt	22 marzo 1972	5 gennaio 1973	NL
5	François-Xavier Ortoli	Commissione Ortoli	6 gennaio 1973	5 gennaio 1977	FR
6	Roy Jenkins	Commissione Jenkins	6 gennaio 1977	5 gennaio 1981	UK
7	Gaston Thorn	Commissione Thorn	6 gennaio 1981	5 gennaio 1985	LU
8	Jacques Delors	Commissione Delors I Commissione Delors II Commissione Delors III	6 gennaio 1985	6 gennaio 1995	FR
9	Jacques Santer	Commissione Santer	23 gennaio 1995	15 marzo 1999	LU
10	Manuel Marín	Commissione Marín	16 marzo 1999	15 settembre 1999	ES
11	Romano Prodi	Commissione Prodi	16 settembre 1999	21 novembre 2004	IT
12	José Manuel Durão Barroso	Commissione Barroso I Commissione Barroso II	22 novembre 2004	31 ottobre 2014	PT
13	Jean-Claude Juncker	Commissione Juncker	1 novembre 2014	30 novembre 2019	LU
14	Ursula von der Leyen	Commissione Von der Leyen	1 dicembre 2019	(1)	DE

(1) Scadenza IX legislatura del Parlamento europeo

⁴ <https://it.wikipedia.org> - accesso del 11 luglio 2022.

Assemblea comune europea 1952–1958		
Periodo	Presidente	Stato Membro
1952–1954	Paul-Henri Spaak	BE
1954	Alcide De Gasperi	IT
1954–1956	Giuseppe Pella	IT
1956–1958	Hans Furler	Germania Ovest
1958-1960	Robert Schuman	FR
1960-1962	Hans Furler	Germania Ovest

Parlamento Europeo designato		
Nel 1962 l'Assemblea parlamentare europea ha votato il cambiamento della propria denominazione in "Parlamento europeo"		
Periodo	Presidente	Stato Membro
1962-1964	Gaetano Martino	IT
1964-1965	Jean Pierre Duvieusart	BE
1965–1966	Victor Leemans	BE
1966–1969	Alain Poher	FR
1969–1971	Mario Scelba	IT
1971–1973	Walter Behrendt	Germania Ovest

Presidenti del Parlamento europeo eletto direttamente dai cittadini - 1979			
Legislatura	Periodo	Presidente	Stato Membro
I	1979–1982	Simone Veil	FR
	1982–1984	Piet Dankert	NL
II	1984–1987	Pierre Pflimlin	FR
	1987–1989	Charles Henry Plumb	UK
III	1989–1992	Enrique Barón Crespo	SP
	1992–1994	Egon Klepsch	DE
IV	1994–1997	Klaus Hänsch	DE
	1997–1999	José María Gil-Robles	ES
V	1999–2002	Nicole Fontaine	FR
	2002–2004	Pat Cox	IE
VI	2004–2007	Josep Borrell Fontelles	ES
	2007–2009	Hans-Gert Pottering	DE
VII	2009–2012	Jerzy Buzek	PL
	2012–2014	Martin Schulz	DE
VIII	2014- 2017	Martin Schulz	DE
	2017-2019	Antonio Tajani	IT
IX	2019- 2022	David Sassoli	IT
	2022-2024	Roberta Metsola	MT

Presidente Consiglio Europeo				
		dal	al	Stato Membro
1	Herman van Rompuy	1 dicembre 2009	31 maggio 2012 (1)	BE
2	Herman van Rompuy	1 giugno 2012	30 novembre 2014 (2)	BE
3	Donald Tusk	1 dicembre 2014	30 novembre 2019	PO
4	Charles Michel	1 dicembre 2019	30 novembre 2024	BE

(1) European Council Decision 2009/879/EU of 1 December 2009, electing the President of the European Council.

(2) European Council Decision 2012/151/EU of 1 March 2012, electing the President of the European Council.

Presidenza semestrale Consiglio UE ⁵			
Bulgaria	gennaio-giugno 2018	Austria	luglio-dicembre 2018
Romania	gennaio-giugno 2019	Finlandia	luglio-dicembre 2019
Croazia	gennaio-giugno 2020	Germania	luglio-dicembre 2020
Portogallo	gennaio-giugno 2021	Slovenia	luglio-dicembre 2021
Francia	gennaio-giugno 2022	Repubblica ceca	luglio-dicembre 2022
Svezia	gennaio-giugno 2023	Spagna	luglio-dicembre 2023
Belgio	gennaio-giugno 2024	Ungheria	luglio-dicembre 2024
Polonia	gennaio-giugno 2025	Danimarca	luglio-dicembre 2025
Cipro	gennaio-giugno 2026	Irlanda	luglio-dicembre 2026
Lituania	gennaio-giugno 2027	Grecia	luglio-dicembre 2027
Italia	gennaio-giugno 2028	Lettonia	luglio-dicembre 2028
Lussemburgo	gennaio-giugno 2029	Paesi Bassi	luglio-dicembre 2029
Slovacchia	gennaio-giugno 2030	Malta	luglio-dicembre 2030

⁵ DECISIONE (UE) 2016/1316 DEL CONSIGLIO del 26 luglio 2016 "che modifica la decisione 2009/908/UE che stabilisce le modalità di applicazione della decisione del Consiglio europeo sull'esercizio della presidenza del Consiglio e sulla presidenza degli organi preparatori del Consiglio."

Chairman EUMC				
		dal	al	Stato Membro
1	General Gustav Hagglund	9 aprile 2001	8 aprile 2004	FI
2	Generale Rolando Mosca Moschini	9 aprile 2004	5 novembre 2006	IT
3	General Henri Bentégeat	6 novembre 2006	5 novembre 2009	FR
4	General Håkan Syrén Hakan	6 novembre 2009	5 novembre 2012	SE
5	Lt.Gen. Patrick de Rousiers	6 novembre 2012	5 novembre 2015	FR
6	Generale Michail Kostarakos	6 novembre 2015	5 novembre 2018	EL
7	Generale Claudio Graziano	6 novembre 2018	31 maggio 2022	IT
8	General Robert BRIEGER	1 giugno 2022	31 maggio 2025	AT

Direttore Generale EUMS				
		dal	al	Stato Membro
1	Lieutenant General Rainer Schuwirth	1 marzo 2001	28 febbraio 2004	DE
2	Lieutenant General Jean-Paul Perruche	1 marzo 2004	28 febbraio 2007	FR
3	Lieutenant General David Leakey	1 marzo 2007	27 maggio 2010	UK
4	Lieutenant General Ton van Osch	28 maggio 2010	27 maggio 2013	NL
5	Lieutenant General Wolfgang Wosolsobe	28 maggio 2013	27 maggio 2016	AT
6	Lieutenant General Esa Pulkkinen	1 maggio 2016	29 giugno 2020	FI
7	Vice Admiral Hervé Bléjean	30 giugno 2020	29 giugno 2023	FR

Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esterni e la politica di sicurezza				
		dal	al	Stato Membro
1	Francisco Javier Solana de Madariaga (1)	18 ottobre 1999	30 novembre 2009	ES
2	Baronessa Catherine Margaret Ashton Of Upholland	1 dicembre 2009	31 ottobre 2014	UK
3	Federica Mogherini	1 novembre 2014	30 novembre 2019	IT
4	Josep Borrell	1 dicembre 2019	Maggio 2024 Termine IX Legislatura	ES

(1) Segretario Generale del Consiglio UE ed Alto Rappresentante PESC, nonché Segretario Generale della UEO.

Chief Executive EDA*				
		dal	al	Stato Membro
1	Mr Nick Witney	2004	2007	UK
2	Mr Alexandre Weiss	2007	ottobre 2010**	DE
3	M.me Claude France Arnould	17 gennaio 2011**	15 gennaio 2015***	FR
4	Mr. Jorge Domecq	16 gennaio 2015	gennaio 2020**	ES
5	Mr. Jiří Šedivý	5 marzo 2020	4 marzo 2023	CZ

* Nominato dallo Steering Board EDA su proposta del Capo dell'EDA/Alto Rappresentate. La durata dell'incarico è di 3 anni prorogabili di ulteriori 2 anni.

** carica vacante.

*** carica estesa di 1 anno su proposta HR ed approvata dall'EDA SB del 25 ottobre 2013.

LISTA DEGLI ACRONIMI DEGLI STATI MEMBRI

Interinstitutional Style Guide ed. 2011

The names of the Member States of the European Union must always be written and abbreviated according to the following rules:

- the two-letter ISO code should be used (ISO 3166 alpha-2), except for Greece and the United Kingdom, for which the abbreviations EL and UK are recommended;
- the protocol order of the Member States is based on the alphabetical order of their geographical names in the original language(s).

	Short name, source language(s)	Short name in English	Official name, source language (s) (protocol name)	Official name in English (protocol name)	Country code	Gender (M/F)
1	Belgique/België	Belgium	Royaume de Belgique/ Koninkrijk België	Kingdom of Belgium	BE	M
2	България (*)	Bulgaria	Република България	Republic of Bulgaria	BG	F
3	Česká republika	Czech Republic	Česká republika	Czech Republic	CZ	F
4	Danmark	Denmark	Kongeriget Danmark	Kingdom of Denmark	DK	F
5	Deutschland	Germany	Bundesrepublik Deutschland	Federal Republic of Germany	DE	F
6	Eesti	Estonia	Eesti Vabariik	Republic of Estonia	EE	F
7	Éire/Ireland	Ireland	Éire/Ireland	Ireland	IE	F
8	Ελλάδα	Greece	Ελληνική Δημοκρατία	Hellenic Republic	EL	F
9	España	Spain	Reino de España	Kingdom of Spain	ES	F
10	France	France	République française	French Republic	FR	F
11	Hrvatska	Croatia	Republika Hrvatska	Republic of Croatia	HR	M
12	Italia	Italy	Repubblica italiana	Italian Republic	IT	F
13	Κύπρος	Cyprus	Κυπριακή Δημοκρατία	Republic of Cyprus	CY	F
14	Latvija	Latvia	Latvijas Republika	Republic of Latvia	LV	F
15	Lietuva	Lithuania	Lietuvos Respublika	Republic of Lithuania	LT	F
16	Luxembourg	Luxembourg	Grand-Duché de Luxembourg	Grand Duchy of Luxembourg	LU	M
17	Magyarország	Hungary	Magyarország	Hungary	HU	F
18	Malta	Malta	Repubblika ta' Malta	Republic of Malta	MT	F
19	Nederland	Netherlands	Koninkrijk der Nederlanden	Kingdom of the Netherlands	NL	M
20	Österreich	Austria	Republik Österreich	Republic of Austria	AT	F
21	Polska	Poland	Rzeczpospolita Polska	Republic of Poland	PL	F
22	Portugal	Portugal	República Portuguesa	Portuguese Republic	PT	M
23	România	Romania	România	Romania	RO	F
24	Slovenija	Slovenia	Republika Slovenija	Republic of Slovenia	SI	F
25	Slovensko	Slovakia	Slovenská republika	Slovak Republic	SK	F
26	Suomi/Finland	Finland	Suomen tasavalta/ Republiken Finland	Republic of Finland	FI	F
27	Sverige	Sweden	Konungariket Sverige	Kingdom of Sweden	SE	F

Nota sull'IRAD e Nota sull'Autore

IRAD⁷⁷

L'Istituto di Ricerca e Analisi della Difesa (IRAD) è l'Organismo che gestisce, nell'ambito e per conto del Ministero della Difesa, la ricerca su temi di carattere strategico.

Costituito come Centro Militare di Studi Strategici (Ce.Mi.S.S.) nel 1987 e riconfigurato come IRAD nel 2021 a seguito dell'entrata in vigore della Legge 77/2020 - art.238 bis, l'IRAD svolge la propria opera avvalendosi di esperti civili e militari, italiani ed esteri, in piena libertà di espressione di pensiero.

Quanto contenuto negli studi pubblicati riflette quindi esclusivamente l'opinione del Ricercatore e non quella del Ministero della Difesa.

Ten.Col. Michele CUCCARO



Ufficiale dell'Arma Aeronautica ruolo delle Armi ha prestato servizio presso lo Stato Maggiore Aeronautica e lo Stato Maggiore Difesa.

È stato rappresentante italiano presso l'EU Military Committee Working Group /HTF a Bruxelles ed è attualmente in servizio presso la Direzione Alta Formazione e Ricerca della Centro Alti Studi per la Difesa.

Laureato in Giurisprudenza ed in Scienze Politiche presso l'Università "La Sapienza" di Roma.

⁷⁷ http://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/Pagine/default.aspx.

ISBN 979-12-5515-027-5



9 791255 150275