

La Politica estera e di sicurezza comune (PESC)

Corso di diritto dell'Unione europea (M-Z)
Seminario tenuto dalla Dott.ssa Federica Musso

Indice

- 1. Competenza dell'UE**
- 2. Quadro istituzionale**
- 3. Ruolo del Parlamento europeo**
- 4. Ruolo della Corte di giustizia**
- 5. Atti giuridici adottati in ambito PESC**
- 6. Procedura decisionale**
- 7. Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)**

1. COMPETENZA DELL'UE

- **Art. 2, par. 4, TFUE:**

“L'Unione ha competenza, conformemente alle disposizioni del trattato sull'Unione europea, per definire e attuare una politica estera e di sicurezza comune, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune”.

- La competenza dell'UE nel settore della PESC è *sui generis*:
 - la PESC non figura negli elenchi di cui agli articoli 3, 4, 6 TFUE
 - gli Stati membri hanno obblighi di coerenza e coordinamento

- Obbligo di coerenza: **art. 24, par. 3, TUE**

“Gli Stati membri sostengono attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca e rispettano l'azione dell'Unione in questo settore.

Gli Stati membri operano congiuntamente per rafforzare e sviluppare la loro reciproca solidarietà politica. Essi si astengono da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o tale da nuocere alla sua efficacia come elemento di coesione nelle relazioni internazionali”.

- Obbligo di coordinamento: **art. 32, co. 1, TUE**

“Gli Stati membri si consultano in sede di Consiglio europeo e di Consiglio in merito a qualsiasi questione di politica estera e di sicurezza di interesse generale per definire un approccio comune. Prima di intraprendere qualsiasi azione sulla scena internazionale o di assumere qualsiasi impegno che possa ledere gli interessi dell'Unione, ciascuno Stato membro consulta gli altri in sede di Consiglio europeo o di Consiglio. [...]”.

Cooperazioni rafforzate

Art. 329, par. 2, TFUE

“La richiesta degli Stati membri che desiderano instaurare tra loro una cooperazione rafforzata nel quadro della politica estera e di sicurezza comune è presentata al Consiglio. Essa è trasmessa all'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che esprime un parere sulla coerenza della cooperazione rafforzata prevista con la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, e alla Commissione, che esprime un parere, in particolare, sulla coerenza della cooperazione rafforzata prevista con le altre politiche dell'Unione. Essa è inoltre trasmessa per conoscenza al Parlamento europeo.

L'autorizzazione a procedere a una cooperazione rafforzata è concessa con una decisione del Consiglio, che delibera all'unanimità.

- **Art. 331, par. 2, TFUE**

“Ogni Stato membro che desideri partecipare a una cooperazione rafforzata in corso nel quadro della politica estera e di sicurezza comune notifica tale intenzione al Consiglio, all'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e alla Commissione.

Il Consiglio conferma la partecipazione dello Stato membro in causa previa consultazione dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e dopo aver constatato, se del caso, che le condizioni di partecipazione sono soddisfatte. Il Consiglio, su proposta dell'alto rappresentante, può inoltre adottare le misure transitorie necessarie per l'applicazione degli atti già adottati nel quadro della cooperazione rafforzata. Tuttavia, se il Consiglio ritiene che le condizioni di partecipazione non siano soddisfatte, indica le disposizioni da adottare per soddisfarle e fissa un termine per il riesame della richiesta di partecipazione.

Ai fini del presente paragrafo, il Consiglio delibera all'unanimità e conformemente all'articolo 330.”

2. QUADRO ISTITUZIONALE

- **Consiglio europeo**
- **Presidente del Consiglio europeo**
- **Consiglio**
- **Alto rappresentante per gli affari esteri e la sicurezza comune**
- **Commissione europea**
- **Comitato politico e di sicurezza**

Alto Rappresentante per la PESC

- **Art. 18, TUE**

“1. Il Consiglio europeo, deliberando a maggioranza qualificata con l'accordo del presidente della Commissione, nomina l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Il Consiglio europeo può porre fine al suo mandato mediante la medesima procedura.

2. L'alto rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Contribuisce con le sue proposte all'elaborazione di detta politica e la attua in qualità di mandatario del Consiglio. Egli agisce allo stesso modo per quanto riguarda la politica di sicurezza e di difesa comune.

3. L'alto rappresentante presiede il Consiglio «Affari esteri».

4. L'alto rappresentante è uno dei vicepresidenti della Commissione. Vigila sulla coerenza dell'azione esterna dell'Unione. In seno alla Commissione, è incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione nel settore delle relazioni esterne e del coordinamento degli altri aspetti dell'azione esterna dell'Unione”.

- **Art. 27, par. 3, TUE**

“Nell'esecuzione delle sue funzioni, l'alto rappresentante si avvale di un **servizio europeo per l'azione esterna**. Il servizio lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri ed è composto da funzionari dei servizi competenti del segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. L'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna sono fissati da una decisione del Consiglio. Il Consiglio delibera su proposta dell'alto rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione”.

4. RUOLO DEL PARLAMENTO EUROPEO

- **Art. 36, TUE**

“L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza consulta regolarmente il Parlamento europeo sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune e lo informa dell'evoluzione di tali politiche. Egli provvede affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione. I rappresentanti speciali possono essere associati all'informazione del Parlamento europeo.

Il Parlamento europeo può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'alto rappresentante. Esso procede due volte all'anno ad un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa comune”.

- **Dichiarazione dell'Alta rappresentante sulla responsabilità politica**
- **Accordo interistituzionale del 20 novembre 2002 tra il Parlamento europeo e il Consiglio relativo all'accesso da parte del Parlamento europeo alle informazioni sensibili del Consiglio nel settore della politica di sicurezza e di difesa (2002/C 298/01)**

5. RUOLO DELLA CORTE DI GIUSTIZIA

- **Art. 24, par. 1, TUE**

“La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente riguardo [alle disposizioni in materia di PESC], ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'articolo 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'articolo 275, secondo comma del trattato sul funzionamento dell'Unione europea”.

- **Art. 40, TUE**

“L'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del presente capo”.

6. GLI ATTI GIURIDICI ADOTTATI IN AMBITO PESC

Art. 22, TUE

decisioni del Consiglio europeo sugli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione riguardanti la PESC e altri settori dell'azione esterna

Art. 25, TUE

“L'Unione conduce la politica estera e di sicurezza comune:

- a) definendo gli orientamenti generali [sotto forma “decisioni” adottate dal Consiglio europeo, ai sensi dell’art. 26, par. 1, TFUE],
 - b) adottando decisioni [è il Consiglio che le adotta] che definiscono:
 - i) le azioni che l'Unione deve intraprendere,
 - ii) le posizioni che l'Unione deve assumere,
 - iii) le modalità di attuazione delle decisioni di cui ai punti i) e ii),
- [...]”.

Art. 31, par. 1, TUE

“[...] E’ esclusa l’adozione di atti legislativi”.

7. LA PROCEDURA DECISIONALE

- **Art. 31, TUE**

“1. Le decisioni a norma del presente capo sono adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui il presente capo dispone diversamente. [...]

In caso di astensione dal voto, ciascun membro del Consiglio può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale a norma del presente comma. In tal caso esso non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione. In uno spirito di mutua solidarietà, lo Stato membro interessato si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione, e gli altri Stati membri rispettano la sua posizione. Qualora i membri del Consiglio che motivano in tal modo l'astensione rappresentino almeno un terzo degli Stati membri che totalizzano almeno un terzo della popolazione dell'Unione, la decisione non è adottata.

2. In deroga alle disposizioni di cui al paragrafo 1, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata:

- quando adotta una decisione che definisce un'azione o una posizione dell'Unione, sulla base di una decisione del Consiglio europeo relativa agli interessi e obiettivi strategici dell'Unione di cui all'articolo 22, par. 1;

- quando adotta una decisione che definisce un'azione o una posizione dell'Unione in base a una proposta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza presentata in seguito a una richiesta specifica rivolta a quest'ultimo dal Consiglio europeo di sua iniziativa o su iniziativa dell'alto rappresentante;

- quando adotta decisioni relative all'attuazione di una decisione che definisce un'azione o una posizione dell'Unione;

- quando nomina un rappresentante speciale ai sensi dell'articolo 18, paragrafo 5.

Se un membro del Consiglio dichiara che, per specifici e vitali motivi di politica nazionale, intende opporsi all'adozione di una decisione che richiede la maggioranza qualificata, non si procede alla votazione. L'alto rappresentante cerca, in stretta consultazione con lo Stato membro interessato, una soluzione accettabile per quest'ultimo. In mancanza di un risultato il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può chiedere che della questione sia investito il Consiglio europeo, in vista di una decisione all'unanimità”.

7. POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE (PSDC)

Art. 42, par. 1, TUE

“1. 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.

2. 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. [...]”

Le strutture della PSDC

In seno al Consiglio sono stati istituiti 4 organi permanenti:

- **Comitato politico e di sicurezza (CPS)**, composto di rappresentanti nazionali a livello di alti funzionari/ambasciatori. Il CPS, la cui istituzione è prevista dal TUE, tratta tutte le questioni relative alla PESC, compresa la PESD, conformemente alle disposizioni del TUE. In caso di operazioni di gestione militare delle crisi, il CPS assicura, sotto l'autorità del Consiglio, il controllo politico e la direzione strategica dell'operazione, esaminando tutte le opzioni praticabili per la risposta dell'Unione. Il CPS fornisce inoltre orientamenti al Comitato militare.

- **Comitato militare (MC)**, composto dei Capi di Stato maggiore della difesa dei Paesi membri e rappresentati dai loro delegati militari. L'MC si riunisce a livello dei Capi di Stato maggiore della difesa se e quando necessario; esso offre consulenze militari e formula raccomandazioni al CPS ed assicura la direzione militare di tutte le attività militari nell'ambito dell'UE. Il Presidente dell'MC, preferibilmente un ex capo di Stato maggiore della difesa di uno Stato membro, è di nomina generale o ammiraglio a quattro stelle. È nominato dal Consiglio su raccomandazione del MC riunito a livello di capi SMD. Egli partecipa alle riunioni del Consiglio quando si devono prendere decisioni con implicazioni in materia di difesa.
- **Stato maggiore (MS)**, fornisce consulenza e sostegno in campo militare alla PESD, compresa l'esecuzione delle operazioni di gestione militare delle crisi sotto la guida dell'UE. Lo Stato maggiore assicura il tempestivo allarme, la valutazione della situazione e la pianificazione strategica nell'ambito dei compiti di Petersberg, compresa l'identificazione delle forze europee nazionali e multinazionali.

- **Capacità civile di pianificazione e condotta (CPCC)**, ha il compito di pianificare e condurre le operazioni civili decise in ambito PESD, sotto il controllo politico e la direzione strategica del Comitato politico e di sicurezza, di fornire assistenza e consulenza all'Alto Rappresentante, alla Presidenza e alle competenti strutture del Consiglio e di dirigere, coordinare, consigliare, sostenere, controllare e rivedere le operazioni civili PESD. Il CPCC lavora in stretta collaborazione con le altre strutture di gestione delle crisi, il Servizio europeo di azione esterna e la Commissione europea.

Altri organismi competenti in materia di PESD:

- **Agenzia europea per la difesa** “individua le esigenze operative, promuove misure per rispondere a queste, contribuisce a individuare e, se del caso, mettere in atto qualsiasi misura utile a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa, 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, par. 3, co. 2, TUE)

Le missioni civili e militari (c.d. missioni di Petersberg)

Art. 43, par. 1, TUE

- azioni congiunte in materia di disarmo
- missioni umanitarie e di soccorso
- missioni di consulenza e assistenza in materia militare
- missioni di prevenzione dei conflitti e di mantenimento della pace
- 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.

Le “forze armate” europee

- **Non esistono forze armate europee**
- **Art. 42, par. 3, co. 1, TUE**

“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. Gli Stati membri che costituiscono tra loro forze multinazionali possono mettere anche tali forze a disposizione della politica di sicurezza e di difesa comune.
- Obiettivo futuro: creazione di una **Forza europea di intervento rapido** di 60.000 unità che si possa dispiegare entro 60 giorni sui teatri in cui l'UE decide di attivare le c.d. missioni di Petersberg

Clausola di mutua difesa collettiva

- **Art. 42, par. 7, TUE**

“Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri [...]”.

- L'espressione “*ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri*” indica che la clausola di difesa collettiva non altera la politica di difesa di alcuni Stati membri dell'UE improntata alla neutralità (Austria, Finlandia, Irlanda, Svezia).

Rapporti con la NATO

- **Art. 42, par. 7, co. 2, TUE**

“Gli impegni e la cooperazione [nel settore della mutua difesa collettiva] rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa”.

Cooperazione strutturata permanente

- **Art. 42, par. 6, TUE**

“Gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative instaurano una cooperazione strutturata permanente nell'ambito dell'Unione [...]”.

La cooperazione strutturata non può pregiudicare lo svolgimento delle c.d. missioni di Petersberg.

- **Art. 46 TUE**

“1. Gli Stati membri che desiderano partecipare alla cooperazione strutturata permanente [...] e che rispondono ai criteri e sottoscrivono gli impegni in materia di capacità militari specificati nel protocollo sulla cooperazione strutturata permanente notificano la loro intenzione al Consiglio e all'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

2. [...] il Consiglio adotta una decisione che istituisce la cooperazione strutturata permanente e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata previa consultazione dell'alto rappresentante [...].

3. Ogni Stato membro che, in una fase successiva, desideri partecipare alla cooperazione strutturata permanente notifica la sua intenzione al Consiglio e all'alto rappresentante. Il Consiglio adotta una decisione che conferma la partecipazione dello Stato membro interessato [...]. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata previa consultazione dell'alto rappresentante. Solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri partecipanti prendono parte al voto.

4. Se uno Stato membro partecipante non soddisfa più i criteri [...], il Consiglio può adottare una decisione che sospende la partecipazione di questo Stato. Il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. Solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri partecipanti, ad eccezione dello Stato membro in questione, prendono parte al voto.

5. Se uno Stato membro partecipante desidera ritirarsi dalla cooperazione strutturata permanente notifica la sua decisione al Consiglio, che prende atto del fatto che la partecipazione dello Stato membro in questione termina.

6. Le decisioni e le raccomandazioni del Consiglio prese nel quadro della cooperazione strutturata permanente, diverse da quelle previste ai paragrafi da 2 a 5, sono adottate all'unanimità. Ai fini del presente paragrafo l'unanimità è costituita dai voti dei soli rappresentanti degli Stati membri partecipanti [...].”