

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXIV

2019

N. 2

RIVISTA TRIMESTRALE
DELLA SOCIETÀ ITALIANA PER L'ORGANIZZAZIONE INTERNAZIONALE

INDICE

FORUM

IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA TRA CRISI DELL'INTEGRAZIONE E RILANCIO DEL PROGETTO FEDERALE

PIETRO GARGIULO, IVAN INGRAVALLO – Introduzione.....	187
GIULIA ROSSOLILLO – La riforma dell'Unione europea: prospettive future.....	189
MICHELE VELLANO, ANNAMARIA VITERBO – Verso un rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro.....	205
PIETRO GARGIULO – Il futuro dell'Europa sociale: contenuto, problemi e limiti del pilastro europeo dei diritti sociali.....	233
CRISEIDE NOVI – Il ruolo ancora decisivo degli Stati membri nella politica estera e di sicurezza comune dell'Unione europea.....	253
IVAN INGRAVALLO – Considerazioni critiche sulle prospettive di ulteriore allargamento dell'Unione europea.....	279

INTERVENTI

UMBERTO LEANZA – L'individuo e i diritti umani nell'ordinamento internazionale e in quello europeo.....	301
---	-----

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

Nazioni Unite

Consiglio di sicurezza (gennaio-marzo 2019), p. 313

1. Considerazioni introduttive, p. 313; 2. Il rinnovo dei mandati delle *peace-keeping operations*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi, p. 313; 3. Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti e individui, p. 314; 4. L'obiettivo di far tacere le armi in Africa entro il 2020, p. 315; 5. Una più efficace azione per prevenire e reprimere il finanziamento del terrorismo, p. 315.

Luigi D'Ettorre

Istituti Specializzati delle Nazioni Unite e altre organizzazioni e istituzioni internazionali

COMITATO DI CONTROLLO SULLA CONVENZIONE SUI DIRITTI DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA

Le osservazioni conclusive del Comitato CRC ai rapporti periodici congiunti quinto e sesto dell'Italia, p. 317

Chiara Tea Antoniazzi

ORGANIZZAZIONI REGIONALI NEL MONDO ARABO-ISLAMICO

L'attività nel 2017-2018, p. 331

Elisa Tino

RECENSIONI

GUERINO FARES, *Prestazioni sociali tra garanzie e vincoli*, Editoriale Scientifica, Napoli, II ed., 2018, pp. X-306 (*Pietro Gargiulo*), p. 341

LA COMUNITÀ INTERNAZIONALE

Vol. LXXIV

2019

N. 2

QUARTERLY JOURNAL
OF THE ITALIAN SOCIETY FOR INTERNATIONAL ORGANIZATION

SUMMARY

FORUM

THE FUTURE OF THE EUROPEAN UNION BETWEEN THE CRISIS OF INTEGRATION AND THE REVITALIZATION OF THE FEDERAL PROJECT

PIETRO GARGIULO, IVAN INGRAVALLO – Preliminary Remarks.....	187
GIULIA ROSSOLILLO – The Reform of the European Union: Future Prospects.....	189
MICHELE VELLANO, ANNAMARIA VITERBO – Towards a Stronger International Role of the Euro.....	205
PIETRO GARGIULO – The Future of Social Europe: Content, Problems and Constraints of the European Pillar of Social Rights.....	233
CRISEIDE NOVI – The Ongoing Decisive Role of Member States in the EU Common Foreign and Security Policy.....	253
IVAN INGRAVALLO – Observations on the Future Enlargement of the European Union.....	279

INTERVENTIONS

UMBERTO LEANZA – Persons and Human Rights in the International and European Legal Systems.....	301
---	-----

SURVEYS

ACTIVITY OF INTERNATIONAL ORGANIZATIONS

United Nations

Security Council (January-March 2019), p. 313

1. Preliminary remarks, p. 313; 2. The renewal of the mandates of peace-keeping operations, of
observatory missions and other mechanisms, p. 313; 3. The renewal of the mandates of the
mechanisms established under Chapter VII of the Charter, of the authorizations to multinational
forces and of the sanctions imposed against States, other bodies and individuals, p. 314; 4. The goal
of silencing the guns in Africa by 2020, p. 315; 5. A more effective action to prevent and combat the
financing of terrorism, p. 315.

Luigi D'Ettore

Specialized agencies of the United Nations and other international organizations and institutions

MONITORING COMMITTEE ON THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD
Concluding observations of the CRC Committee on the fifth and sixth joint periodical reports of Italy, p. 317.

Chiara Tea Antoniazzi

REGIONAL ORGANIZATIONS IN THE ARAB-ISLAMIC WORLD
The activities in 2017-2018, p. 331.

Elisa Tino

REVIEW OF BOOKS

GUERINO FARES, *Prestazioni sociali tra garanzie e vincoli*, Editoriale Scientifica, Napoli, II ed., 2018, pp. X-306 (*Pietro Gargiulo*), p. 341

FORUM

IL FUTURO DELL'UNIONE EUROPEA TRA CRISI DELL'INTEGRAZIONE E RILANCIO DEL PROGETTO FEDERALE

Da alcuni anni l'Unione europea è scossa da diverse crisi che hanno notevolmente indebolito la sua attrattività e, soprattutto, lo slancio verso una maggiore integrazione. L'idea attorno alla quale si articola il forum è quella di riflettere, anche alla luce dei nuovi equilibri politici nelle istituzioni europee, conseguenti alle elezioni parlamentari del maggio scorso, su alcuni temi dell'attuale fase dell'Unione europea, che sono al centro dell'idea del rilancio del processo di integrazione.

Una discussione sul futuro dell'UE deve necessariamente prendere le mosse dalle questioni istituzionali e "costituzionali" dell'Unione. Negli ultimi tempi sono state avanzate varie proposte su come favorire l'approfondimento dell'Unione. Il problema fondamentale riguarda la possibilità di procedere verso un'integrazione differenziata nell'ambito del quadro giuridico esistente. Il tema può essere affrontato attraverso l'analisi di tre aspetti in particolare: la possibilità di utilizzare alternativamente lo strumento della cooperazione rafforzata, la conclusione di accordi intergovernativi paralleli al quadro UE (come è accaduto per il Fiscal Compact e il Meccanismo europeo di stabilità), procedere verso una revisione dei Trattati.

Tra i temi in merito ai quali abbiamo ritenuto opportuna una riflessione rientra anzitutto quello dell'unificazione monetaria. La crisi dei debiti sovrani ha messo in luce i difetti strutturali dell'Unione economica e monetaria, a fronte dei quali gli Stati membri hanno scelto di affiancare all'approccio sovranazionale quello intergovernativo. Le operazioni di politica monetaria hanno evitato la rottura dell'Unione monetaria nel breve periodo, ma non hanno assicurato un ritorno ad una crescita stabile e sostenibile.

Le risposte improntate all'austerità che l'Unione e molti dei suoi Stati membri hanno messo in atto per rispondere alla crisi economica e finanziaria hanno colpito profondamente la dimensione sociale

dell'Unione. L'obiettivo della riforma di Lisbona di stabilire un equilibrio tra crescita economica e progresso sociale è stato significativamente ridimensionato con la conseguente crisi del modello sociale europeo. In tale ambito la risposta dell'UE fondata sull'istituzione del Pilastro europeo dei diritti sociali appare piuttosto debole e sul piano applicativo non sta dando i risultati sperati.

Un'altra questione centrale per il futuro dell'Unione attiene alla dimensione della sua sicurezza esterna, che si lega ai conflitti armati e all'instabilità che circondano l'Unione e si concentrano nel suo vicinato, sia orientale che meridionale-mediterraneo. Il contesto internazionale nel quale l'Unione agisce si sta deteriorando e, a fronte di ciò, essa deve dotarsi degli strumenti necessari per proporsi sulla scena internazionale come attore rilevante e affidabile.

Infine, un aspetto fondamentale per il futuro dell'Unione è rappresentato dalla politica di allargamento per i prossimi anni. L'Unione sta perdendo attrattività nei confronti degli Stati terzi, ed anzi la vicenda della Brexit segnala una preoccupante inversione di tendenza rispetto al passato. Dopo l'improvviso, imponente e forse poco prudente allargamento del 2004, l'Unione ora sta saggiamente adottando una strategia più accorta e responsabile con quei Paesi che da anni stanno negoziando la loro adesione (Turchia e Paesi balcanici). I negoziati con tutti questi Paesi stanno andando avanti con una certa fatica, soprattutto con alcuni di essi, come la Turchia, e non sembrano indirizzati a produrre risultati positivi nel breve termine.

Le riflessioni che trovate di seguito intendono fare il punto sulla situazione attuale e formulare alcune riflessioni sul futuro dell'UE. L'impressione è che il processo di integrazione europea abbia bisogno di un nuovo slancio, anche al fine di superare un risorgente nazionalismo. È evidente, comunque, che il rilancio dell'integrazione dipende dai Governi degli Stati membri e dalla loro volontà di investire nuovamente sull'ideale di una sempre maggiore integrazione. Tuttavia, non è detto che ciò accada.

Pietro Gargiulo, Ivan Ingravallo

LA RIFORMA DELL'UNIONE EUROPEA: PROSPETTIVE FUTURE

GIULIA ROSSOLILLO

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'equilibrio istituzionale classico e il metodo comunitario. – 3. I limiti del metodo comunitario. – 4. Le conseguenze della crisi economico-finanziaria: l'affermarsi di soluzioni intergovernative. – 5. *Segue*: il ricorso a forme di differenziazione. – 6. La necessità di un'integrazione differenziata e l'insufficienza degli strumenti esistenti. – 7. Le prospettive future.

1. La crisi economica e finanziaria dell'ultimo decennio, oltre ad incidere sui meccanismi di funzionamento dell'Unione europea e sul suo equilibrio istituzionale, ha consentito di mettere in luce con chiarezza i limiti del processo di integrazione europea e di riflettere con maggiore consapevolezza sulle caratteristiche del cosiddetto metodo comunitario. Gli strumenti messi a disposizione dell'Unione dai Trattati esistenti non hanno in effetti consentito di rispondere in maniera efficace alle esigenze poste in primo piano dalla crisi, lasciando di fatto in capo agli Stati membri la responsabilità di individuare soluzioni efficaci. Si tratta di chiedersi se tali difficoltà trovino origine nella mancata estensione del metodo comunitario a tutti i settori di intervento del diritto dell'Unione, o se piuttosto esse non siano conaturate al metodo comunitario stesso, pensato per dar vita a un mercato unico, ma inadatto ad applicarsi a materie nelle quali la sovranità stessa degli Stati membri è messa in gioco.

2. Spunti interessanti in merito alle caratteristiche del metodo comunitario possono essere tratti dal dibattito sviluppatosi all'inizio degli anni '50 in merito al progetto di Comunità politica europea (CPE) che avrebbe affiancato la Comunità europea di difesa (CED). La Comunità politica europea configurata dal progetto di trattato del 1953 si fondava su una struttura istituzionale per molti aspetti più avanzata dell'attuale struttura istituzionale dell'Unione. La funzione legislativa era previsto che fosse infatti esercitata da un Parlamento composto da una Camera bassa eletta a suffragio universale diretto e da una Camera alta – il Senato – i cui membri erano nominati dai Parlamenti nazionali degli Stati membri. La funzione esecutiva spettava

invece a un Consiglio esecutivo, il cui Presidente era nominato dal Senato e i cui membri – i Ministri della Comunità – erano scelti dal Presidente. Il Consiglio esecutivo per entrare in funzione doveva ottenere la fiducia di entrambe le Camere. A differenza di quanto accade oggi nell'Unione europea, dunque, la Comunità politica poteva disporre di un esecutivo omogeneo politicamente, alla cui nomina gli Stati membri partecipavano solo in quanto rappresentati nel Senato, e che assicurava il governo della Comunità.

Il modello federale incarnato dai due organi ora citati risultava tuttavia fortemente diluito dalla presenza di un Consiglio dei ministri, composto dai rappresentanti degli Stati a livello ministeriale, le cui prerogative limitavano il margine di azione di Parlamento e Consiglio esecutivo. Il Consiglio dei ministri, in effetti, definito dal progetto di trattato come l'organo incaricato di armonizzare l'azione del Consiglio esecutivo e quella degli Stati membri, aveva il potere di condizionare l'azione del primo nei settori più sensibili di intervento della Comunità, quali la politica estera (il Consiglio esecutivo poteva agire come mandatario comune degli Stati membri solo in seguito a una decisione del Consiglio dei ministri all'unanimità) e il finanziamento della Comunità (i contributi degli Stati membri e le eventuali imposte della Comunità dovevano essere oggetto di proposta da parte del Consiglio esecutivo, ma la decisione era condizionata a un accordo unanime in seno al Consiglio dei ministri).

Come era stato sottolineato all'epoca dalla dottrina¹, i redattori del trattato, evitando di scegliere tra metodo federale e metodo inter-governativo, avevano configurato una struttura istituzionale che conteneva elementi di entrambi, con il rischio di creare meccanismi potenzialmente in grado di paralizzare il funzionamento dell'organizzazione. Il sistema di pesi e contrappesi che caratterizzava l'equilibrio tra Consiglio esecutivo e Consiglio dei ministri faceva sì, infatti, che nei settori di competenza più importanti nessuna delle due istituzioni, una delle quali – il Consiglio dei ministri – decideva all'unanimità, potesse funzionare indipendentemente dall'altra, e che, dunque, in mancanza di una posizione comune, non si potesse giungere a una decisione².

¹ Sul punto v. A.H. ROBERTSON, *The European Political Community*, in *British Yearbook of International Law*, 1952, 400 ss.

² Come nota A.H. ROBERTSON, *op. cit.*, 401, «from the point of view of effective action, the European Executive Council is undoubtedly less efficient by reason of the fact that for more important decisions it requires the consent of the Council of National Ministers. The latter, on the other hand, has no executive functions and no power of initiative. It may legitimately be feared, therefore, that the presence of both types of organ (...) in one and the

Pur dando vita a una struttura istituzionale dal carattere per molti aspetti decisamente sovranazionale e attribuendo alla Comunità una serie ampia di competenze, i redattori del progetto di trattato erano dunque rimasti ancorati all'idea di salvaguardare la sovranità degli Stati membri³.

Tale risultato era stato il frutto di un dibattito molto approfondito sulla possibile struttura istituzionale di una Comunità politica che affiancasse la Comunità europea di difesa, dibattito nell'ambito del quale l'opzione federale – e dunque la riduzione degli Stati membri a componenti di una nuova entità sovrana – era stata seriamente presa in considerazione e studiata. Ci troviamo infatti nell'immediato dopoguerra, dunque in un'epoca nella quale la spinta politica verso la creazione di un'unione che possa garantire la pace in Europa è molto forte. È sufficiente leggere le risoluzioni del Comité d'études sur la Constitution européenne⁴ e i lavori dell'Assemblea *ad hoc*⁵ per rendersi conto dei numerosi riferimenti alle esperienze federali, in particolare degli Stati Uniti, che hanno permeato il dibattito di quegli anni.

Dopo il fallimento della CED e, dunque, anche del progetto di dar vita a una Comunità politica europea, tale spinta verso un'unione di carattere politico subisce una battuta d'arresto. Il Trattato istitutivo della Comunità economica europea si colloca pertanto in un contesto alquanto differente, caratterizzato dall'abbandono di una prospettiva politica a vantaggio di un approccio funzionalista, che avrebbe portato, secondo l'idea dei Padri Fondatori, a un'evoluzione quasi naturale verso forme di integrazione sempre più stretta.

La prospettiva federale scompare dunque dal dibattito sul futuro assetto istituzionale della Comunità economica europea e il cosiddetto metodo comunitario appare essere più un perfezionamento del tradizionale metodo intergovernativo che un compromesso tra metodo

same structure may incorporate the disadvantages of both methods, without entailing the advantages which either may afford in isolation, and thus lead to a stalemate if the situation should arise in which the two organs do not agree while neither can act without the consent of the other».

³ In questo senso v. M. MAZIOTTI, *Il progetto di Statuto della Comunità Europea*, in *Archivio giuridico 'Filippo Serafini'*, 1953, 22.

⁴ Il Comité d'Etudes sur la Constitution Européenne (CECE) fu creato nel 1952 dal Movimento europeo con lo scopo di contribuire alla redazione dello Statuto della Comunità politica europea.

⁵ È all'Assemblea *ad hoc*, composta dai membri dell'Assemblea della CECA integrati da componenti provenienti da Francia, Germania e Italia – e che, di fatto, includeva molti membri del Comité d'études sur la Constitution européenne –, che fu affidato il compito di redigere lo Statuto della Comunità politica europea.

intergovernativo e metodo federale⁶. Se, infatti, nel progetto di Comunità politica europea l'organo legislativo e l'organo esecutivo traggono ispirazione, quanto alla loro composizione e, in parte, alle loro funzioni, dai modelli esistenti nelle federazioni, nella Comunità economica europea, e oggi nell'Unione, manca un vero esecutivo indipendente – quanto alle sue modalità di nomina – dagli Stati membri e la funzione legislativa non è prerogativa esclusiva del Parlamento (peraltro privo del potere di iniziativa legislativa), bensì del Parlamento e del Consiglio, organo quest'ultimo che in alcune procedure assume un ruolo di preminenza rispetto al primo.

Tale assetto istituzionale, frutto della consapevolezza degli Stati membri di non essere in grado di far fronte singolarmente a problemi di dimensione ormai sovranazionale, ma contemporaneamente della loro volontà di non privarsi della sovranità⁷, è dunque tuttora fondato – ancor più di quanto accadeva nel progetto di Comunità politica europea – su una cooperazione tra Stati e i poteri dell'Unione possono essere esercitati efficacemente solo con il concorso di questi⁸.

⁶ In questo senso v. P. MAGNETTE, *Comparing Constitutional Change in the United States and in the European Union*, in A. MENON, M.A. SCHAIN (eds.), *Comparative Federalism: the European Union and the United States in Comparative Perspective*, Oxford, 2006, 164.

⁷ Sul punto v. R. DEHOUSSE, *The 'Community Method' at Sixty*, in R. DEHOUSSE (ed.), *The 'Community Method'. Obstinate or Obsolete?*, Basingstoke, 2011, 8; S. ADALID, *La Banque centrale européenne et l'Eurosystème*, Bruxelles, 2015, 69, secondo il quale «l'Union européenne permet d'atteindre des résultats auxquels les Etats seuls ne pourraient pas parvenir, au moyen d'une méthode fondée principalement sur la coopération entre eux. (...) Avec la participation constante des autorités nationales au processus communautaire, les Etats peuvent retrouver une partie de la 'voice' qu'ils ont perdue dans les secteurs gouvernés par la méthode traditionnelle».

⁸ In tema v. D.J. ELAZAR, *The United States and the European Union: Models for their Epochs*, in K. NICOLAIDIS, R. HOWSE (eds.), *The Federal Vision*, Oxford, 2001, 40; P. LEINO, T. SAARENHEIMO, *Sovereignty and Subordination: on the Limits of EU Economic Policy Coordination*, in *European Law Review*, 2017, 183 s.; N. SCANDAMIS, *Le paradigme de la gouvernance européenne. Souveraineté et marché*, Bruxelles, 2009, 48 ss. Tale lettura sembra confermata dalla definizione di metodo comunitario data dalla stessa Commissione, secondo la quale «la méthode communautaire (...) assume le traitement équitable de tous les Etats membres, des plus grands aux plus petits. Elle fournit un moyen d'arbitrer entre divers intérêts au travers de deux filtres successifs: le filtre de l'intérêt général, au niveau de la Commission; le filtre de la représentation démocratique européenne et nationale, au niveau du Conseil et du Parlement, qui constituent ensemble le pouvoir législatif de l'Union» (citata da R. DEHOUSSE, *La méthode communautaire, système opérationnel «par défaut» de l'UE*, Notre Europe, febbraio 2013).

3. Se tale metodo si è dimostrato efficace nella costruzione del mercato unico⁹, e dunque nell'abbattimento degli ostacoli alle libertà di circolazione e nel garantire una concorrenza non falsata, esso ha mostrato i suoi limiti a partire dalla decisione di dar vita a un'Unione economica e monetaria, limiti che si sono manifestati in modo dirompente durante la crisi.

La creazione di una moneta unica e di una Banca centrale ha, infatti, comportato una forte limitazione della sovranità degli Stati membri dell'eurozona, stretti da vincoli sempre più profondi tra loro e legati reciprocamente dal fatto di aver perso il controllo della politica monetaria. All'inserimento di tale «germe federale» nell'Unione non ha tuttavia corrisposto un mutamento dei suoi meccanismi di funzionamento e un'attribuzione a questa della capacità di autodeterminare la propria condotta indipendentemente dagli Stati membri.

La conseguenza è stata paradossale: la riduzione dell'autonomia degli Stati membri dovuta alle conseguenze della creazione di un mercato unico e alla perdita della sovranità monetaria ha reso detti Stati dipendenti da decisioni comuni a livello europeo, ma dall'accordo tra questi ultimi dipende la capacità del livello sovranazionale di adottare decisioni e la loro applicazione effettiva¹⁰. Si è così realizzata quella situazione di stallo che già all'epoca del progetto di Comunità politica europea la dottrina aveva temuto¹¹.

Come è stato notato, il metodo comunitario si è fondato sull'assunto che la Comunità prima e l'Unione poi potessero funzionare senza un governo, bensì attraverso forme di *governance*, cioè un insieme di regole autoimposte dagli Stati¹². Tale meccanismo ha comportato che le decisioni implicanti scelte politiche e di indirizzo, in mancanza di un esecutivo sovranazionale legittimato democraticamente – pensabile solo in una struttura avente carattere sovrano –, fossero assunte

⁹ Come nota G. MAJONE, *Federation, Confederation and Mixed Government: A EU-US Comparison*, in A. MENON, M.A. SCHAIN (eds.), *op. cit.*, 135, il metodo comunitario ha funzionato per la cosiddetta integrazione negativa, mentre ha mostrato i suoi limiti quando si è trattato di intervenire in ambiti politicamente sensibili.

¹⁰ Sul punto v. F.W. SCHARPF, *Problem-Solving Effectiveness and Democratic Accountability in the EU*, Max-Planck-Institut für Gesellschaftsforschung Working Paper 03/1, febbraio 2003, 12 ss.

¹¹ A.H. ROBERTSON, *op. cit.*, 401.

¹² Sul punto v. J-F. JAMET, *L'Europe peut-elle se passer d'un gouvernement économique?*, Paris, 2011, 13 s.; J-L. QUERMONNE, *L'Europe en quête de légitimité*, Paris, 2001, 73 ss.; P. DE SCHOUTHEETE, *The European Council and the Community Method*, Notre Europe Policy Paper 56, 2012, 13 s., 22.

dagli Stati di comune accordo¹³. Nei settori che toccano da vicino la sovranità statale – quali quello della politica economica e del controllo delle frontiere esterne –, la preminenza degli organi che rappresentano gli Stati e il ricorso a forme di cooperazione tra questi ultimi anche esterne alla cornice dell'Unione hanno dunque sempre assunto un particolare rilievo¹⁴. Tale tendenza appare essersi accentuata nell'ultimo decennio, quando da un lato si è resa manifesta l'insufficienza degli strumenti a disposizione dell'Unione e l'inadeguatezza dei suoi meccanismi di funzionamento a rispondere in modo rapido ed efficiente ai problemi generati dalla crisi economica e finanziaria prima e dalla crisi migratoria poi; dall'altro, in detti settori sensibili, è divenuta evidente la necessità di scelte politiche e di indirizzo. Così, a titolo di esempio, l'assenza in capo all'Unione del potere di controllo delle frontiere esterne e di gestione della politica migratoria (peraltro strettamente connessa all'assenza di una reale politica estera comune) ha reso l'Unione impotente di fronte alla mancanza di accordo tra gli Stati membri sui criteri per la determinazione della competenza a esaminare le domande di protezione internazionale.

4. È in particolare per far fronte alla crisi economica che, di fronte alla complessità e lentezza dei meccanismi decisionali dell'Unione¹⁵ e all'assenza in capo a questa di competenza in materia di gestione della politica economica e fiscale, che si è fatto ricorso a strumenti di carattere intergovernativo anche al di fuori della cornice dei Trattati¹⁶ e il Consiglio europeo ha visto accrescersi il suo ruolo. Come sottolineato da Van Rompuy nel 2001, «in times of crisis we

¹³ Sul punto v. M. STARITA, *Il Consiglio europeo e la crisi del debito sovrano*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2013, 405.

¹⁴ Nonostante le norme relative all'Unione economica e monetaria non abbiano – a differenza di quelle in materia di politica esterna e di sicurezza comune – una collocazione peculiare nei Trattati, si tratta di un settore di competenza con caratteristiche atipiche rispetto agli altri dell'Unione: sul punto v. S. MARCIALI, *La flexibilité du droit de l'Union européenne*, Bruxelles, 2007, 397; M. STARITA, *op. cit.*, 388. Quanto al controllo delle frontiere esterne, non va dimenticato che il Trattato di Schengen è stato adottato al di fuori dei meccanismi previsti dal diritto comunitario.

¹⁵ Sul punto v. P. DE SCHOUTHEETE, *op. cit.*, 8, il quale nota che «the Community method was not designed to deal with crises. It is based on balanced procedures, institutional workings and successive readings. It takes time to be implemented. However, the very nature of a crisis means that time is of the essence».

¹⁶ Come nota G. MAJONE, *op. cit.*, 135, riferendosi peraltro a un'epoca anteriore alla crisi economica e finanziaria, «it is not surprising that most institutional and policy innovations of recent years have taken place outside the framework of the Community method, but by direct agreement among Member States».

reach the limits of institutions built on attributed competences. When we enter uncharted territory and new rules have to be set, the European Council is well placed to play its part»¹⁷.

Per quanto concerne l'adozione di misure estranee ai meccanismi di funzionamento dell'Unione e quindi al metodo comunitario, ad essa possono essere ricondotti alcuni provvedimenti adottati negli ultimi anni volti al salvataggio di Stati membri in difficoltà, sia a un controllo più stringente sulle politiche di bilancio degli Stati membri stessi. Così, gli accordi relativi al salvataggio della Grecia, del 2010, sono stati conclusi dagli Stati membri dell'eurozona; su di un accordo internazionale tra gli Stati membri dell'eurozona si fonda lo European Financial Stability Facility, e un trattato internazionale tra gli Stati della zona euro, se pur fondato sull'art. 136 TFUE, ha portato alla costituzione del Meccanismo europeo di stabilità; infine, il cosiddetto Fiscal Compact altro non è che un trattato internazionale concluso tra 25 Stati membri¹⁸.

Il ricorso sempre più frequente allo strumento del trattato internazionale, fondato o meno su disposizioni dei Trattati istitutivi, non è slegato dalla seconda tendenza sopra citata, e cioè al ruolo sempre più incisivo assunto dal Consiglio europeo. Come è noto, la dottrina ha a lungo dibattuto sulla natura di tale organo e sulla sua assimilabilità alle altre istituzioni dell'Unione¹⁹. Ciò che qui importa sottolineare, tuttavia, è come negli ultimi anni il Consiglio europeo abbia assunto un ruolo di guida politica dell'Unione europea che ha parzialmente inciso sul suo equilibrio istituzionale²⁰. Alla base di tutti i trattati tra Stati membri sopra citati e adottati per far fronte alla crisi, vi è infatti stato un impulso del Consiglio europeo, che di tal guisa ha esercitato un ruolo di stimolo a una cooperazione internazionale di tipo classico, più che di vera e propria istituzione dell'Unione stessa.

¹⁷ *The discovery of co-responsibility: Europe in the debt crisis*, discorso tenuto da Herman Van Rompuy presso la Humbolt Universität di Berlino, 6 febbraio 2012.

¹⁸ Il ricorso a un trattato internazionale è stato dovuto in questo caso all'impossibilità di modificare i Trattati istitutivi seguendo l'ordinaria procedura di revisione, dovuta all'opposizione del Regno Unito, che chiedeva un trattamento privilegiato in merito alla regolamentazione dei mercati finanziari.

¹⁹ Sul punto v. M. STARITA, *op. cit.*, 402 ss., il quale nota come vari elementi emersi in particolare negli anni della crisi economica abbiano messo in luce come l'attività del Consiglio europeo non sia assimilabile a logiche di tipo organico e risponda piuttosto in molti casi a schemi tipici del diritto internazionale dell'economia.

²⁰ Sull'evoluzione storica del Consiglio europeo v. per tutti P. DE SCHOUTHEETE, *op. cit.*, 3 ss.

Anche in merito all'adozione di atti dell'Unione, il Consiglio europeo si è assunto poi in alcune ipotesi un ruolo estraneo a quello attribuitogli dai Trattati. Così, in relazione ai cinque regolamenti e alla direttiva che costituiscono il cosiddetto *six pack*, pur non essendo formalmente titolare del potere di iniziativa legislativa, esso si è fatto promotore della stessa attraverso le indicazioni formulate da un gruppo di lavoro nominato dal suo Presidente²¹.

5. Quanto alla seconda tendenza manifestatasi negli ultimi anni con particolare intensità – quella alla differenziazione tra Stati membri –, essa è riconducibile essenzialmente a due fenomeni. Da un lato, all'evidenza sempre più netta delle peculiarità degli Stati membri della zona euro rispetto agli Stati membri che hanno mantenuto la sovranità monetaria e dunque alla necessità di adottare misure che riguardassero solo i primi. Dall'altro, alla difficoltà sempre maggiore di trovare un consenso tra tutti gli Stati, o meglio alla presenza ormai evidente nell'ambito dell'Unione di differenti visioni sulle prospettive sul processo di integrazione²².

Quanto al primo aspetto, l'adozione della moneta unica da parte dei 19 Stati che oggi fanno parte dell'eurozona ha determinato il sorgere di esigenze comuni a questi, che vanno ben al di là dell'aspetto monetario. Di tale realtà, almeno in parte, tengono conto anche i Trat-

²¹ V. le conclusioni del Consiglio europeo del 25/26 marzo 2010, consultabili all'indirizzo www.european-council.europa.eu. Oggetto di attenzione da parte della Corte di giustizia è stato anche il comportamento del Consiglio europeo in merito all'adozione della decisione (UE) n. 2015/1601, che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia. Nelle sue conclusioni del 25 e 26 giugno 2015, il Consiglio europeo aveva affermato che gli Stati membri avrebbero dovuto decidere «per consenso» in merito alla ripartizione dei richiedenti protezione internazionale, ma il Consiglio aveva in seguito adottato detta decisione a maggioranza qualificata. Di fronte alle argomentazioni della Repubblica slovacca e dell'Ungheria, che sostenevano che in tal modo si fosse realizzata una violazione di forme sostanziali dell'atto, la Corte sottolinea che «l'articolo 78, paragrafo 3, TFUE permette al Consiglio di adottare misure a maggioranza qualificata, così come il Consiglio ha fatto adottando la decisione impugnata. Il principio dell'equilibrio istituzionale vieta che il Consiglio europeo modifichi tale regola di voto imponendo al Consiglio, mediante conclusioni formulate ai sensi dell'articolo 68 TFUE, una regola di voto all'unanimità» (Corte di giustizia, sentenza del 6 settembre 2017, causa C-643/15 e C-647/15, *Repubblica slovacca e Ungheria c. Consiglio dell'Unione europea*, punto 148).

²² Come nota B. DE WITTE, *An Undivided Union? Differentiated Integration in Post-Brexit Times*, in *Common Market Law Review*, 2018, 236, non è più possibile parlare di Europa a più velocità, dal momento che tale espressione presuppone la prospettiva che in futuro gli Stati con una velocità minore raggiungano il gruppo di Stati che è avanzato più rapidamente verso un'integrazione più profonda, mentre oggi è chiaro che alcuni Stati membri sono contrari a detta prospettiva.

tati, che infatti contengono alcune disposizioni che concernono solo gli Stati che hanno rinunciato alla moneta nazionale. Così, non solo l'art. 139 TFUE contempla un elenco di disposizioni che non si applicano agli Stati membri con deroga, ma l'art. 136 TFUE consente agli Stati la cui moneta è l'euro, attraverso misure del Consiglio decise con il voto unicamente degli Stati dell'eurozona, di rafforzare il coordinamento e la sorveglianza della disciplina di bilancio e di elaborare gli orientamenti di politica economica vigilando affinché siano compatibili con quelli adottati per l'insieme dell'Unione²³. Sulla base di tale disposizione, modificata con procedura di revisione semplificata, che ha aggiunto ad essa un comma secondo il quale gli Stati membri la cui moneta è l'euro possono istituire un meccanismo di stabilità per salvaguardare la stabilità della zona euro nel suo insieme, è stato adottato il Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità (il cosiddetto Fondo salva Stati). Peraltro, il fatto che detto Meccanismo sia il frutto di un trattato internazionale è indice ancora una volta della percezione da parte degli Stati dell'inadeguatezza dei meccanismi di funzionamento dell'Unione a far fronte a situazioni di urgenza. L'art. 136 TFUE modificato, in effetti, non forniva alcuna indicazione sulla forma attraverso la quale dar vita a detto Meccanismo, sicché esso si sarebbe potuto anche fondare su un regolamento.

Al di là delle specifiche disposizioni che prendono in considerazione la peculiarità degli Stati che hanno adottato la moneta unica, non sono previsti tuttavia nei Trattati meccanismi più generali attraverso i quali sia possibile per gli Stati dell'eurozona avanzare verso il completamento dell'Unione monetaria; non esistono in altre parole disposizioni corrispondenti all'art. 48 TUE (revisione dei Trattati) o all'art. 352 TFUE (clausola di flessibilità) limitate agli Stati della zona euro e attivabili solo da detti Stati²⁴. In alcune circostanze nelle quali

²³ Secondo B. DE WITTE, *op. cit.*, 240, l'art. 136 TFUE non comporterebbe conseguenze molto rilevanti in termini di differenziazione, dal momento che anche gli Stati esterni all'eurozona partecipano alla discussione e spesso il Consiglio decide *per consensus*, dunque senza ricorrere a una votazione formale.

²⁴ Sulla necessità di introdurre una procedura di revisione dei trattati limitata alla modifica delle disposizioni elencate all'articolo 139, par. 2, TFUE e condizionata all'accordo unicamente degli Stati dell'eurozona v. C. HERMANN, *Differentiated integration in the field of economic and monetary policy and the use of '(semi) extra' Union legal instruments. The case of 'inter se treaty amendments'*, in B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS (eds.), *Between Flexibility and Disintegration. The Trajectory of Differentiation in EU Law*, Cheltenham, 2017, 248. Sulla possibilità di utilizzare l'articolo 352 TFUE per obiettivi di interesse diretto degli Stati dell'eurozona v. E. PISTOIA, *Limiti all'integrazione differenziata dell'Unione europea*, Bari, 2018, 62 ss.

si è reso necessario adottare misure con un certo grado di urgenza, dunque, gli Stati, come accennato, hanno scelto la via del trattato internazionale.

6. Se dalle tendenze emerse negli ultimi anni nel processo di integrazione emergono da un lato l'esigenza di dotare l'Unione di strumenti di governo che si sostituiscano agli attuali meccanismi di *governance* e dall'altro la necessità di tener conto delle diverse visioni del processo di integrazione, in particolare della presenza in seno all'Unione di Stati contrari ad avanzamenti ulteriori nell'integrazione, occorre chiedersi se esistano nei Trattati vigenti disposizioni in grado di soddisfare entrambe le esigenze e dunque di consentire la creazione di un nucleo politico all'interno dell'Unione tra un gruppo di Stati membri.

Ora, l'unico meccanismo generale di flessibilità previsto dai Trattati – la cooperazione rafforzata, disciplinata dagli articoli 20 TUE e 326 e seguenti TFUE – non sembra utilizzabile a tal fine. Si tratta di uno strumento introdotto nei Trattati dal Trattato di Amsterdam, e poi modificato dal Trattato di Nizza per renderne le condizioni di messa in opera meno severe, che finora ha avuto applicazioni pratiche piuttosto limitate: il regolamento sulla legge applicabile alla separazione personale e al divorzio²⁵, del 2010, i regolamenti sull'istituzione di una tutela brevettuale unitaria²⁶ e sull'istituzione di una tutela brevettuale unitaria con riferimento al regime linguistico²⁷, il regolamento su competenza, legge applicabile, riconoscimento ed esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi²⁸ e quello sull'istituzione della procura europea²⁹. Ciononostante, esso viene spesso invocato come strumento atto a rispondere

²⁵ Regolamento (UE) n. 1259/2010, del 20 dicembre 2010, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore della legge applicabile al divorzio e alla separazione personale.

²⁶ Regolamento (UE) n. 1257/2012, del 17 dicembre 2012, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria.

²⁷ Regolamento (UE) n. 1260/2012, del 17 dicembre 2012, relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata nel settore dell'istituzione di una tutela brevettuale unitaria con riferimento al regime di traduzione applicabile.

²⁸ Regolamento (UE) 2016/1303 del Consiglio del 24 giugno 2016, che attua la cooperazione rafforzata nel settore della competenza, della legge applicabile, del riconoscimento e dell'esecuzione delle decisioni in materia di regimi patrimoniali tra coniugi.

²⁹ Regolamento (UE) 2017/1939 del Consiglio del 12 ottobre 2017 relativo all'attuazione di una cooperazione rafforzata sull'istituzione di una Procura europea («EPPO»).

alle esigenze di differenziazione sempre più presenti all'interno dell'Unione.

Come è stato notato dalla dottrina³⁰, la cooperazione rafforzata sembra essere stata concepita più come un meccanismo volto a superare l'ostacolo dell'unanimità in certe materie che come risposta a un'esigenza di creazione di diversi cerchi di integrazione nell'ambito dell'Unione europea. Si tratta infatti di un istituto che i Trattati circondano di numerose cautele e che per questa ragione risulta totalmente regolato dai meccanismi propri del metodo comunitario e vincolato al principio del rispetto dell'equilibrio istituzionale dell'Unione³¹.

Oltre a poter essere instaurata solo in settori di competenza non esclusiva dell'Unione e a dover includere almeno nove Stati membri, la cooperazione rafforzata deve infatti essere intesa a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione, a proteggere i suoi interessi e a rafforzare il processo di integrazione; deve essere aperta in qualsiasi momento a tutti gli Stati membri; non può recare pregiudizio né al mercato interno, né alla coesione economica, sociale e territoriale; non può costituire un ostacolo, né una discriminazione per gli scambi tra gli Stati membri, né può provocare distorsioni di concorrenza fra

³⁰ In questo senso v. H. BRIBOSIA, *Les coopérations renforcées au lendemain du Traité de Nice*, in *Revue du droit de l'Union européenne*, 2001, 160; V. LOUIS, *La pratique de la coopération renforcée*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2013, 282 ss. In senso contrario v. tra gli altri L.S. ROSSI, *Cooperazione rafforzata e trattato di Nizza: quali geometrie per l'Europa allargata?*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2001, 800.

³¹ Sul punto mi sia consentito rinviare a G. ROSSOLILLO, *Cooperazione rafforzata e unione economica e monetaria: modelli di flessibilità a confronto*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2014, 331 ss. Non esce dalla logica del metodo comunitario neppure l'istituto della cooperazione strutturata permanente, previsto dall'art. 46, paragrafi 1 e 2, TUE, secondo il quale «1. Gli Stati membri che desiderano partecipare alla cooperazione strutturata permanente di cui all'articolo 42, paragrafo 6 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. Entro tre mesi dalla notifica di cui al paragrafo 1, 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». Come affermato infatti dallo stesso Servizio europeo per l'azione esterna, «la differenza tra la PESCO e altre forme di cooperazione risiede nella natura vincolante degli impegni assunti dagli Stati membri. Tuttavia, la partecipazione resta volontaria, il potere decisionale resta nelle mani degli Stati membri partecipanti e il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di tutti gli Stati membri viene tenuto in conto». Con decisione del Consiglio dell'11 dicembre 2017 (Decisione (PESC) 2017/2315 del Consiglio dell'11 dicembre 2017 che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO) e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti) è stata istituita la cooperazione strutturata permanente tra 25 Stati membri (ne sono esclusi Gran Bretagna, Danimarca e Malta).

questi ultimi; deve rispettare le competenze, i diritti e gli obblighi degli Stati membri che non vi partecipano. La cooperazione rafforzata deve inoltre essere autorizzata dal Consiglio a maggioranza qualificata (all'unanimità se riguarda il settore della Politica estera e di sicurezza comune) e, una volta messa in atto, non altera l'equilibrio istituzionale dell'Unione, nel senso che – ad eccezione del Consiglio, che funziona in questo caso a geometria variabile – le altre istituzioni contribuiscono al suo funzionamento nella loro composizione ordinaria, e dunque comprensiva dei rappresentanti degli Stati membri che non partecipano alla cooperazione rafforzata in questione.

Alla luce delle difficoltà alle quali sono andate incontro le cooperazioni rafforzate esistenti o già autorizzate³², delle numerose condizioni alle quali la loro istituzione è subordinata, tra le quali il rispetto dell'equilibrio istituzionale, e del fatto che queste sono state istituite tra gruppi di Stati membri differenti, e dunque non sono andate nella direzione della formazione di un gruppo di Stati omogeneo deciso ad approfondire i legami reciproci in una molteplicità di materie³³, sembra di poter dire che la cooperazione rafforzata è un meccanismo pienamente integrato nel metodo comunitario e che vuole più impedire la formazione di un'avanguardia di Stati che procedano più velocemente degli altri, che consentirla³⁴. E che pertanto sia atta a dar vita unicamente a forme di cooperazione più stretta, limitate a settori molto specifici.

Peraltro, vista la coesistenza di tale meccanismo con forme di differenziazione attuate mediante la stipulazione di trattati tra Stati membri, vi è da chiedersi in che misura l'esistenza del meccanismo

³² Decisione 2013/52/UE, del 22 gennaio 2013, che autorizza una cooperazione rafforzata nel settore dell'imposta sulle transazioni finanziarie; alla quale non è seguita nessuna attuazione.

³³ C. GERARDS, W. WESSELS, *The Implementation of Enhanced Cooperation in the European Union*, Study Requested by the AFCO committee, European Parliament, 2018, 26, notano che il nucleo di Stati che partecipano a tutte le cooperazioni rafforzate finora messe in opera è costituito da Paesi dell'eurozona. Non va dimenticato, tuttavia, che da un lato non si tratta di *tutti* i paesi dell'Eurozona, dall'altro non si tratta sempre dei medesimi Paesi.

³⁴ In questo senso v. A. STUBB, *Negotiating Flexibility in the European Union: Amsterdam, Nice and Beyond*, London, 2002, 49, secondo il quale le disposizioni dei Trattati stabiliscono «a set of regulatory conditions which were designed to prevent the creation of a *directoire* or an *avant garde* group which would forge ahead towards deeper integration, leaving behind those which were either not willing or not able»; B. DE WITTE, *op. cit.*, 237. Va peraltro notato che un simile meccanismo è inadatto ad applicarsi in situazioni nelle quali sia richiesta l'adozione di misure d'urgenza. Le cooperazioni rafforzate messe in opera finora hanno visto infatti trascorrere tempi molto lunghi (da quattro a dodici anni) tra la proposta iniziale e la loro attuazione.

della cooperazione rafforzata limiti la possibilità degli Stati membri di accordarsi tra di loro. La questione è stata oggetto di un *obiter dictum* della Corte di giustizia nel caso *Pringle*³⁵, nel quale essa ha chiarito che la cooperazione rafforzata può essere instaurata solo qualora l'Unione abbia competenza (non esclusiva) nel settore in questione e come, dunque, nelle materie estranee alla competenza della stessa gli Stati membri rimangono liberi di concludere trattati *inter se*.

Quanto alla possibilità che un trattato tra Stati membri sia concluso in materie che di una cooperazione rafforzata potrebbero costituire l'oggetto, e quindi in materie di competenza non esclusiva dell'Unione, la Corte affronta la questione in un'ottica più ampia, equiparando la possibilità per gli Stati membri di concludere accordi tra loro alla possibilità per gli stessi di concludere accordi con Stati terzi. Secondo la Corte, infatti, la disposizione di cui all'art. 3, par. 2, TFUE, secondo la quale l'Unione ha competenza esclusiva a concludere accordi con Stati terzi allorché tale conclusione possa incidere su norme comuni o modificarne la portata, troverebbe applicazione anche nell'ipotesi di accordi tra Stati membri. Tale lettura, opposta a quella sostenuta dall'Avvocato generale Kokott nelle sue conclusioni, sembra coincidere sostanzialmente con l'opinione di quella parte di dottrina³⁶ che ritiene esclusa la possibilità per gli Stati membri di concludere accordi *inter se* solo nelle materie di competenza esclusiva dell'Unione o nelle materie di competenza concorrente già coperte da normativa dell'Unione e che, pertanto, nelle restanti ipotesi, considera cooperazione rafforzata e trattati internazionali tra Stati membri come possibilità concorrenti.

7. Se da quanto detto finora emerge come le esigenze più pressanti del processo di integrazione siano quella di dar vita a una struttura istituzionale che garantisca all'Unione la possibilità di autodeterminare la propria condotta in modo autonomo dagli Stati membri, ossia una capacità di agire efficacemente nei settori di propria competenza, e quella di consentire che un tale passo sia compiuto anche in assenza di

³⁵ Corte di giustizia, sentenza del 27 novembre 2012, causa C-370/12, *Pringle*, punto 167.

³⁶ In questo senso v. B. DE WITTE, *Old-Fashioned Flexibility: International Agreements Between Member States in the European Union*, in G. DE BURCA, J. SCOTT (eds.), *Constitutional Change in the EU. From Uniformity to Flexibility?*, Oxford, 2000, 31 ss.; D. THYM, *Competing Models for Understanding Differentiated Integration*, in B. DE WITTE, A. OTT, E. VOS, *op. cit.*, 53.

un accordo unanime degli Stati, si tratta di vedere se vi siano sul campo proposte di riforma che vanno in tale direzione.

Come già sottolineato, sembra di poter dire che una simile trasformazione dell'Unione non sia possibile a Trattati esistenti, e dunque sfruttando i meccanismi messi a disposizione dal TUE e dal TFUE. In effetti, i documenti elaborati negli ultimi anni in seno alle istituzioni dell'Unione che partono dal presupposto di rimanere nella cornice dei Trattati esistenti non hanno offerto soluzioni in grado di far fronte alle due esigenze sopra messe in luce; mentre le riflessioni che si concentrano sulla creazione di strumenti in grado di consentire all'Unione di governare in modo effettivo e democratico le sfide alle quali deve confrontarsi si pongono nell'ottica di una revisione dei Trattati.

Così, quanto alla prima impostazione citata, le comunicazioni della Commissione «Ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione economica e monetaria dell'Europa: tabella di marcia»³⁷ e «Su un ministro europeo dell'economia e delle finanze»³⁸, entrambe del dicembre 2017, sono volte al miglioramento della *governance* nell'ambito dell'Unione economica e monetaria e, nella prospettiva di sfruttare gli strumenti previsti dai Trattati vigenti, si preoccupano di sottolineare che il futuro Ministro delle finanze «non creerebbe un nuovo livello burocratico sovranazionale e non interferirebbe con le competenze nazionali. Combinando le funzioni esistenti e le competenze disponibili a livello di UE, il ministro contribuirebbe a creare sinergie e, di conseguenza, a rendere più efficiente il quadro di governance».

Lo stesso si può dire del Rapporto Bresso-Brok «Improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty»³⁹ che, dopo aver sottolineato la superiorità del metodo comunitario rispetto al metodo intergovernativo e aver definito il primo come un metodo basato sulla votazione a maggioranza

³⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea, del 6 dicembre 2017, *Ulteriori tappe verso il completamento dell'Unione Economica e Monetaria dell'Europa: tabella di Marcia*, COM(2017) 821 fin.

³⁸ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo, al Consiglio e alla Banca centrale europea, del 6 dicembre 2017, *Un Ministro europeo dell'economia e delle finanze*, COM(2017) 823 fin..

³⁹ European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, Working document on improving the functioning of the European Union building on the potential of the Lisbon Treaty, 30 ottobre 2015

qualificata nel Consiglio e la co-decisione tra Consiglio e Parlamento europeo, si pone nell'ottica di migliorarlo, estendendo il voto a maggioranza qualificata a vari settori attraverso la passerella prevista dall'art. 48, par. 7, TUE, senza uscire dall'ottica dell'assenza di un reale potere di governo dell'Unione.

L'unico documento nel quale è presa in considerazione la prospettiva di superare «the lack of a credible executive authority enjoying full democratic legitimation that is competent to take effective action across a wide political spectrum» era invece il progetto di risoluzione del Parlamento europeo «on possible evolutions and adjustments of the current institutional set up of the European Union» presentato da Guy Verhofstadt⁴⁰. Nel documento erano affrontati infatti sia il problema di creare un vero esecutivo europeo legittimato democraticamente, sia il problema della creazione di diverse velocità nell'integrazione, intese non come frammentazione dell'Unione europea attraverso la creazione di un'Europa *à la carte*, bensì come possibilità di formalizzare un'Europa a due cerchi, uno costituito da membri a pieno titolo nella prospettiva di un'integrazione sempre più stretta e uno costituito da membri associati. Pur presentando elementi di contraddittorietà, dal momento che faceva riferimento al contempo alla necessità di dar vita a un vero governo dell'Unione (e dunque implicitamente di superare i limiti del metodo comunitario) e alla volontà di estendere a tutti i settori il metodo comunitario, si tratta di un progetto, nella sua versione iniziale⁴¹, molto avanzato e al quale le istituzioni non hanno dato seguito.

Se la prospettiva di avviare una riforma dell'Unione europea attraverso la procedura prevista dall'art. 48 TUE sembra irta di ostacoli, sia per la debolezza delle proposte provenienti dalle istituzioni, sia per la difficoltà di trovare un accordo tra Stati membri tra i quali si manifestano divergenze sempre più profonde, vi è da chiedersi se non sia da prendere in considerazione la prospettiva che una trasformazione dell'Unione europea prenda avvio da strumenti di carattere intergovernativo, cioè da trattati tra alcuni Stati membri, che

⁴⁰ European Parliament, Committee on Constitutional Affairs, Draft Report on possible evolutions and adjustments of the current institutional set up of the European Union, 2014/2248(INI), 30 luglio 2015.

⁴¹ Molto meno avanzata è la versione finale approvata dal Parlamento europeo (Committee on Constitutional Affairs, Report on possible evolutions and adjustments to the current institutional set-up of the European Union, A8-0390/2016, 20 dicembre 2016).

possano costituire il punto di partenza di una riforma dell'Unione nel suo complesso.

In effetti, i trattati tra Stati membri stipulati al di fuori della cornice dell'Unione sono stati incorporati nei Trattati (si pensi agli Accordi di Schengen) o vi è la prospettiva di una loro incorporazione⁴², sicché si può dire che essi abbiano rappresentato uno stimolo a un'evoluzione del diritto dell'Unione più che un ostacolo ad essa. Di fronte alla paralisi dell'Unione palesatasi negli ultimi anni soprattutto nell'incapacità di far fronte alla crisi migratoria, e all'impossibilità di trovare un accordo a ventisette su una riforma dell'Unione secondo l'ordinaria procedura di revisione, è pensabile che simili iniziative al di fuori della cornice dell'Unione si ripetano.

Se si potranno nell'ottica di dar vita a un'unione politica rimanendo aperte a tutti gli Stati che vogliano parteciparvi, esse potrebbero costituire la base di una riforma dell'Unione che contempra la coesistenza di due cerchi: un nucleo politico e un mercato.

ABSTRACT

The Reform of the European Union: Future Prospects

The recent events of the European integration process have highlighted the ineffectiveness of the European Union in the face of the economic and financial crisis and the migration crisis. This is closely linked to the characteristics of the Community method, which has worked perfectly with regard to the single market, while showing its limits when it comes to addressing issues that affect state sovereignty. In the light of these considerations, the article aims at examining the limits of the Community method, the alternative ways that have been followed in recent years to cope with the crises and the crucial issues that a reform of the European Union should address.

⁴² V., per quanto riguarda l'incorporazione del Trattato istitutivo del Meccanismo europeo di stabilità, la proposta di regolamento del Consiglio, del 6 dicembre 2017, sull'istituzione del Fondo monetario europeo, COM(2017) 827 fin.; e, per quanto riguarda l'incorporazione del Fiscal Compact, la proposta di direttiva del Consiglio, del 6 dicembre 2017, che stabilisce disposizioni per rafforzare la responsabilità di bilancio e l'orientamento di bilancio a medio termine degli Stati membri, COM(2017) 824 fin. Sul punto v. per tutti E. PISTOIA, *op. cit.*, 57 ss.

VERSO UN RAFFORZAMENTO DEL RUOLO INTERNAZIONALE DELL'EURO*

MICHELE VELLANO, ANNAMARIA VITERBO

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. Il problema della rappresentanza unitaria degli Stati che hanno adottato l'euro nel contesto internazionale. – 3. L'euro come moneta di riferimento o come valuta avente corso legale (eurizzazione) al di fuori dell'Unione europea. – 4. Conclusioni.

1. Il 12 settembre 2018, nel suo ultimo Discorso sullo stato dell'Unione, Jean-Claude Juncker, Presidente uscente della Commissione europea, ha indicato tra le priorità dell'Unione europea quella di rafforzare il ruolo internazionale dell'euro per «farne lo strumento di protezione e di coesione che intendeva essere fin dal suo concepimento»¹. A tale obiettivo è stato affiancato quello della rappresentanza unica dell'area euro «in modo che la nostra moneta unica si esprima all'unisono e più fermamente sulla scena internazionale»².

Al Discorso sullo stato dell'Unione ha fatto seguito la comunicazione della Commissione europea intitolata *Per un rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro*³.

* Il presente studio è frutto di riflessioni e approfondimenti comuni dei due Autori, nondimeno, in particolare, il par. 2 va attribuito a Michele Vellano e il par. 3 ad Annamaria Viterbo, i paragrafi 1 e 4 a entrambi; lo studio è stato scritto nell'ambito del progetto REScEU (*Reconciling Economic and Social Europe*, www.resceu.eu), finanziato dall'*European Research Council* (grant no. 340534).

¹ Si veda: J.C. JUNCKER, *Discorso sullo stato dell'Unione 2018*, Strasburgo, 12 settembre 2018, par. 3; J.C. JUNCKER, *Lettera d'intenti al Presidente Antonio Tajani e al Cancelliere Sebastian Kurz*, Strasburgo, 12 settembre 2018, par. 7, entrambi reperibili *online*. In precedenza, non sono mancate sollecitazioni da parte della Commissione europea ad accrescere la dimensione esterna dell'Unione monetaria. Si veda, ad esempio, la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e alla Banca centrale europea, *Una tabella di marcia verso una rappresentanza esterna più coerente della zona euro nei consessi internazionali*, COM(2015) 602 def. Significativo anche il contributo contenuto nel *The Five Presidents' Report: Completing Europe's Economic and Monetary Union*, pubblicato il 22 giugno 2015 e reperibile *on line*.

² *Ibidem*.

³ Comunicazione della Commissione europea al Parlamento europeo, al Consiglio europeo (Euro Summit), al Consiglio, alla Banca centrale europea, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 5 dicembre 2018, *Towards a stronger international role of the euro*, COM(2018) 796 def. Si veda anche la Dichiarazione del Vertice euro del 14 dicembre 2018 (EURO 503/18).

Il rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro presuppone il consolidamento dell'Unione economica e monetaria (trasformando il Meccanismo europeo di stabilità in un Fondo monetario europeo e creando un'apposita linea di bilancio per l'area euro), il completamento dell'Unione bancaria (istituendo il Sistema europeo di assicurazione dei depositi e un sostegno comune – *backstop* – per il Fondo di risoluzione unico) e il consolidamento dell'Unione dei mercati dei capitali⁴. Occorre, inoltre, rafforzare le infrastrutture del mercato finanziario europeo e il sistema dell'Unione europea di pagamento istantaneo integrato, promuovere l'emissione di titoli di debito denominati in euro e l'utilizzo dell'euro nelle transazioni effettuate in settori strategici quali energia, materie prime e aviazione⁵.

Queste azioni non saranno però oggetto del presente studio, che si concentrerà sui problemi giuridici collegati direttamente alla dimensione esterna dell'Unione economica e monetaria (UEM) e, in particolare, sulla questione della rappresentanza unitaria degli Stati dell'eurozona nelle organizzazioni internazionali a carattere monetario/finanziario e sull'utilizzo dell'euro come moneta di riferimento o come valuta avente corso legale (eurizzazione), al di fuori dell'Unione europea. Si tratta delle due facce della stessa medaglia o, per usare l'analogia espressionale in lingua inglese ancora più adatta al nostro caso, *the two sides of the same coin*.

Il primo aspetto è senz'altro strategico rispetto alla capacità della moneta unica di imporsi sullo scenario internazionale come valuta di riferimento. La seconda questione offre la possibilità di misurare, in concreto, la capacità dell'euro di essere utilizzato all'interno di Stati non facenti parte dell'Unione europea.

L'analisi di questi due aspetti costituirà una solida base per formulare alcune considerazioni finali sulle effettive e realistiche prospettive di rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro⁶ e, più in generale, sulla conseguente capacità dell'Unione europea di essere in futuro ancor più protagonista nelle relazioni economiche internazionali.

⁴ *Ibidem*.

⁵ *Ibidem*.

⁶ Come è stato efficacemente notato da M. LOPEZ-ESCUADERO, *New perspectives on EU-IMF relations: a step to strengthen the EMU external governance*, in *European papers*, 2016, 471, la dimensione esterna del governo della moneta unica è quella meno nota, più trascurata e meno riuscita: «The external governance of the Euro area cannot continue to be the *failed* or the *forgotten* component of the EMU».

2. Il rafforzamento dell'euro, come valuta di riferimento al di fuori dei confini dell'Unione europea (*rectius*, degli Stati membri dell'area euro), passa anche, se non soprattutto, attraverso il conseguimento di una rappresentanza condivisa o, quanto meno, più coordinata nelle organizzazioni internazionali monetarie, a cominciare dal Fondo monetario internazionale (FMI)⁷.

La norma di riferimento in materia è l'art. 138 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che ha espressamente l'obiettivo di «garantire la posizione dell'euro nel sistema monetario internazionale»⁸. In particolare, sulla base di quanto disposto nel secondo paragrafo del citato articolo, «il Consiglio, su proposta della Commissione, può adottare le misure opportune per garantire una rappresentanza unificata nell'ambito delle istituzioni e conferenze finanziarie internazionali. Il Consiglio delibera previa consultazione della Banca centrale europea».

Premesso che la rappresentanza unificata è perseguita, ai sensi della disposizione appena richiamata, come obiettivo il cui raggiungimento non è obbligatorio ma solo eventuale, occorre brevemente richiamare la complessità della situazione odierna, anche per spiegare i pochi passi avanti compiuti fin qui in tale direzione.

Un primo aspetto che genera oggettive difficoltà di rappresentanza sul versante esterno è costituito dalla suddivisione, nell'ambito della *membership* dell'Unione europea, tra Stati che hanno adottato

⁷ Il tema ha da tempo attirato l'attenzione della dottrina, in particolare ma non solo straniera, che lo ha approfondito secondo diverse prospettive. Tra i contributi più ricchi di spunti e analisi critiche, si rinvia, a: S. CAFARO, *The missing voice of the Euro*, in *Diritto dell'Unione Europea*, 2011, 895 ss.; M.C. MALAGUTI, *L'Unione europea e le Organizzazioni finanziarie internazionali*, in S.M. CARBONE (a cura di), *L'Unione europea a vent'anni da Maastricht, Atti del XVII Convegno SIDI*, Napoli, 2013, 34 ss.; R. CHEMAIN, *L'UE dans le système monétaire international*, in M. BENLOLO-CARABOT, U. CANDAS, D. CUJO (eds.), *Union européenne et droit international*, Paris, 2013, 503 ss.; K. LENAERTS, *EMU and the EU's Constitutional Framework*, in *European Law Review*, 2014, 753 ss.; D. CARREAU, *The European Union in the International Monetary and Financial System*, in P. EECKHOUT, M. LOPEZ-ESCUADERO (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford, 2016, 375 ss. e, da ultimo, R. CISOTTA, *L'Unione europea nel sistema delle relazioni economiche e monetarie globali*, Torino, 2018. Interessante il confronto, *ex post*, con le considerazioni di J.V. LOUIS, *Les relations extérieures de l'Union économique et monétaire*, in E. CANNIZZARO (ed.), *The European Union as an Actor in International Relations*, The Hague, 2002, 77 ss.

⁸ Per quanto riguarda la portata dell'art. 219 TFUE, che costituisce la base giuridica per la conclusione di accordi formali su un sistema di tassi di cambio dell'euro nei confronti delle valute degli Stati terzi, si rinvia alle considerazioni contenute nel successivo paragrafo.

l'euro come propria moneta⁹ e Stati che, per scelta o per assenza temporanea dei requisiti, utilizzano ancora una valuta nazionale¹⁰. Gli Stati che conservano la propria valuta hanno, evidentemente, la facoltà di perseguire e di esprimere distintamente la propria posizione sul piano internazionale. L'unico obbligo a cui devono sottostare è quello, peraltro implicito, di coordinamento con la posizione comune raggiunta dagli Stati membri appartenenti all'eurozona e che può ricondursi al più generale principio di leale cooperazione di cui all'art. 4.3 del Trattato sull'Unione europea (TUE)¹¹. Le conseguenze *esterne* di una scelta che contempla la possibilità di fare coesistere, all'interno dell'Unione europea, Stati membri con o senza la moneta unica sono tanto inevitabili quanto ampiamente sottovalutate nel momento in cui tale scelta è stata, a suo tempo, presa¹².

Un secondo livello di difficoltà si rinviene nel raggiungere una posizione comune tra gli stessi Stati dell'eurozona da esprimere in un contesto internazionale. In base al già richiamato art. 138 TFUE, il Consiglio, su proposta della Commissione europea, «adotta una decisione che definisce le posizioni comuni sulle questioni che rivestano un interesse particolare per l'unione economica e monetaria nell'ambito delle competenti istituzioni e conferenze finanziarie internazionali». L'individuazione di ciò che possa rivestire un interesse particolare per l'UEM è sprovvista di criteri di riferimento e forse anche per questo motivo decisioni in materia non sono fin qui state adottate. Nell'eventualità del voto, le relative delibere andrebbero prese a

⁹ È appena il caso di ricordare che gli Stati membri che utilizzano l'euro sono attualmente diciannove: Austria, Belgio, Cipro, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Portogallo, Slovacchia, Slovenia, Spagna. La popolazione che utilizza l'euro come moneta corrente supera i 330 milioni di persone.

¹⁰ Si tratta, come noto, di nove Stati: Bulgaria, Croazia, Danimarca, Polonia, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Svezia e Ungheria. Regno Unito e Danimarca per esenzione, tutti gli altri per deroga.

¹¹ L'articolo 138 TFUE, in precedenza richiamato, si trova, infatti, nella parte del TFUE che contiene disposizioni riferite agli Stati appartenenti all'eurozona e nel suo terzo comma si specifica che solo i membri del Consiglio che rappresentano gli Stati membri la cui moneta è l'euro prendono parte al voto. Per un commento al contenuto dell'art. 138 si veda, P. DE PASQUALE, C. PESCE, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, 1393 ss. e A. GARDELLA, in F. POCAR e C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati dell'Unione europea*, Padova, II ed., 2014, 981 ss.

¹² L'analisi dei temi della rappresentanza esterna e dell'individuazione di posizioni comuni o, comunque, coordinate è stata, nella fase iniziale di messa a punto del percorso culminato nell'adozione dell'euro, inadeguata se non superficiale.

maggioranza qualificata¹³. Risalta inoltre l'assenza di coinvolgimento del Parlamento europeo, neppure citato nell'articolo in esame.

Un terzo e ulteriore livello di difficoltà operativa si riscontra come conseguenza del riparto di compiti e di ruoli tra il Consiglio, in cui sono rappresentati gli Stati e in cui votano solo i rappresentanti degli Stati dell'eurozona, e la Banca centrale europea (BCE), che viene semplicemente consultata prima di assumere la posizione comune. Questo meccanismo sembra mettere le premesse per la realizzazione di un paradosso. La BCE, che detiene il compito di governare la moneta unica all'interno dell'Unione europea, si può trovare, almeno ipoteticamente, scavalcata, sul piano internazionale, da una posizione comune assunta dal Consiglio, peraltro privo di poteri effettivi e propositivi in materia monetaria¹⁴. Il Consiglio, onde evitare che si realizzi una situazione di contrasto, risolve spesso, in modo pragmatico, la questione, delegando la BCE a rappresentare la posizione comune nelle sedi internazionali, soprattutto se si tratta di questioni con prevalente contenuto tecnico monetario. Questa possibilità è coerente, del resto, con il disposto degli articoli 6 e 23 dello Statuto della BCE che le attribuiscono competenza in materia di gestione dei profili esterni della politica monetaria.

Il tema della rappresentanza unitaria contempla due differenti scenari: la rappresentanza presso le istituzioni internazionali e quella nelle conferenze internazionali. Affronteremo di seguito entrambe le situazioni, consapevoli che la prima riveste un rilievo superiore alla seconda e che entrambe si confrontano con un principio generale ancora ben saldo nel sistema internazionale, quello del *one country, one money*, rispetto al quale l'Unione europea costituisce un'anomalia che i suoi interlocutori stentano persino a comprendere.

a) Conviene, dunque, iniziare la nostra breve indagine a partire dal FMI. Il principale ostacolo che si frappone a una rappresentanza unitaria degli Stati membri che hanno adottato l'euro è costituito da una previsione statutaria (art. II, sez. 2, degli *IMF's Articles of Agreement*) dello stesso FMI, coerente espressione del principio appena

¹³ Come specificato dallo stesso art. 138 TFUE, per maggioranza qualificata s'intende quella definita conformemente all'art. 238, par. 3, lett. a). Le decisioni che definiscono posizioni comuni sono atti complessi. In generale, per un approfondimento, si rinvia a F. CHERUBINI, *Le decisioni nel sistema delle fonti dell'ordinamento europeo*, Bari, 2018.

¹⁴ Il Consiglio ha tuttavia competenze sulla politica e sulle conclusioni di accordi in materia di regime monetario o valutario ai sensi dell'art. 219 TFUE.

richiamato, che ammette alla sua *membership* solo Stati («countries»). Rispetto a questa preconditione gli Stati membri dell'eurozona hanno prestato sollecita acquiescenza anche allo scopo di giustificare il mantenimento di una rappresentanza individuale¹⁵. Al fine, comunque, di agire con una certa coerenza, data la mancata applicazione dell'art. 138 TFUE, sono stati istituiti meccanismi di coordinamento che si sono rivelati di dubbia efficacia. Si tratta, in particolare, del gruppo di lavoro (EURIMF) che riunisce periodicamente i rappresentanti degli Stati membri dell'Unione europea presso il FMI, il rappresentante della Commissione europea e quello della BCE¹⁶.

La vera partita si gioca, però, in relazione alla periodica scelta dei 24 Direttori esecutivi, che avviene, dopo l'entrata in vigore nel 2016 del VII emendamento allo Statuto del FMI, attraverso l'elezione da parte di singoli Stati¹⁷ ovvero da parte di raggruppamenti di Stati (*constituencies*) molto eterogenei, in cui gli Stati che hanno adottato l'euro si collocano in ordine sparso e senza una logica apparente¹⁸. L'organizzazione degli Stati dell'eurozona in più raggruppamenti omogenei sembrerebbe, a questo punto, un obiettivo logico e, tutto sommato, alla portata¹⁹. D'altra parte, la BCE è stata ammessa nel

¹⁵ La modifica della norma richiederebbe una maggioranza molto elevata pari all'85% dei voti espressi dai 189 Stati membri del FMI. Qualora maturasse l'indispensabile consenso degli Stati Uniti, il traguardo potrebbe essere raggiunto a seguito di un'intensa attività di persuasione diplomatica nei confronti degli altri Stati.

¹⁶ Questo gruppo di lavoro, con sede a Washington D.C., si coordina, a sua volta, con un sub-comitato, con sede a Bruxelles, denominato SCIMF, che si riunisce con minore frequenza. In quest'ultimo sono presenti un rappresentante per ogni Stato membro più due della Commissione europea e due della BCE. In proposito si rinvia a: Parlamento europeo, *The European Union's Role in International Economic Fora – Paper 4: The IMF*, ottobre 2015, disponibile *online*; S. CAFARO, *L'Unione economica e monetaria dopo la crisi*, Napoli, 2017, 65; R. CISOTTA, *op. cit.*, 311 ss.

¹⁷ Alcuni Stati hanno istituito una *single-State constituency* grazie alla loro condizione economica, che si riflette nella sottoscrizione del capitale del FMI, e sono perciò legittimati individualmente all'elezione. Si tratta dei seguenti Stati: Giappone, Cina, USA, Germania, Francia, Regno Unito, Federazione russa e Arabia Saudita.

¹⁸ Questo procedere in ordine sparso ha garantito agli Stati membri dell'Unione europea, almeno fino ad oggi, una sovra-rappresentanza. Infatti, Francia, Germania e Regno Unito eleggono ciascuno un Direttore, mentre gli altri Stati possono concorrere a sceglierne altri sette, attraverso le *constituencies* di cui fanno parte e che, spesso, inoltre coordinano. Il criterio guida nella composizione delle *constituencies* non è la prossimità geografica e neppure una politica monetaria affine. L'Italia, ad esempio, è in gruppo con Albania, Grecia, Malta, Portogallo e San Marino. La Spagna è in gruppo addirittura con Stati latino-americani come Messico, Costa Rica, Colombia, Guatemala e Honduras. Si veda: www.imf.org.

¹⁹ Sarà comunque probabilmente necessario istituire più *constituencies*, perché ciascuna di esse può dare rappresentanza a percentuali limitate del capitale del Fondo. Al limite si potrebbe immaginare l'esistenza di una formazione che riunisca gli Stati membri dell'eurozona e una che riunisca gli Stati membri dell'Unione europea che non vi facciano parte. In

Consiglio di amministrazione del FMI con lo *status* di osservatore, su decisione di quest'ultimo nel 2002, e può intervenire su aspetti tecnici di sua competenza e relativi alla politica monetaria riferiti all'eurozona nel suo complesso²⁰.

La Commissione europea è attivamente al lavoro per elaborare un percorso a tappe che abbia come traguardo una rappresentanza unificata della zona euro nel FMI entro il 2025²¹.

b) Possiamo passare ora ad analizzare i problemi connessi alla rappresentanza all'interno delle conferenze internazionali, a cominciare dal G7-8 e G20.

L'informalità che contraddistingue l'assetto del G7-8 e, in forma allargata, del G20 ha favorito e reso possibile una soluzione pragmatica per quanto riguarda le riunioni di questi consessi nella formazione finanziaria; tale soluzione prevede la partecipazione del Presidente della BCE e del Presidente dell'Eurogruppo in aggiunta ai ministri delle finanze degli Stati membri e alla Commissione. In tali contesti, come è ampiamente noto, ci si limita a emettere, a conclusione dei lavori, scarni comunicati finali che sono tipicamente espressione di *soft law*. In alcune occasioni, in cui si riuniscono i Capi di Stato e di Governo, possono essere invitati, *a latere*, tanto il Direttore generale del FMI quanto il Presidente della BCE²².

In contesti multilaterali, sia universali che regionali, a carattere maggiormente tecnico e che attengono alla cooperazione tra banche centrali e al mantenimento della stabilità monetaria e finanziaria, come la Banca dei regolamenti internazionali (BRI), la BCE è il sog-

tale prospettiva non bisogna sottovalutare la resistenza passiva esercitata dai funzionari dei Governi degli Stati interessati che perderebbero o vedrebbero ridimensionato il loro ruolo in tale contesto. Si tratta di un fattore di inerzia tutt'altro che trascurabile. Si vedano, in proposito, le considerazioni di L. BINI SMAGHI, *Powerless Europe: Why is the Euro Area Still a Political Dwarf?*, in *International Finance*, 2006, 16 ss. e di R. CISOTTA, *op. cit.*, 320 ss.

²⁰ L'euro ha sostituito le valute nazionali, a cominciare dal marco tedesco e il franco francese, nel paniere di monete sulla base del quale sono calcolati i diritti speciali di prelievo (DSP) utilizzati dal FMI. Ciò in virtù di una decisione del Consiglio di amministrazione che ha preso effetto a partire dal 1° gennaio 1999.

²¹ Si vedano, in proposito, la già ricordata comunicazione della Commissione, *Una tabella di marcia verso una rappresentanza esterna più coerente della zona euro nei consessi internazionali*, 21 ottobre 2015, COM(2015) 602 def., nonché la comunicazione della Commissione europea, *Proposta di decisione del Consiglio che stabilisce alcune misure volte alla progressiva introduzione di una rappresentanza unificata della zona euro nel FMI*, 21 ottobre 2015, COM(2015) 603 def.

²² In tema si rinvia a Parlamento europeo, *The European Union's Role in International Economic Fora – Paper 1: The G20*, aprile 2015, disponibile online.

getto che assume la responsabilità di rappresentare l'area euro e l'Unione bancaria anche se alcune – e, si noti, non tutte – Banche centrali nazionali (BCN) di Stati che hanno adottato l'euro mantengono la propria *membership*. Lo stesso meccanismo opera nell'ambito del *Financial Stability Board* (FSB) che si occupa di regolamentazione finanziaria, ove la BCE svolge un ruolo di coordinamento e di rappresentanza insieme alla Commissione, pur continuando a parteciparvi anche alcune Banche centrali ed autorità nazionali²³.

In sostanza, quando il livello della discussione è o molto generale oppure, all'opposto, molto tecnico il problema della rappresentanza unitaria è, sia pure per motivi diversi, sostanzialmente risolto. Quando, invece, si discute a livello intermedio il tema di una rappresentanza unitaria e qualificata è, tutt'oggi, in alto mare.

3. Passiamo ora all'altro lato della nostra medaglia, o moneta, quello dell'euro come valuta internazionale.

Secondo quanto rilevato dalla BCE²⁴ e dal FMI²⁵, sono ormai numerosi gli Stati che ancorano il valore della propria moneta all'euro o che attribuiscono all'euro corso legale sul proprio territorio, al punto che l'euro è, a pieno titolo, un concorrente del dollaro sul proscenio internazionale.

Come si vedrà meglio più avanti, si impegnano a mantenere un rapporto di cambio fisso con l'euro gli Stati membri con deroga all'adozione dell'euro che decidono di attivare i nuovi Accordi europei di cambio, i Paesi e territori d'oltremare, nonché i Paesi che fanno parte della zona del franco CFA e Capo Verde.

Attribuiscono invece corso legale all'euro – e sono quindi eurizzati – i c.d. micro-Stati, nonché il Kosovo e il Montenegro.

a) Prima di analizzare la dimensione più propriamente esterna dell'euro si vogliono qui premettere alcune brevi considerazioni sugli Stati membri con deroga (Paesi facenti parti dell'Unione europea che non hanno ancora adottato l'euro, su cui si veda l'art. 139 TFUE).

Al fine di mantenere ordinati rapporti di cambio tra le monete di tali Paesi e l'euro, nel 1999, all'avvio della terza fase della costruzione

²³ In tema si rinvia a Parlamento europeo, *The European Union's Role in International Economic Fora – Paper 2: The FSB*, giugno 2015, disponibile online.

²⁴ Si veda BCE, *Ruolo internazionale dell'euro: Interim report*, giugno 2018, 30.

²⁵ Si veda FMI, *Annual Report on Exchange Arrangements and Exchange Restrictions 2017*, Washington, 2018.

dell'UEM, vennero adottati i nuovi Accordi europei di cambio (AEC 2) in sostituzione del meccanismo di cambio del Sistema monetario europeo²⁶.

Mancando nel Trattato CE una base giuridica su cui poterne fondare la creazione²⁷, le modalità di funzionamento dell'AEC 2 vennero regolate tramite un Accordo concluso tra la BCE e le BCN²⁸.

L'AEC 2 si pone l'obiettivo di facilitare l'adozione della moneta unica e l'osservanza dei criteri di convergenza, in particolare quello relativo alla stabilità dei cambi²⁹. Esso prevede, infatti, che i Paesi partecipanti concordino con la BCE la parità della loro moneta rispetto all'euro, rispetto alla quale è tuttavia consentita un'oscillazione piuttosto ampia (pari a $\pm 15\%$). Superati tali margini, la BCE e le BCN dovranno operare sul mercato dei cambi con interventi automatici e illimitati per riportare il rapporto di cambio verso la parità.

Essendo, peraltro, la partecipazione all'AEC 2 volontaria, attualmente soltanto la Danimarca (che pur beneficia di *opt out*

²⁶ Si veda la *Risoluzione sull'istituzione di un meccanismo di cambio nella terza fase dell'UEM*, allegata alle conclusioni del Consiglio europeo di Amsterdam del 15 e 16 giugno 1997 e pubblicata in *GUCE C 236* del 2 agosto 1997 che indicava sommariamente i principi, gli obiettivi e le caratteristiche principali del meccanismo.

²⁷ L'art. 111 TCE, infatti, nel disciplinare le relazioni esterne monetarie dell'UEM, era esclusivamente applicabile alla conclusione di accordi internazionali monetari tra l'allora Comunità europea e Stati terzi o organizzazioni internazionali.

²⁸ Accordo del 1° settembre 1998 tra la BCE e le Banche centrali nazionali degli Stati membri non appartenenti all'area euro che stabilisce le procedure operative di un meccanismo di cambio per la terza fase dell'UEM, *GUCE C 345* del 13 novembre 1998, 6. A seguito dell'allargamento dell'UE ai Paesi dell'Europa centrale e orientale, venne adottato il nuovo Accordo del 16 marzo 2006 tra la BCE e le BCN degli Stati membri non appartenenti all'area euro che stabilisce le procedure operative di un meccanismo di cambio per la terza fase dell'UEM, *GUCE C 73* del 25 marzo 2006, 21-27. Esso è stato più volte modificato per tenere conto, da un lato, dell'adozione della moneta unica da parte di alcuni Paesi con deroga che cessavano contestualmente la loro partecipazione all'AEC 2 (come per es. da ultimo la Lituania) e, dall'altro lato, dell'adesione di nuovi Stati membri all'UE (per es. la Croazia). In tema sia permesso rinviare a A. VITERBO, *Verso l'allargamento dell'Unione Economica e Monetaria europea: l'Exchange Rate Mechanism 2*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2005, 761 ss.

²⁹ Art. 140, par. 1 TFUE e art. 3 del Protocollo (n. 13) sui criteri di convergenza. Tale articolo, peraltro, fa ancora riferimento al rispetto dei margini normali di fluttuazione previsti dal meccanismo di cambio del Sistema monetario europeo (vigente dal 1979 sino al 1999), per almeno due anni e senza svalutazioni nei confronti dell'euro. Ciò nonostante, nel valutare la stabilità del tasso di cambio rispetto all'euro, la BCE attribuisce particolare importanza al fatto che questo sia rimasto prossimo alla parità centrale degli AEC 2. L'ampiezza della banda di oscillazione negli AEC 2 non pregiudica quindi l'esame del criterio relativo alla stabilità del cambio.

rispetto all'adozione della moneta unica³⁰) ha reso operativo il meccanismo concordando una banda d'oscillazione del $\pm 2.25\%$, più stretta di quella prevista dall'accordo.

La Bulgaria – che al momento adotta un regime di *currency board* per il quale il lev è ancorato all'euro – ha inoltre recentemente annunciato di voler attivare l'AEC 2 entro luglio 2019³¹.

Appare quanto meno singolare che, essendo l'adozione della moneta unica un obbligo che discende dai Trattati (per quanto senza precisa scadenza) e la stabilità del rapporto di cambio rispetto all'euro uno dei criteri di convergenza, i rimanenti Paesi con deroga abbiano preferito non attivare l'AEC 2. In particolare, Croazia e Romania adottano un regime di cambio a fluttuazione controllata, mentre Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria e Svezia un regime di cambio flessibile³². Sul piano internazionale, inoltre, questa complessa eterogeneità di posizioni di certo non aiuta a perseguire obiettivi comuni.

b) Passando ad analizzare ulteriori fattispecie, occorre distinguere la posizione delle regioni ultra-periferiche dell'Unione da quella dei Paesi e territori d'oltremare.

Alle regioni ultra-periferiche dell'Unione si applicano le disposizioni dei Trattati conformemente all'art. 349 TFUE³³. Essendo tali regioni legate a Stati membri entrati a far parte dell'area euro sin dal 1999 (alla Francia: Guadalupa, Guyana francese, Martinica, Mayotte³⁴, la Riunione e Saint Martin; al Portogallo: Azzorre e Madeira; alla Spagna: le Canarie), sul loro territorio è riconosciuto corso legale al-

³⁰ Ai sensi del Protocollo (n. 16) su talune disposizioni relative alla Danimarca, infatti, la procedura di cui all'art. 140 TFUE può essere avviata soltanto su espressa richiesta della stessa.

³¹ Lettera sull'attivazione dell'AEC 2 inviata dal Ministro della finanza della Repubblica di Bulgaria e dal Governatore della Banca centrale bulgara in data 29.6.2018 al Presidente dell'Eurogruppo, al Presidente della BCE et al., reperibile *online*.

³² Si veda BCE, *Rapporto sulla convergenza*, maggio 2018, p. 52.

³³ Ai sensi dell'art. 52 TUE, i Trattati si applicano agli Stati membri; la definizione del campo di applicazione territoriale dei Trattati tuttavia viene rinviata all'art. 355 TFUE, che a sua volta distingue tra regioni ultra-periferiche e paesi e territori d'oltremare. L'art. 349 prevede infine che alle regioni ultra-periferiche possano essere applicate misure specifiche in ragione della loro situazione geografica ed economica e sociale. Si veda, da ultimo, CGUE (Grande sezione), *Parlamento c. Consiglio*, 15 dicembre 2015, cause riunite da C-132/14 a C-1136/14, ECLI:EU:C:2015:813.

³⁴ A partire dal 2014, Mayotte è divenuta regione ultra-periferica dell'Unione, cessando di essere un paese o territorio d'oltremare. Ne consegue che la Francia è tenuta ad applicare integralmente a Mayotte l'*acquis communautaire*, come previsto dalla decisione 2012/419/UE del Consiglio europeo, dell'11 luglio 2012, che modifica lo *status*, nei confronti dell'Unione europea, di Mayotte (*GUUE* L 204 del 31 luglio 2012, 131).

l'euro e trovano applicazione tutti gli atti giuridici e le norme necessarie al funzionamento dell'UEM.

Diversamente, nella maggior parte dei paesi e territori d'oltremare (PTOM) di cui all'art. 355, par. 2, TFUE³⁵ l'euro non ha corso legale. Nonostante i PTOM siano legati all'Unione da uno speciale regime di associazione, essi sono infatti da considerarsi a tutti gli effetti Paesi terzi.

Ad essi non si applicano le norme generali del Trattato, se non per quanto espressamente previsto dagli artt. 198-204 TFUE³⁶. E, per quanto riguarda in particolare la moneta unica, la BCE non ne incoraggia l'introduzione, nemmeno nei PTOM soggetti alla sovranità di uno Stato membro appartenente all'area euro.

L'eccezione è rappresentata da Saint-Pierre-et-Miquelon e Saint-Barthélemy, collettività d'oltremare che costituiscono parte integrante della Repubblica francese. Entrambe utilizzano la moneta unica, sebbene su diversi presupposti giuridici.

L'euro è stato introdotto a Saint-Pierre-et-Miquelon nel 1999 in virtù di una decisione del Consiglio, ormai risalente, adottata ai sensi dell'art. 109 L, par. 4, TCE (oggi art. 140, par. 3 TFUE)³⁷. È stato sottolineato, in particolare dalla BCE, che la base giuridica prescelta – l'articolo relativo alla fissazione del tasso di cambio irrevocabile tra valute nazionali ed euro – fosse inadeguata allo scopo e avesse come effetto quello di estendere impropriamente «l'applicazione del diritto comunitario relativo all'introduzione dell'euro al di fuori del territorio della Comunità»³⁸. La dottrina ha criticato la scelta di tale base

³⁵ L'elenco dei Paesi e territori d'oltremare è contenuto nell'Allegato II ai Trattati intitolato 'Paesi e territori d'oltremare cui si applicano le disposizioni della parte quarta del TFUE'. Su proposta dello Stato interessato, il Consiglio europeo all'unanimità può adottare una decisione che modifica lo *status* di un paese o territorio d'oltremare danese, francese o olandese ai sensi dell'art. 355, par. 6. Si veda F. SPITALERI, *Commento all'art. 355 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, 2564, nonché, più in generale, J. ZILLER, *Droit des Collectivités d'Outre-mer*, Paris, 2007.

³⁶ Si veda A. CALIGIURI, *Commento all'art. 198 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, 1688.

³⁷ Decisione 1999/95/CE del Consiglio del 31 dicembre 1998 relativa al regime monetario nelle collettività territoriali francesi di Saint-Pierre-et-Miquelon e Mayotte, in *GUCE* L 30 del 4 febbraio 1999, p. 29-30. La decisione riguarda, infatti, anche Mayotte che, però, ha cambiato *status* nel 2014.

³⁸ Parere della BCE, su richiesta del Consiglio dell'Unione europea, ai sensi dell'articolo 109 L, par. 4, TCE, su una proposta di decisione del Consiglio relativa al regime monetario nelle collettività territoriali francesi di Saint-Pierre-et-Miquelon e Mayotte del 30 dicembre 1998, *GUCE* C 127 del 7 maggio 1999, 5, par. 4.

giuridica e, allo stato attuale, il caso di Saint-Pierre-et-Miquelon sembra potersi ritenere un *unicum*³⁹.

Saint Barthélemy ha iniziato a utilizzare l'euro nel 1999 in qualità di regione ultra-periferica. Nel 2012 ha però mutato il suo *status* in territorio d'oltremare⁴⁰. Al fine di poter continuare a utilizzare la moneta unica, si è reso necessario negoziare un nuovo accordo. La base giuridica prescelta è stata l'art. 219, par. 3, TFUE, relativo agli accordi in materia di regime monetario con Stati terzi o organizzazioni internazionali. Il Consiglio ha pertanto autorizzato la Commissione e la BCE ad avviare negoziati con la Francia, chiamata ad agire nell'interesse della collettività d'oltremare⁴¹. L'Accordo, siglato nel maggio 2011, assicura l'applicazione a Saint-Barthélemy in via continuativa degli atti giuridici necessari al funzionamento dell'UEM (in particolare in materia monetaria, bancaria e finanziaria, di prevenzione delle frodi e delle falsificazioni di mezzi di pagamento e del riciclaggio)⁴². A differenza degli accordi conclusi con i c.d. micro-Stati (su cui si dirà a breve), l'Accordo non autorizza Saint-Barthelémy a battere moneta.

c) La terza fattispecie riguarda le relazioni monetarie che discendono dai rapporti privilegiati che Francia e Portogallo detengono con le unioni monetarie africane e le Isole Comore, le cui valute sono ancorate all'euro.

Alla fine del secondo conflitto mondiale, la Francia iniziò a emettere monete destinate a essere utilizzate soltanto nelle sue colonie: si trattava del franco delle colonie africane (franco CFA) e del franco delle colonie del Pacifico (franco CFP)⁴³.

³⁹ Per una disamina della decisione e della sua base giuridica (l'art. 109 L, par. 4) si rinvia a R. CISOTTA, *op. cit.*, 266 ss. e a S. CAFARO, *I primi accordi della Comunità in materia di politica monetaria e di cambio*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 1999, 243 ss.

⁴⁰ Decisione del Consiglio europeo del 29 ottobre 2010 che modifica lo *status*, nei confronti dell'Unione europea, dell'isola di Saint-Barthélemy, *GUUE* L 325 del 9 dicembre 2010, 4.

⁴¹ Si veda decisione del Consiglio, del 12 luglio 2011, relativa alla firma e alla conclusione dell'accordo monetario tra l'Unione europea e la Repubblica francese, relativo al mantenimento dell'euro a Saint-Barthélemy, in seguito al suo cambiamento di *status* nei confronti dell'Unione europea, *GUUE* L 189 del 20 luglio 2011, 1-2.

⁴² Accordo tra l'Unione europea e la Repubblica francese, relativo al mantenimento dell'euro a Saint-Barthélemy, in seguito al suo cambiamento di *status* nei confronti dell'Unione europea, 12 luglio 2011, in *GUUE* L 189 del 20 luglio 2011, 3.

⁴³ Precedentemente, la Francia aveva imposto alle proprie colonie l'uso del franco francese come moneta avente corso legale. Si vedano P. MASSON, C. PATTILLO, *The Monetary Geography of Africa*, Washington, 2003; J.-C. TCHATCHOUANG, *The CFA Franc Zone: A*

Raggiunta l'indipendenza, gli Stati dell'Africa occidentale conclusero con la Francia accordi di cooperazione monetaria e lo stesso fecero gli Stati dell'Africa equatoriale. Vennero create due unioni monetarie rette rispettivamente dalla Banque des États de l'Afrique Centrale (BEAC), deputata ad emettere il Franc de la Coopération Financière Africaine⁴⁴ e dalla Banque Centrale des États de l'Afrique de l'Ouest (BCEAO), deputata ad emettere il Franc de la Communauté Financière de l'Afrique⁴⁵.

Denominate entrambe franco CFA, queste monete erano ancorate al franco francese a un tasso di cambio fisso, aggiustabile con l'accordo di tutte le parti.

La Francia si era impegnata a garantire la convertibilità illimitata dei franchi CFA con il proprio bilancio (un impegno che non ricadeva quindi sulla Banca di Francia) e in cambio aveva ottenuto che parte delle riserve valutarie⁴⁶ delle due unioni monetarie venisse fatta confluire su appositi conti (*comptes d'opérations*) presso il Tesoro francese⁴⁷, mentre la parte restante era depositata presso ciascuna Banca centrale africana.

Altri due accordi del tutto simili venivano conclusi l'uno sempre dalla Francia nel 1979 con le Isole Comore⁴⁸ e l'altro dal Portogallo,

Biography, in C. MONGA, J. YIFU LIN (eds.), *The Oxford Handbook of Africa and Economics – Volume II: Policies and Practices*, Oxford, 2015, 116 ss.

⁴⁴ Si veda la *Convention de coopération monétaire entre les États membres de la Banque des États de l'Afrique centrale (BEAC) et la République française* del 23 novembre 1972. Si veda inoltre la *Convention instituant l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale* del 1972, come modificata nel 1996 e da ultimo nel 2008. Nel 1994 i Paesi dell'Africa centrale hanno creato la *Communauté Économique et Monétaire de l'Afrique Centrale (CEMAC)*, che si fonda su due pilastri: l'Union Monétaire de l'Afrique Centrale e l'Union Économique de l'Afrique Centrale. Fanno parte di questa unione monetaria Camerun, Ciad, Guinea Equatoriale, Gabon, Repubblica Centro-africana e Repubblica del Congo.

⁴⁵ Si veda l'*Accord de coopération monétaire entre la République française et les Républiques membres de l'Union monétaire ouest-africaine* del 4 dicembre 1973. Si veda, inoltre, il *Traité instituant une Union Monétaire Ouest-Africaine* del 1962, come modificato nel 1973 e da ultimo nel 2007. In Africa occidentale, nel 1994 è stata istituita l'Union Économique et Monétaire Ouest-africaine (UEMOA). Fanno parte di questa unione monetaria Benin, Burkina Faso, Costa d'Avorio, Guinea-Bissau, Mali, Niger, Senegal e Togo.

⁴⁶ Nel 2005 l'ammontare di riserve che deve essere depositato presso il Tesoro francese è stato ridotto dal 65% al 50%. Le somme depositate presso il Tesoro producono interessi ad un tasso minimo fisso.

⁴⁷ Tale conto viene oggi utilizzato per regolare acquisti e vendite di euro e valute straniere contro franchi CFA. Si veda L. HUI TAN, *IMF Engagement with the Euro Area Versus Other Currency Unions*, in IEO, *Background Papers for 'The IMF and the Crises in Greece, Ireland, and Portugal'*, Washington, 2017, 63 ss.

⁴⁸ Si veda l'*Accord de coopération monétaire entre la République française et la République fédérale islamique des Comores* del 23 novembre 1979.

sebbene soltanto nel luglio 1998 (poco prima che una tale competenza venisse attratta nella sfera dell'allora Comunità), con Capo Verde⁴⁹.

In vista dell'introduzione della moneta unica, Francia e Portogallo (e rispettivi Stati parte) si rivolsero alla Comunità per mantenere in vigore tali accordi, utilizzando l'euro come valuta di riferimento.

Nel 1998 il Consiglio ha quindi adottato due decisioni ai sensi dell'art. 109, par. 3, TCE (oggi 219, par. 3, TFUE), l'una indirizzata alla Francia⁵⁰ e l'altra al Portogallo⁵¹.

Queste decisioni, pur riconoscendo la competenza dell'Unione europea in materia, hanno autorizzato detti Stati membri a mantenere in vigore gli accordi precedentemente siglati⁵² (impegni che esulano dal campo d'applicazione dell'art. 351 TFUE⁵³), sulla cui osservanza essi conservano quindi la piena responsabilità⁵⁴.

In particolare, il Tesoro francese continua a essere l'unico garante della convertibilità dei franchi CFA in euro: né la Banca di Francia, né la BCE sono tenute a intervenire a sostegno delle valute africane.

Gli accordi monetari qui descritti hanno innegabilmente avuto l'effetto di garantire stabilità monetaria e azzerare il rischio di cambio, tutelando – e favorendo – gli investimenti esteri (e quindi gli interessi europei).

Inoltre, per quanto riguarda in particolare la zona franco, non potendo ricorrere alla politica monetaria ed effettuare svalutazioni, i Paesi che ne fanno parte hanno dovuto sostenere il proprio sviluppo economico attraverso altri strumenti. Peraltro, poiché il tasso di cambio dei franchi CFA rispetto all'euro sembra essere sopravvalutato, le esportazioni dei Paesi africani ne risultano penalizzate, pur essendone al contempo facilitate le importazioni⁵⁵.

⁴⁹ *Acordo de Cooperação Cambial entre a Republica Portuguesa e la Republica de Cabo Verde* (Decreto n° 24/98 de 15 de Julho de 1998).

⁵⁰ Decisione del Consiglio del 23 novembre 1998 relativa al regime di cambio con il franco CFA e con il franco comoriano (98/683/CE), *GUCE* L 320 del 28 novembre 1998, 58 ss.

⁵¹ Decisione del Consiglio del 21 dicembre 1998 relativa al regime di cambio con lo scudo capoverdiano (98/744/CE), *GUCE* L 358 del 31 dicembre 1998, 111 ss.

⁵² Ogni eventuale modifica degli accordi richiede tuttavia l'approvazione del Consiglio sulla base di una raccomandazione della Commissione, previa consultazione della BCE.

⁵³ Si veda S. CAFARO, *I primi accordi*, cit., 258; R. CISOTTA, *op. cit.*, 263 ss.

⁵⁴ Diversamente, per i c.d. micro-Stati vennero negoziati nuovi accordi (vedi *infra*).

⁵⁵ Peraltro, mentre l'UEMOA ha un PIL in costante crescita, in anni recenti l'economia della CEMAC è stata pesantemente colpita dal forte calo dei prezzi del petrolio. Ciò ha comportato una notevole riduzione delle riserve valutarie depositate presso la BEAC (a cui gli Stati hanno attinto per finanziare le proprie importazioni) al punto da far temere che si potesse rendere necessaria una svalutazione del *Franc de la Coopération Financière*

Si tratta, come è evidente, di un caso del tutto peculiare, che non manca di suscitare osservazioni critiche. A fronte della parziale rinuncia alla propria sovranità monetaria, gli Stati africani, pur avvantaggiandosi di una stabilità di cambio altrimenti fuori dalla loro portata, sembrano pagare un prezzo elevato in termini di economia reale.

d) Deve ora darsi brevemente conto del fenomeno dell'eurizzazione ufficiale (più noto sotto forma di dollarizzazione)⁵⁶, termine con cui si descrive l'adozione da parte di uno Stato di una divisa estera, alla quale viene attribuito valore legale attraverso un formale atto giuridico⁵⁷. La moneta straniera prende quindi il posto di quella nazionale e viene utilizzata con corso legale come unità di valore, serbatoio del potere d'acquisto e mezzo di scambio non solo tra privati, ma anche dallo Stato (ad es. per il pagamento degli stipendi ai dipendenti pubblici e delle pensioni) e nei confronti dello Stato (ad es. per il pagamento delle tasse)⁵⁸.

L'eurizzazione ufficiale può essere attuata con diversi metodi. Come si vedrà, nella maggior parte dei casi, essa è oggetto di un accordo internazionale concluso ai sensi dell'art. 219, par. 3, TFUE. Tuttavia, come vedremo, l'eurizzazione può anche risultare dall'adozione di una misura di amministrazione provvisoria di un territorio da parte delle Nazioni Unite⁵⁹, ovvero ancora può essere decisa da uno

Africaine. L'intervento del FMI e di altri *donors* sembra al momento aver allontanato questa possibilità. Ciò nonostante, l'incertezza sulla sostenibilità dell'attuale parità ha frenato gli investimenti esteri e amplificato il rischio di fuga di capitali.

⁵⁶ Il fenomeno ha, per ovvie ragioni, inizialmente riguardato soltanto il dollaro statunitense, da cui la prima definizione di 'dollarizzazione'. In tema, si rinvia a: B. COHEN, *The Geography of Money*, Ithaca, 1998; G. CALVO, *On Dollarization*, in *The Economics of Transition*, 2002, 393 ss.; J. DEAN, D. SALVATORE, T. WILLETT (eds.), *The Dollarization Debate*, Oxford, 2003; K. SCHULER, *Some Theory and History of Dollarization*, in *Cato Journal*, 2005, 115 ss.

⁵⁷ L'eurizzazione ufficiale deve tenersi distinta dall'eurizzazione non ufficiale. In quest'ultimo caso, l'utilizzo all'interno di uno Stato, generalmente ad economia debole e con una forte inflazione, di una moneta straniera sia come mezzo di pagamento nelle transazioni correnti che come serbatoio del potere d'acquisto e misura di valore è dettato dalle preferenze degli operatori (*currency substitution*). Stipendi, pensioni e tasse continuano ad essere pagati in moneta nazionale; lo Stato, infatti, continua ad emettere la propria moneta, l'unica cui è attribuito corso legale. Sul tema sia permesso rinviare a A. VITERBO, *I regimi di cambio nell'odierno sistema monetario internazionale*, in *Il diritto dell'economia*, 2005, 704 ss.

⁵⁸ Non si discuterà qui dei pro e dei contro di tale scelta, su cui è ampia la letteratura economica.

⁵⁹ Ci si riferisce non soltanto al Kosovo, di cui si parlerà più avanti, ma anche a Timor Est ove l'UNTAET (*United Nations Transitional Administration in East Timor*) ha introdotto il dollaro come valuta avente corso legale.

Stato unilateralmente (tramite un atto di diritto interno, autonomo da una qualsivoglia manifestazione di volontà dello Stato della moneta).

Il Principato di Monaco, la Repubblica di San Marino e lo Stato della Città del Vaticano (c.d. micro-Stati) costituiscono un caso di eurizzazione concordata⁶⁰.

Questi Paesi utilizzavano da tempo la moneta nazionale di alcuni Stati membri dell'Unione europea ai quali erano storicamente legati. Con il passaggio alla terza fase dell'UEM, per garantire una continuità con le condizioni preesistenti in detti Paesi⁶¹, si optò per la conclusione di accordi monetari ai sensi dell'art. 111, par. 3, TCE (oggi art. 219, par. 3, TFUE).

Tali accordi vennero negoziati e conclusi, su mandato dell'allora Comunità europea⁶², dall'Italia per San Marino e per lo Stato della Città del Vaticano⁶³ e dalla Francia per il Principato di Monaco⁶⁴. Ai negoziati vennero pienamente associate Commissione e BCE.

Gli accordi autorizzavano i micro-Stati a conferire corso legale alle banconote e alle monete in euro, nonché a coniare monete in euro aventi corso legale in tutto il territorio dell'area euro.

Solo l'accordo con il Principato di Monaco, peraltro, prevedeva l'obbligo esplicito di dare attuazione alla legislazione comunitaria intesa a combattere la contraffazione delle banconote e delle monete

⁶⁰ In materia si vedano S. CAFARO, *I primi accordi*, cit., 259; C. ZILIOLI, M. SELMAYR, *The External Relations of the Euro Area*, in *Common Market Law Review*, 1999, 273 ss.; U. LEANZA, *L'ingresso della Città del Vaticano e di San Marino nell'area dell'euro: gli accordi stipulati dall'Italia per conto dell'Unione europea*, in *La moneta tra sovranità statale e diritto internazionale*, *Atti del V Convegno SIDI*, Napoli, 2001, 139 ss.; J.-V. LOUIS, *Les relations extérieures de l'Union Économique et Monétaire*, cit., 86 ss.; C. STUMPF, *The Introduction of the Euro to States and Territories outside the European Union*, in *European Law Review*, 2003, 283 ss.; R. CISOTTA, *op. cit.*, 249 ss.

⁶¹ Si veda la Dichiarazione n. 6 sulle relazioni monetarie con la Repubblica di San Marino, la Città del Vaticano e il Principato di Monaco, allegata al Trattato di Maastricht, ai sensi della quale la Comunità avrebbe dovuto facilitare la rinegoziazione degli accordi vigenti con tali Stati che fosse risultata necessaria a seguito dell'introduzione della moneta unica.

⁶² La *ratio* di attribuire tale mandato ad Italia e Francia era da un lato quella di salvaguardarne le particolari relazioni bilaterali e, dall'altro lato, quella di non creare precedenti che potessero minare la competenza esclusiva della Comunità/Unione in ambito monetario.

⁶³ Convenzione monetaria tra la Repubblica italiana, per conto della Comunità Europea, e lo Stato della Città del Vaticano e per esso la Santa Sede del 29 dicembre 2000, in *GUCE C 299* del 25 ottobre 2001, 1 ss. Convenzione monetaria tra la Repubblica italiana, per conto della Comunità Europea, e la Repubblica di San Marino del 29 novembre 2000, in *GUCE C 209* del 27 luglio 2001, 1 ss.

⁶⁴ Convenzione monetaria tra il governo della Repubblica francese, per conto della Comunità europea, e il governo di Sua Altezza Serenissima il Principe di Monaco, del 26 dicembre 2001, in *GUCE L 142* del 31 maggio 2002, 59.

in euro, essendosi gli altri due Paesi limitati a impegnarsi a collaborare strettamente con l'allora Comunità europea in questo settore.

Inoltre, mentre l'accordo con il Principato di Monaco stabiliva le condizioni di accesso degli istituti finanziari ivi ubicati ai sistemi di pagamenti dell'area euro, gli accordi con lo Stato della Città del Vaticano e la Repubblica di San Marino rimandavano in proposito a successive determinazioni di BCE e Banca d'Italia.

Queste difformità hanno spinto la Commissione nel 2009 a prendere posizione sulla necessità di sostituirli con accordi di nuova generazione⁶⁵.

Gli accordi di seconda generazione⁶⁶ hanno fissato nuovi massimali per il conio di monete in euro e definito (in un allegato soggetto ad annuale aggiornamento da parte della Commissione) le normative dell'Unione europea cui i micro-Stati sono tenuti a dare attuazione (entro i termini stabiliti da un comitato misto⁶⁷) in materia di banconote e monete in euro, prevenzione del riciclaggio, della frode e della falsificazione, raccolta di dati statistici, nonché in materia bancaria e finanziaria⁶⁸.

Parzialmente diverso è stato l'approccio adottato nei confronti del Principato di Andorra, divenuto Stato sovrano soltanto nel 2003, essendo rimasto retto sino ad allora da due principi (l'uno spagnolo e l'altro francese) con sovranità personale, esclusiva, congiunta e indivisa.

In ragione delle sue origini, Andorra non emetteva una propria moneta e sul suo territorio circolavano *de facto* banconote e monete spagnole e francesi. Nel 2000, tuttavia, Andorra aveva attribuito corso legale all'euro⁶⁹, procedendo quindi ad una eurizzazione ufficiale

⁶⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio, Relazione sul funzionamento degli accordi monetari con Monaco, San Marino e il Vaticano, del 14 luglio 2009, COM (2009) 359 def.

⁶⁶ Convenzione monetaria tra l'Unione europea e lo Stato della Città del Vaticano, in *GUUE C* 28 del 4 febbraio 2010, 13 ss. Convenzione monetaria tra l'Unione europea e la Repubblica di San Marino, in *GUUE C* 121 del 26 aprile 2012, 5 ss. Convenzione monetaria tra l'Unione europea e il Principato di Monaco, in *GUUE C* 310 del 13 ottobre 2012, 1 ss.

⁶⁷ Sono istituiti tre comitati misti, ciascuno composto da rappresentanti del micro-Stato, dello Stato UE di riferimento, della Commissione e della BCE.

⁶⁸ Per quanto riguarda lo Stato della Città del Vaticano, l'applicazione della normativa in materia bancaria e finanziaria veniva rinviata a «se e quando un settore bancario verrà creato» (art. 8 della Convenzione monetaria tra l'Unione europea e lo Stato della Città del Vaticano entrata in vigore il 1° gennaio 2010, cit.).

⁶⁹ *Llei reguladora de les mesures per garantir la transició cap a l'euro al Principat d'Andorra* adottata l'11/10/2000, pubblicata in *Butlletí Oficial del Principat d'Andorra*

unilaterale (della cui legittimità si discuterà più avanti). Nel 2003, Andorra aveva infine ritenuto preferibile – date le strette relazioni economiche intercorrenti con l'Unione europea – richiedere la negoziazione di un accordo monetario sul modello di quelli vigenti con gli altri micro-Stati.

Condizioni stabilite dal Consiglio UE per l'apertura dei negoziati sull'accordo monetario⁷⁰ furono la conclusione e la ratifica di un accordo sulla tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi, contenente misure equivalenti alla normativa europea allora vigente⁷¹.

A differenza di quanto previsto negli accordi monetari di prima generazione conclusi con gli altri micro-Stati, l'Unione subordinava quindi il passaggio da una eurizzazione unilaterale ad una concordata all'applicazione di normative che esulavano dallo stretto ambito dell'UEM.

La BCE, peraltro, coglieva l'occasione per esplicitare la propria posizione in merito all'eurizzazione ufficiale unilaterale dichiarando che un Paese terzo può introdurre l'euro «solo in seguito a un accordo con la Comunità»⁷². Inoltre, l'avvio delle trattative con Andorra non doveva essere considerato «un precedente per l'apertura di trattative in vista di accordi monetari tra la Comunità e altri paesi terzi nel futuro»⁷³.

L'Accordo monetario – negoziato dalla Commissione, in associazione con Francia e Spagna, e BCE per le materie di sua competenza –

(BOPA) n. 65/2000, alla quale erano allegati alcuni regolamenti del Consiglio sull'introduzione dell'euro.

⁷⁰ Si vedano la decisione del Consiglio 2004/548/CE dell'11 maggio 2004 sulla posizione della Comunità in vista di un accordo sulle relazioni monetarie con il Principato d'Andorra, in *GUCE* L 244 del 16 luglio 2004, 47-49 e l'Accordo tra la Comunità europea e il Principato d'Andorra che stabilisce misure equivalenti a quelle definite nella direttiva 2003/48/CE del Consiglio in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi – Memorandum d'intesa, in *GUCE* L 359 del 4 dicembre 2004, 33 ss.

⁷¹ In particolare, la direttiva 2003/48/CE del Consiglio, in materia di tassazione dei redditi da risparmio sotto forma di pagamenti di interessi, in *GUCE* L 157 del 26 giugno 2003, 38 ss. La preoccupazione sorgerà dal fatto che Andorra fosse a quel tempo inserita nella lista OCSE degli *uncooperative tax havens*.

⁷² Parere della BCE del 1° aprile 2004 a richiesta del Consiglio dell'Unione europea su una raccomandazione della Commissione delle Comunità europee per una decisione del Consiglio sulla posizione della Comunità in vista di un accordo sulle relazioni monetarie con il Principato d'Andorra [SEC(2004) 204 def.], par. 4 e 11, in *GUCE* C 88 del 8 aprile 2004, 18 ss.

⁷³ *Ibidem*.

venne poi concluso soltanto nel 2011⁷⁴. Esso segue il modello degli accordi monetari di seconda generazione senza significative differenze.

L'importanza della soluzione trovata non è rappresentata dall'estensione della sfera di influenza dell'eurozona (considerato che si è prodotta nei confronti di micro-Stati) quanto, piuttosto, nella dimostrazione di poter trovare un adeguato punto di incontro tra le esigenze degli Stati dell'eurozona e Stati terzi, eventualmente replicabile anche altrove.

e) Per quanto riguarda i Paesi terzi appartenenti all'area geografica europea, Kosovo⁷⁵ e Montenegro, eurizzati entrambi sin dal 2002, meritano particolare considerazione.

Nel caso del Kosovo, per ristabilire l'ordine pubblico monetario e la sicurezza delle transazioni, l'Amministrazione provvisoria delle Nazioni Unite (UNMIK)⁷⁶ aveva reso legale la circolazione di valute straniere diverse dal dinaro jugoslavo ed introdotto il marco tedesco⁷⁷. Nel 2002, in parallelo all'avvio della terza fase dell'UEM, al marco tedesco venne poi sostituito l'euro⁷⁸.

La decisione dell'UNMIK di usare «a stable currency was pivotal in maintaining macroeconomic stability and played a critical role in rebuilding people's trust in the financial sector. It was also designed to provide a critical support for an outward-oriented development strategy»⁷⁹.

⁷⁴ Accordo monetario tra l'Unione europea e il Principato di Andorra, in *GUUE* C 369 del 17 dicembre 2011.

⁷⁵ A seguito della Dichiarazione d'indipendenza da parte dell'Autorità di auto-governo provvisoria del Kosovo del 17 febbraio 2008, e nonostante il Parere consultivo sulla conformità al diritto internazionale della dichiarazione d'indipendenza relativa al Kosovo della Corte internazionale di giustizia del 22 luglio 2010, il riconoscimento del Kosovo come soggetto di diritto internazionale rimane controverso. Si veda, in particolare, L. GRADONI, E. MILANO (a cura di), *Il parere della Corte internazionale di giustizia sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo: un'analisi critica*, Padova, 2011.

⁷⁶ L'*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo* (UNMIK) è stata istituita tramite la risoluzione del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite n. 1244/1999.

⁷⁷ Si vedano la *UNMIK Regulation n. 1999/4 of 2 September 1999 on the currency permitted to be used in Kosovo* (UNMIK/REG/1999/4) e la *UNMIK Administrative direction n. 1999/2 of 4 October 1999 implementing UNMIK Regulation n. 1999/4 on the currency to be used in Kosovo* (UNMIK/DIR/1999/2).

⁷⁸ Si veda la *UNMIK Administrative Direction n. 2001/24 of 21 December 2001 amending Administrative Direction n. 1999/2 implementing UNMIK Regulation n. 1999/4 on the currency permitted to be used in Kosovo* (UNMIK/DIR/2001/24).

⁷⁹ M. SVETCHINE, *Kosovo Experience with Euroization of its Economy*, Atti della V Conferenza della Banca di Albania, 24-25 marzo 2005, 233 ss., a 235.

Mentre l'adozione del marco tedesco fu decisa senza consultare la Bundesbank e la BCE, che ne vennero informate soltanto a posteriori, la transizione verso l'euro fu effettuata in cooperazione con la BCE e alcune BCN europee al fine di garantire la messa in circolazione di un adeguato quantitativo di contante⁸⁰.

Si può quindi affermare che, tenuto conto delle circostanze eccezionali nelle quali è avvenuta l'eurizzazione del Kosovo, l'Unione europea abbia fornito una sorta di consenso tacito *ex post* all'operazione (eurizzazione riconosciuta⁸¹), al cui successo ha di fatto contribuito.

Ciò nonostante, l'Unione europea non ha alcun obbligo giuridico nei confronti del Kosovo e in particolare la BCE non è tenuta a fornire supporto di liquidità al suo sistema bancario.

Il Kosovo è oggi legato all'Unione europea da un Accordo di stabilizzazione e di associazione⁸² entrato in vigore nell'aprile 2016, ma non ha al momento in cui si scrive presentato domanda di adesione.

In questo specifico caso l'euro ha assunto un ruolo strategico e, per certi versi, decisivo per stabilizzare un'area fortemente a rischio di nuovi conflitti e per sostenere la ricostruzione dell'economia in loco.

f) Il Montenegro, facente parte prima della Repubblica federale di Jugoslavia e poi della federazione di Serbia e Montenegro, ha proclamato la sua indipendenza nel 2006. Dal 2002 l'euro è l'unica valuta avente corso legale sul suo territorio⁸³. L'eurizzazione, in questo caso, è avvenuta in via unilaterale, senza consultare preliminarmente le istituzioni europee⁸⁴.

Nel dicembre 2008 il Montenegro ha presentato domanda di adesione all'Unione europea, nel maggio 2010 è entrato in vigore l'Ac-

⁸⁰ *Ibidem*.

⁸¹ Si veda M. GRUSON, *Dollarization and Euroization – An International Law Perspective*, in *European Business Law Review*, 2002, 103 ss., a 108.

⁸² Accordo di stabilizzazione e di associazione tra l'Unione europea e la Comunità europea dell'energia atomica, da un lato, e il Kosovo, dall'altro, in *GUUE L* del 16 marzo 2016, 3 ss. Si veda in particolare l'art. 94, ai sensi del quale: «Il Kosovo si sforza di instaurare un'economia di mercato funzionante e di avvicinare progressivamente le sue politiche a quelle dell'Unione economica e monetaria, imperniata sulla stabilità. Su richiesta delle autorità del Kosovo, l'UE può fornire assistenza per sostenere l'impegno del Kosovo in tal senso».

⁸³ Originariamente, il Montenegro aveva attribuito corso legale al marco tedesco, permettendone la circolazione come moneta parallela insieme al dinaro jugoslavo.

⁸⁴ Si veda A. WINKLER et al., *Official Dollarization/Eurization: Motives, Features and Policy Implications of Current Cases*, European Central Bank, ECB Occasional Paper Series, 2004, 40.

cordo di stabilizzazione e di associazione⁸⁵ e nel dicembre dello stesso anno il Consiglio europeo gli ha concesso lo *status* di Paese candidato⁸⁶.

Ci si domanda se l'eurizzazione del Montenegro possa ritenersi legittima e quali conseguenze ne derivino per la sua futura adesione all'Unione europea.

Si ritiene che, per il diritto internazionale, l'attribuzione unilaterale di corso legale ad una moneta straniera sia legittima anche in mancanza del consenso dello Stato della moneta⁸⁷. Tuttavia, per il diritto dell'Unione europea, mentre l'eurizzazione ufficiale unilaterale è esclusa per gli Stati membri⁸⁸, essa risulta essere particolarmente problematica per i Paesi candidati all'adesione (ovvero, come il Kosovo, potenzialmente candidati), non potendo i Trattati imporre obblighi nei confronti degli Stati terzi.

Il Consiglio europeo di Copenaghen del 1993 ha, infatti, incluso tra i criteri di adesione (di cui oggi all'art. 49 TUE) anche la capacità

⁸⁵ Accordo di stabilizzazione e di associazione tra le Comunità europee e i loro Stati membri, da una parte, e la Repubblica di Montenegro, dall'altra, in *GUUE* L 108 del 29 aprile 2010, 3 ss. In particolare, si veda l'art. 89 sull'impegno del Montenegro ad un progressivo avvicinamento delle sue politiche a quelle dell'UEM.

⁸⁶ Conclusioni del Consiglio europeo del 16-17 dicembre 2010, EUCO 30/1/10 REV 1, par. 10.

⁸⁷ In particolare, non può considerarsi violato il principio di diritto internazionale consuetudinario che sancisce il dovere di rispettare la *lex monetae* dello Stato di emissione. Infatti, mentre alle normative che definiscono tagli, forma e valore di banconote e monete è riconosciuta una portata extraterritoriale, lo stesso non può dirsi delle norme che attribuiscono alla moneta corso legale: a queste deve riconoscersi senz'altro un'efficacia limitata al territorio nazionale. Sembra, quindi, che la *lex monetae* dello Stato di emissione debba ritenersi rispettata anche in caso di eurizzazione (o dollarizzazione) unilaterale: la moneta, infatti, continuerà ad essere definita dallo Stato di emissione anche se utilizzata con valore legale sul territorio di un altro Stato.

La dottrina è peraltro divisa sul punto: mentre alcuni ritengono che sino ad oggi non sia possibile identificare alcuna norma di diritto internazionale generale che ponga limiti al potere di uno Stato di adottare l'unità monetaria di un altro Stato come valuta avente corso legale sul proprio territorio (S. CAFARO, *Unione monetaria e coordinamento delle politiche economiche*, Milano, 2001, 148; T. TREVES, *La sovranità monetaria oggi*, in *La moneta tra sovranità statale e diritto internazionale*, cit., 21; M. GRUSON, *op. cit.*), altri ritengono invece che occorra l'accordo preventivo dello Stato emittente (G. BURDEAU, *L'exercice des compétences monétaires par les Etats*, in *Recueil des Cours*, 1988, vol. IV, 240; D. CARREAU, *Monetary Sovereignty in the light of Currency Boards and Similar Arrangements: Some Reflexions*, paper presentato al Seminar on Currency Areas - Dollarization, Euroization and Currency Boards, organizzato da BIS, CEMLA e MOCOMILA a Mexico City, il 14-15 febbraio 2002, reperibile *online*; F. GIANVITI, *Use of a Foreign Currency Under the Fund's Articles of Agreement*, intervento all'*IMF Seminar on Current Developments in Monetary and Financial Law*, tenutosi a Washington D.C. dal 7 al 17 maggio 2002, reperibile *online*).

⁸⁸ Vedi anche art. 142 TFUE.

dei Paesi candidati di assumere gli obblighi dell'appartenenza all'UE, tra cui «il perseguimento degli obiettivi dell'Unione politica, economica e monetaria»⁸⁹.

I Paesi di nuovo ingresso entrano pertanto a far parte dell'UE con lo *status* di Stato membro con deroga e, per poter adottare l'euro, devono rispettare i criteri di convergenza previsti dall'art. 140 TFUE e dal Protocollo n. 13. I Paesi di nuova adesione precedentemente eurizzati, però, potranno in pratica fare uso della moneta unica senza aver preliminarmente soddisfatto tali criteri.

Con la Conferenza intergovernativa di Maastricht sull'UEM, si era deciso di procedere lungo la strada dell'integrazione monetaria avviando un processo di convergenza economica, seguito, solo in un secondo momento dall'adozione della moneta unica. L'eurizzazione unilaterale inverte invece le fasi del processo, causando potenziali rischi di stabilità dell'area euro⁹⁰ e una discriminazione tra 'vecchi' e 'nuovi' Stati membri.

Nel novembre 2000, nel preparare l'allargamento ai Paesi dell'Europa centro-orientale (PECO), il Consiglio ECOFIN aveva adottato una posizione chiara in proposito: «it should be made clear that any unilateral adoption of the single currency by means of 'euroisation' would run counter to the underlying economic reasoning of EMU in the Treaty, which foresees the eventual adoption of the euro as the end point of a structured convergence process within a multilateral framework. Therefore, unilateral 'euroisation' would not be a way to circumvent the stages foreseen by the Treaty for the adoption of the euro»⁹¹.

Tale posizione era stata successivamente ribadita dalla BCE nel 2003 in relazione all'allargamento ai PECO⁹², nel 2004 in occasione dei negoziati dell'accordo monetario con Andorra⁹³ e infine nel 2008 quando la BCE chiarì che avrebbe adottato una politica di «non-

⁸⁹ Si vedano le conclusioni del Consiglio europeo di Copenaghen tenutosi il 21 e 22 giugno 1993.

⁹⁰ Di questa opinione A. WESSELY, *The Legal and Political Framework of Euroization*, in *Legal Issues of Economic Integration*, 2009, 197-213, a 207.

⁹¹ ECOFIN Council, *Council conclusions, 2301st Council Meeting*, Brussels 7 November 2000, 12925/00 (Presse 417). Si veda anche *Report by the ECOFIN Council to the European Council in Nice on exchange rate-related aspects of enlargement*, 8 novembre 2000 (Council of the European Union, press release n. 13055/00).

⁹² *Policy position of the Governing Council of the European Central Bank on exchange rate issues relating to the acceding countries*, 18 dicembre 2003.

⁹³ Vedi *supra*, nota 73.

engagement and non-support» nei confronti degli Stati eurizzati unilateralmente⁹⁴.

Il Consiglio ECOFIN si era poi espresso specificamente in merito all'eurizzazione del Montenegro nel 2007, in occasione della firma dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione⁹⁵.

Da ultimo, nel 2012, nel discorso di apertura dei negoziati di adesione, è stato chiarito che «Montenegro's present use of the euro, decided by the Montenegrin authorities in exceptional circumstances, is fully distinct from euro area membership. This issue will need to be addressed in the course of the negotiations. Montenegro will participate in economic and monetary union from accession as a Member State with a derogation and shall join the euro area following a Council decision to this effect on the basis of an evaluation of its fulfilment of the necessary conditions. The remaining *acquis* in this area fully applies from accession»⁹⁶.

L'utilizzo dell'euro come moneta avente corso legale è, infatti, da tenere distinto da una piena partecipazione all'UEM e a istituzioni e organi preposti al suo funzionamento, *in primis* la BCE e il SEBC⁹⁷.

La partecipazione del Montenegro al processo decisionale dell'UEM sarà pertanto subordinata al pieno rispetto dei criteri di convergenza (escluso quello relativo alla stabilità della moneta).

In conclusione, la tradizionale contrarietà all'eurizzazione unilaterale sembra, da ultimo, difficilmente conciliabile con la comunicazione della Commissione sul rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro e si distingue nettamente dalla politica perseguita dagli Stati Uniti in tema di dollarizzazione⁹⁸.

⁹⁴ Si rinvia al dibattito in merito all'eurizzazione dell'Islanda e in particolare allo Speech by Jürgen Stark, Member of the Executive Board of the ECB, *The Adoption of the Euro: Principles, Procedures and Criteria*, Icelandic Chamber of Commerce, Reykjavik, 13 febbraio 2008, reperibile *online*.

⁹⁵ In occasione della firma dell'Accordo di stabilizzazione, il Coreper decise di inserire nelle minute del Consiglio dell'Unione europea relative alla decisione di procedere alla firma dell'Accordo di stabilizzazione e di associazione con il Montenegro una dichiarazione dedicata all'utilizzo dell'euro: Council of the European Union, Coreper "A" Item Note, 15 ottobre 2007, Bruxelles, Interinstitutional File 2007/0123 (AVC).

⁹⁶ Conference on Accession to the European Union – Montenegro, *EU Opening Statement for Accession Negotiations*, 27 giugno 2012, Bruxelles (CONF-ME 2).

⁹⁷ Sul punto e per una critica alla posizione del Consiglio, si veda A. BRATKOWSKI, J. ROSTOWSKI, *The EU Attitude to Unilateral Euroization: Misunderstandings, Real Concerns and Sub-Optimal Admission Criteria*, in *Economics of Transition*, 2002, 445 ss., in particolare 466.

⁹⁸ Alla fine degli anni '90, gli Stati Uniti hanno ad esempio discusso diverse proposte di legge per la spartizione dei proventi del signoraggio con i Paesi dollarizzati. Sul diverso

Mentre la BCE continua a ritenere «the global role of the euro as being primarily a market-led process»⁹⁹, la Commissione sembra auspicare un maggiore attivismo delle istituzioni e ha previsto una serie di strumenti con cui incentivare l'uso dell'euro come valuta internazionale.

La strategia della Commissione – anticipata da alcuni importanti economisti statunitensi già al momento dell'introduzione della moneta unica¹⁰⁰ – avrà senz'altro l'effetto di alimentare la competizione tra valute internazionali, ma difficilmente, almeno nel breve periodo, l'euro potrà acquisire le esternalità di rete, le economie di scala e i vantaggi necessari a contendere il ruolo del dollaro nel sistema monetario internazionale¹⁰¹.

L'Unione europea non è però l'unico attore a voler rafforzare la posizione internazionale della propria moneta. La Cina, infatti, persegue questo obiettivo sin dal 2008, data a partire dalla quale ha iniziato a siglare accordi di *swap* con le banche centrali dei maggiori partner commerciali regionali¹⁰² e a incentivare l'uso del renminbi negli scambi commerciali con i Paesi dell'ASEAN. Nell'ottobre 2016, inoltre, il renminbi è stato inserito nel paniere dei Diritti speciali di prelievo del FMI insieme a dollaro, sterlina, euro e yen¹⁰³.

Di sicuro assisteremo, nel prossimo futuro, a una competizione tra valute internazionali decisamente serrata e contraddistinta anche

approccio seguito da USA (neutrali o in alcuni casi favorevoli alla dollarizzazione) e UE (espressamente contraria ad una eurizzazione unilaterale) si vedano M. GRUSON, *op. cit.*, 117-120 e D. CARREAU, *The European Union in the International Monetary and Financial System*, in P. EECKHOUT, M. LOPEZ-ESCUADERO (eds.), *The European Union's External Action in Times of Crisis*, Oxford, 2016, 375 ss., a 379.

⁹⁹ Speech by Benoît Cœuré, Member of the Executive Board of the ECB, *The euro's global role in a changing world: a monetary policy perspective*, Council on Foreign Relations, New York City, 15 February 2019, reperibile *online*.

¹⁰⁰ Si veda per tutti Robert Mundell che, nel 1998, scriveva: «The introduction of the euro will represent the most dramatic change in the international monetary system since President Nixon took the dollar off gold in 1971 [and when] the era of flexible exchange rates began [...] the euro is likely to challenge the position of the dollar [and hence] this may be the most important event in the history of the international monetary system since the dollar took over from the pound the role of dominant currency in World War I» (R. MUNDELL, *The Case for the Euro – Part I*, in *Wall Street Journal*, 24 marzo 1998 e *The Case for the Euro – Part II*, in *Wall Street Journal*, 25 marzo 1998).

¹⁰¹ In argomento, si veda: D. COHEN, *The Future of Global Currency. The Euro versus the Dollar*, New York, 2011.

¹⁰² Questi accordi consentono ad una banca centrale di ottenere liquidità in valuta estera (in genere per soddisfare il fabbisogno delle banche commerciali del proprio Paese).

¹⁰³ I Diritti speciali di prelievo, oltre ad essere utilizzati come unità di conto dal FMI, costituiscono una moneta scritturale destinata all'uso esclusivo di Stati e autorità monetarie. Essi possono essere scambiati con valuta internazionale.

dalla capacità o meno di parlare e negoziare con un'unica voce sul piano internazionale.

4. I progressi faticosamente maturati, anche in conseguenza della crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, per quanto riguarda il governo della moneta unica sul versante interno non possono che essere accompagnati da un incisivo ripensamento della rappresentanza dell'eurozona nelle istituzioni e nei fori internazionali nonché nelle relazioni bilaterali con singoli Stati che hanno, o potrebbero avere, nell'euro la valuta di riferimento o che, addirittura, potrebbero attribuirle corso legale¹⁰⁴.

Per quanto riguarda la rappresentanza esterna, gli attuali meccanismi di coordinamento tra gli Stati dell'eurozona, da un lato, e tra quest'ultimi e la BCE, dall'altro, costituiscono una soluzione parziale, solo temporaneamente in grado di affrontare, in sede internazionale, situazioni ordinarie, ma non certamente di fronteggiare momenti di crisi acuta o strutturale, ovvero di partecipare costruttivamente ai negoziati con gli Stati Uniti, la Cina, il Giappone e i principali interlocutori dell'Unione europea¹⁰⁵.

Gli effetti positivi conseguenti al ruolo esercitato dall'Unione, per conto degli Stati membri, nel quadro della gestione dei flussi commerciali (e delle relative controversie) internazionali nel contesto dell'Organizzazione mondiale del commercio (OMC) e non solo, dimostrano che l'assunzione di una *leadership* unitaria e lo svolgimento di un'azione espansiva anche nel settore monetario da parte dell'Unione europea potrebbero portare vantaggi non limitati al solo continente europeo, bensì estesi ad altri contesti territoriali persino più

¹⁰⁴ L'euro, anche per effetto della crisi del debito, è stato meno utilizzato nelle riserve estere globali e sui mercati del debito globali, mentre ha mantenuto sostanzialmente stabile la sua importanza come valuta di fatturazione nelle transazioni commerciali internazionali. Si veda: BCE, *Ruolo internazionale dell'euro: Interim report*, giugno 2018, nonché Mario Draghi, Presidente della BCE, *Introductory Statement at the Hearing of the Committee on Economic and Monetary Affairs of the European Parliament*, Bruxelles, 28 gennaio 2019, disponibile *online*.

¹⁰⁵ Vi è altresì da considerare che i limiti oggettivi dell'attuale sistema di rappresentanza dell'eurozona nelle istituzioni internazionali rischiano di compromettere il buon funzionamento delle stesse o, quanto meno, di renderlo meno spedito ed efficace. Considerato che in taluni frangenti, si pensi a quanto accadde nell'autunno del 2008, le decisioni debbono essere assunte con celerità e determinazione, l'eventuale miglioramento del sistema di rappresentanza dell'eurozona andrebbe a beneficio dell'intera Comunità internazionale.

esposti alle intemperie finanziarie e, in questo momento, certamente bisognosi di trarre beneficio diretto o indiretto da tale novità¹⁰⁶.

Si ritiene quindi che, nell'attuale contesto internazionale, anche alla luce delle più accreditate stime di crescita economica, la strada della rappresentanza unitaria sia per gli Stati membri dell'Unione europea (e a maggior ragione di quelli dell'eurozona) la sola realisticamente percorribile.

Il rafforzamento del ruolo internazionale dell'euro passa però anche attraverso la capacità dell'UEM di negoziare accordi sull'utilizzo della moneta unica da parte di Paesi terzi a certe condizioni, promuovendo l'eurizzazione concordata e, al contempo, scoraggiando quella unilaterale.

Del resto, come ha sottolineato di recente il Presidente della BCE Mario Draghi¹⁰⁷, la scelta di mantenere o riavere una valuta nazionale costituisce oggi un esercizio illusorio di sovranità. Tale scelta espone a potenziali conseguenze economico-finanziarie ben più gravi e permanenti rispetto a quelle che possano derivare da una condivisione delle scelte di governo di una valuta comune, da una rappresentanza unitaria, anziché individuale, in sede internazionale e dalla pratica dell'eurizzazione concordata.

¹⁰⁶ Si pensi, in particolare, ai Paesi del continente africano. Sul ruolo effettivo e potenziale giocato dall'Unione europea in differenti ambiti rilevanti per la convivenza e la cooperazione internazionali, si veda, ad esempio, il volume di D. KOCHENOV, F. AMTENBRINK (eds.), *The European Union's shaping of the international order*, Cambridge, 2014 e ivi, in particolare, il contributo di J. WOUTERS, S. VAN KERCKHOVEN, T. RAMOPOULOS, *The EU and the euro area in international economic governance: the case of the IMF*, 306 ss. L'Unione europea può essere portatrice di un *ethos* unitario e peculiare indipendentemente dal singolo ambito in cui si trova ad agire e specialmente nel contesto economico-finanziario e commerciale dove il suo ruolo è preminente. Un ruolo complementare, o persino alternativo, a quello svolto dagli Stati Uniti, dalla Cina e da altri attori emergenti nel contesto internazionale. Più ampiamente in proposito, sia consentito rinviare a L. MANDERIEUX, M. VELLANO (dirs.), *Éthique globale, bonne gouvernance et droit international économique*, Torino, 2017.

¹⁰⁷ Intervento, reperibile *online*, di Mario Draghi all'Università degli Studi di Bologna, il 22 febbraio 2019, in occasione della consegna della laurea *honoris causa* in Giurisprudenza: «porsi al di fuori dell'UE può sì condurre a maggior indipendenza nelle politiche economiche, ma non necessariamente a una maggiore sovranità. Lo stesso argomento vale per l'appartenenza alla moneta unica»; «la tensione tra i benefici dell'integrazione e i costi associati con la perdita di sovranità nazionale è per molti aspetti e specialmente nel caso dei Paesi europei, solo apparente. In realtà in molte aree l'Unione europea restituisce ai suoi Paesi la sovranità nazionale che avrebbero oggi altrimenti perso».

ABSTRACT

Towards a Stronger International Role of the Euro

In December 2018, the European Commission issued a communication entitled *Towards a stronger international role of the euro*, highlighting the strategic importance of the common currency for the European Union to become a leading global actor. The paper examines some of the key aspects that underpin a strengthened international voice of the European Union and an increased use of the euro abroad and is divided into two parts. The first part is devoted to the external representation of the euro area, focusing on the International Monetary Fund and on international fora such as the G7-8 and the G20. The second part discusses the adoption of the euro as a legal tender by third States (euroization) and addresses the issues arising from the unilateral euroization of some accession countries. The paper concludes by arguing that reinforcing the external dimension of the euro is essential for a meaningful shared monetary sovereignty.

IL FUTURO DELL'EUROPA SOCIALE: CONTENUTO, PROBLEMI E LIMITI DEL PILASTRO EUROPEO DEI DIRITTI SOCIALI

PIETRO GARGIULO

1. *Premessa.*- Il futuro dell'Europa sociale non è un tema semplice da affrontare. Sono diversi, tuttavia, i motivi che spingono per un suo approfondimento. In primo luogo è necessario fare riferimento al fatto che, a partire dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona nel 2009, è in atto una riflessione sul modello sociale europeo soprattutto volta a delinearne i contenuti. È noto che la riforma di Lisbona portava nell'ordinamento dell'Unione europea due sviluppi di non secondaria importanza secondo le valutazioni più ottimistiche: primo, un rafforzamento degli obiettivi e del contenuto della politica sociale; secondo, il riconoscimento alla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea dello stesso valore giuridico dei Trattati attraverso l'art. 6 TUE e, quindi, di forza vincolante, pur nei limiti stabiliti dalla Carta stessa, delle sue disposizioni, ivi comprese quelle sociali il cui nucleo centrale fa capo al titolo IV dedicato alla "solidarietà"¹.

In verità, chi scrive ha sin dall'inizio espresso qualche perplessità sugli sviluppi normativi della dimensione sociale europea proposta a Lisbona, in quanto la stessa rimaneva caratterizzata da una persistente debolezza sotto il profilo delle competenze sociali dell'Unione e da un ruolo dei diritti sociali previsti dalla Carta a dir poco asfittico, relegato com'era a mero strumento interpretativo della normativa sociale, soprattutto quella derivata, dell'Unione europea. Insomma, pur non negando l'importanza dei passi in avanti compiuti a Lisbona, si riteneva che gli sviluppi sociali della riforma di Lisbona non apparivano in grado, da un lato, di colmare il deficit sociale che da tempo caratterizza l'ordinamento dell'UE e, dall'altro, di contrastare il depauperamen-

¹ Su questi aspetti v. P. GARGIULO, *Il modello sociale europeo tra politica e diritti sociali dopo la riforma di Lisbona*, in P. GARGIULO (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione europea. Quale modello sociale europeo?*, Napoli, 2011, 1 ss.

to delle condizioni sociali degli Stati membri, soprattutto per le ricadute della crisi economica e finanziaria.

Questa valutazione probabilmente non era errata. Lo dimostra il fatto che di fronte all'incalzare delle difficoltà economiche e finanziarie e al crescente anti-europeismo dei cittadini europei, un po' ovunque, sebbene in maniera differenziata, negli Stati membri, le istituzioni dell'Unione hanno cominciato a porsi l'obiettivo di approfondire la dimensione sociale, soprattutto in considerazione delle ambiziose prospettive di sviluppo nel contesto della Unione economica e monetaria.

Nella sostanza la crisi economica e finanziaria ha mostrato che livelli di protezione sociale e mercati del lavoro così eterogenei tra di loro, come quelli degli Stati membri, possono sfociare in squilibri economici estremamente pericolosi per l'intera Unione economica e monetaria, proprio nel momento in cui ci si pone nella prospettiva di un suo sviluppo.

La risposta a ciò da parte delle istituzioni europee è stata la proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali (PEDS), che è l'oggetto specifico di analisi di questo lavoro.

Prima di affrontare il tema indicato, riteniamo utile riflettere su due aspetti che consentono di definire meglio il contesto di riferimento nel quale tale analisi si muove: il primo riguarda le competenze e gli strumenti di intervento sociale dell'Unione; il secondo attiene alla realtà della dimensione sociale attuale in Europa.

2. *La politica e i diritti sociali nell'Unione europea.*- Il primo aspetto di contesto al quale è necessario fare riferimento è il quadro normativo di riferimento per la politica e i diritti sociali nell'Unione europea.

Come accennato in precedenza, con la riforma di Lisbona si è diffusa l'idea di uno sviluppo della dimensione sociale europea. In effetti, la riforma dei Trattati conteneva, sotto il profilo indicato (e non solo) delle novità interessanti sulle quali vale la pena di soffermarsi qui di seguito sebbene in maniera sintetica².

Comincerei con il richiamare l'art. 2 TUE che, nel ridefinire i valori sui quali l'Unione si fonda, elenca nella parte finale alcuni ele-

² Per alcuni richiami sintetici all'evoluzione normativa della dimensione sociale europea, oltre al lavoro cit. a nota 1, v. anche F. COSTAMAGNA, *The European Semester in Action: Strengthening Economic Policy Coordination while Weakening the Social Dimension?*, Working Paper-LFP, 2013, n. 5, 6 ss.

menti di natura sociale caratterizzanti le società degli Stati membri: il pluralismo, la non discriminazione, la tolleranza, la giustizia, la solidarietà e la parità tra uomini e donne³. Soprattutto il richiamo alla solidarietà come caratteristica delle società nazionali e di quella europea mi sembra da evidenziare, in quanto nella sua accezione tradizionale indica l'assunzione di responsabilità "sociali" tra i membri di una determinata comunità e si riconnette a politiche pubbliche redistributive per soddisfare bisogni sociali diffusi⁴.

Un richiamo merita anche l'art. 3 TUE, che delinea gli obiettivi dell'Unione, per due aspetti. Il primo è il riferimento allo «sviluppo sostenibile dell'Europa basato», tra l'altro, «su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale». Il richiamo a questo concetto certamente dà un carattere normativo all'idea che la crescita economica deve essere perseguita attraverso la realizzazione anche di fini sociali. In questo senso mi pare si possa cogliere una indicazione della volontà di cercare un equilibrio tra dimensione economica e dimensione sociale nel progetto dell'integrazione nell'Unione. Il secondo è l'impegno dell'Unione nella lotta all'esclusione sociale e alla discriminazione, per la promozione della giustizia e della protezione sociali, nonché della parità tra uomini e donne⁵.

Questi richiami a elementi della dimensione sociale nell'Unione come caratteristica del suo "modello sociale" non vanno, tuttavia, enfatizzati in maniera eccessiva, non solo perché nella loro formulazione appaiono generici, ma soprattutto perché sono sempre coniugati con

³ In generale sull'art. 2 TUE v. T. RUSSO, *Art. 2 TUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *Codice dell'Unione Europea operativo*, Napoli, 2012, 53 ss., e L. FUMAGALLI, *Art. 2 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione Europea*, Milano, II ed., 2014, 11 ss.

⁴ Sul concetto di solidarietà nell'UE la dottrina è piuttosto ampia. Ci limitiamo qui a citare il numero monografico di *Perspectives on Federalism*, vol. 7, n. 3, 2015, dal titolo *Solidarity in hard Times. Solidarity and the European Social Model in Times of Economic Crisis* curato da J. MAILLO e J. CORTI. Precedentemente v. C. BARNARD, *EU Citizenship and the Principle of Solidarity*, in E. SPAVENTA, M. DOUGAN (eds.), *Social Welfare and EU Law*, Oxford, 2005, 157 ss., e M. DOUGAN, E. SPAVENTA, *'Wish You Weren't Here...' New Models of Social Solidarity in the European Union*, *ivi*, 181 ss. Più di recente v. C. DI MARCO, A. GERACI (a cura di), *Il principio di solidarietà. Dalle speranze di Ventotene all'Europa dei muri e delle barriere*, Roma, 2017, e P. GARGIULO, *Brevi considerazioni sul concetto di solidarietà nell'ordinamento giuridico dell'Unione europea*, in *Studi in onore di Enrico Del Colle*, Napoli, 2016. V. anche le riflessioni generali sul concetto di solidarietà nell'ordinamento dell'UE in G. MORGESE, *La solidarietà tra gli Stati membri dell'Unione europea in materia di asilo e immigrazione*, Bari, 2018, spec. 1 ss.

⁵ In generale sull'art. 3 TUE v. T. RUSSO, *Art. 3 TUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *op. cit.*, 61 ss., e L. FUMAGALLI, *Art. 3 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, 14 ss.

gli elementi economici della integrazione la cui forza non va mai sottovalutata. Per tale ragione lo sviluppo sostenibile significa anche «crescita economica equilibrata» e «stabilità dei prezzi» e «l'economia sociale di mercato» deve essere comunque «fortemente competitiva». D'altra parte, proprio rispetto al concetto di economia sociale di mercato si è sviluppato un vivace dibattito che non ha mancato di mettere in evidenza che la sua realizzazione richiederebbe politiche redistributive da parte dell'Unione che necessiterebbero di risorse adeguate e dell'adozione di misure in diversi settori per i quali attualmente non sono previste dai Trattati le competenze necessarie⁶.

Si tenga anche presente che la menzione di obiettivi di carattere sociale è del tutto assente nella realizzazione della politica economica e monetaria, il cui fondamento resta saldamente ancorato «al principio di un'economia di mercato aperta e in libera concorrenza», così come prescrivono i commi 1 e 2 dell'art. 119 TFUE.

Di particolare importanza ritengo sia il richiamo all'art. 4 TFUE, la disposizione che delinea le competenze concorrenti dell'UE con quelle degli Stati membri, in quanto la politica sociale, per gli aspetti definiti dal Trattato, è indicata come uno dei settori nei quali Stati membri e Unione esercitano le rispettive competenze. Quindi, la politica sociale, come molte altre politiche dell'Unione, resta ancorata al principio di sussidiarietà secondo il quale «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 e degli obiettivi dell'azione in questione, essere conseguiti meglio a livello di Unione». Ciò è quanto prescrive l'art. 5, par. 3, TUE.

I limiti delle competenze dell'Unione in campo sociale sono confermati anche dall'art. 5, paragrafi 2 e 3, TFUE, nel quale è stabilito che l'Unione può adottare misure per il coordinamento delle politiche occupazionali degli Stati membri, in particolare definendo gli orientamenti di tali politiche, e può prendere iniziative per quanto concerne il coordinamento delle politiche sociali.

Per gli aspetti che qui rilevano, particolarmente significativo appare l'inserimento nel TFUE della c.d. "clausola sociale orizzontale" di cui all'art. 9 TFUE. La disposizione in questione stabilisce che «[n]ella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni,

⁶ V. CH. JOERGES, F. RÖDL, "Social Market Economy" as Europe's Social Model?, EUI Working Paper Law, 2004, n. 8.

l'Unione tiene conto delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, la garanzia di un'adeguata protezione sociale, la lotta contro l'esclusione sociale e un elevato livello di istruzione, formazione e tutela della salute umana». La disposizione ha il chiaro intento di favorire la ricerca, da parte delle istituzioni, di un equilibrio tra obiettivi economici e obiettivi sociali⁷. Tuttavia, non va dimenticato che essa ha un ambito di applicazione sicuramente circoscritto considerato che, ai termini dell'art. 7 TFUE, l'Unione assicura la coerenza di tutte le sue politiche e azioni, tenendo conto dell'insieme dei suoi obiettivi in conformità al principio di attribuzione delle competenze.

Per quanto concerne le disposizioni relative alla politica sociale così come riformate a Lisbona (Parte III, Titolo X TFUE), c'è da dire che non presentano modifiche di rilievo rispetto al quadro normativo precedente⁸.

Sostanzialmente uguale risulta l'art. 151 TFUE (ex art. 136 TCE) sugli obiettivi della politica sociale che continuano ad essere particolarmente ampi (promozione dell'occupazione, miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, adeguata protezione sociale, dialogo sociale, sviluppo risorse umane, lotta all'emarginazione). Ciò significa che la disposizione, qualora sia accompagnata da un'adeguata volontà politica, potrebbe consentire l'adozione di misure finalizzate allo sviluppo della dimensione sociale dell'Unione. Tuttavia, è da tenere presente che la disposizione espressamente vincola l'adozione delle misure degli Stati membri e dell'Unione, tra l'altro, alla necessità di mantenere la competitività dell'economia dell'UE. Nella sostanza, la realizzazione della politica sociale dell'Unione risulta condizionata dal prevalere delle esigenze di carattere economico dell'integrazione. Ciò è altresì confermato, nell'art. 151, dall'enfasi che viene posta sul funzionamento del mercato interno al quale viene riportata anche la soluzione degli squilibri sociali determinati dall'integrazione economica.

Anche l'art. 153 TFUE corrisponde sostanzialmente alla precedente disposizione (art. 137 TCE) e indica i tanti settori sociali (miglioramento dell'ambiente di lavoro, condizioni di lavoro, sicurezza e protezione sociali dei lavoratori, protezione dei lavoratori in caso di

⁷ In generale sull'art. 9 TFUE v. R. CISOTTA, *Art. 9 TFUE*, in C. CURTI GIALDINO (diretto da), *op. cit.*, 458 ss., e L.M. RAVO, *Art. 9 TFUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *op. cit.*, 11 ss.

⁸ Per approfondimenti v. U. VILLANI, *La politica sociale nel Trattato di Lisbona*, in *Rivista giuridica del lavoro*, 2012, 25 ss.

risoluzione del contratto di lavoro, informazione e consultazione dei lavoratori, rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro, condizioni di impiego dei cittadini di Paesi terzi regolarmente soggiornanti, integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro, parità tra donne e uomini in materia di opportunità sul mercato del lavoro e di trattamento sul lavoro, lotta all'esclusione sociale, modernizzazione dei regimi di protezione sociale) nei quali l'Unione «sostiene e completa» l'azione degli Stati membri, fermo restando l'esclusione dell'intervento dell'Unione nei settori relativi alle retribuzioni, al diritto di associazione, al diritto di sciopero e al diritto di serrata.

La stessa disposizione descrive un complesso e articolato meccanismo decisionale che, sul piano delle procedure e delle regole di voto, pone significative differenze di intervento delle istituzioni a secondo dei settori nei quali si agisce. Ciò è indice delle resistenze degli Stati membri a consentire l'azione dell'Unione in settori sociali che potrebbero limitare la loro sovranità e incidere sugli assetti economico-finanziari dei loro sistemi di sicurezza e protezione sociali.

Una novità del titolo relativo alla politica sociale è l'art. 152, che valorizza il ruolo delle parti sociali e del dialogo sociale e riconosce la loro autonomia. La stessa disposizione codifica il ruolo del vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione e il suo contributo al dialogo sociale⁹. A quest'ultimo sono dedicati anche gli articoli 154 e 155 TFUE, che non introducono novità di rilievo rispetto alle precedenti disposizioni (articoli 138 e 139 TCE): il primo riguarda il ruolo della Commissione per lo sviluppo a livello europeo del dialogo tra le parti sociali e la partecipazione di queste ultime all'adozione degli atti in materia di politica sociale; il secondo concerne la possibilità che il dialogo tra le parti sociali sia finalizzato alla conclusione di contratti a livello dell'Unione.

Anche queste disposizioni tendono a valorizzare il ruolo della concertazione e della contrattazione collettiva nell'ordinamento sovranazionale. Tuttavia, gli esiti concreti dell'applicazione di tali disposi-

⁹ Il vertice sociale trilaterale è un forum di dialogo tra le istituzioni europee, rappresentate dai propri presidenti, e gli alti funzionari delle parti sociali europee. All'ultimo vertice che si è svolto nel marzo 2019 hanno partecipato, per le parti sociali, i rappresentanti di BusinessEurope, organizzazione degli industriali europei, la Confederazione europea dei sindacati (CES), il Centro europeo dei datori di lavoro e delle imprese (CEEP) e SMEunited, l'organizzazione europea dell'artigianato e delle piccole e medie imprese.

zioni non ci sembra abbiano prodotto risultati particolarmente significativi¹⁰.

Non presenta novità di rilievo rispetto alla precedente disposizione (art. 140 TCE) nemmeno l'art. 156 TFUE. Tale disposizione, a conferma del fatto che la politica sociale è largamente nella disponibilità degli Stati membri, ribadisce il ruolo della Commissione nell'incoraggiare la cooperazione tra questi e nel facilitare il coordinamento delle loro azioni nei settori della politica sociale. Ciò attraverso «studi», «pareri», «consultazioni», «iniziative finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori», «l'organizzazione di scambi di migliori pratiche» e «la preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici».

Per chiudere queste brevi riflessioni sugli sviluppi della dimensione sociale, è necessario fare anche riferimento al contenuto sociale della Carta dei diritti fondamentali dell'UE alla quale, come si è anticipato in premessa, proprio la riforma di Lisbona ha attribuito, attraverso l'art. 6, par. 1, TUE, lo «stesso valore giuridico dei trattati»¹¹. Come è noto attraverso questa disposizione si è chiuso il lungo percorso di affermazione dei diritti fondamentali nell'ordinamento dell'Unione, ma non senza un prezzo. Infatti, la stessa norma precisa che le «disposizioni della Carta non estendono le competenze dell'Unione definite nei Trattati» e che «i diritti, le libertà e i principi» nella stessa contenuti devono essere interpretati e applicati in conformità con le disposizioni generali nella stessa contenuti – gli articoli da 51 a 54 – e alla luce delle «spiegazioni» che indicano le fonti delle sue disposizioni. Due indicazioni, quelle appena riportate, che sembrano voler porre dei limiti al carattere espansivo dei diritti contenuti nella Carta attraverso l'opera di interpretazione e applicazione soprattutto da parte dei giudici.

Tralasciando qualsiasi considerazione sulle ragioni che spinsero all'adozione di tale documento, come pure sulla peculiarità della procedura utilizzata per la sua elaborazione, ci limitiamo a mettere in ri-

¹⁰ In generale su questi aspetti v. R. PALLADINO, *Studio sul dialogo sociale e la contrattazione collettiva autonoma nel Trattato di Lisbona*, Salerno, 2010.

¹¹ Sulla Carta la letteratura è diventata nel corso del tempo veramente sterminata. Ci limitiamo pertanto a rinviare ad alcuni dei lavori più recenti di maggiore rilievo (a nostro parere): R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2017; V. PICCONE, O. POLLICINO (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea. Efficacia ed effettività*, Napoli, 2018; N. LAZZERINI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, Milano, 2018.

lievo, su un piano generale, la completezza del catalogo dei diritti contenuto nella Carta e la sua organizzazione in valori fondamentali, ciò al fine di sottolineare l'indivisibilità dei diritti nella stessa enunciati.

Per quanto concerne invece i diritti sociali sanciti nella Carta, come accennato la maggior parte sono raggruppati nel titolo IV relativo alla "Solidarietà" (articoli da 27 a 38). È qui infatti che si ritrovano i diritti relativi al lavoro (informazione e consultazione dei lavoratori, negoziazione e azioni collettive, tutela in caso di licenziamento ingiustificato, condizioni di lavoro giuste ed eque, divieto del lavoro minorile e protezione dei giovani sul lavoro), altri diritti sociali "classici" (protezione della famiglia, accesso alle prestazioni di sicurezza sociale e ai servizi sociali, assistenza sociale e abitativa), nonché diritti collegati alle nuove esigenze che emergono nella società (diritto di accesso ai servizi di collocamento, protezione della salute, tutela dell'ambiente e protezione dei consumatori). Bisogna tenere presente, tuttavia, che diritti di natura sociale si ritrovano anche in altri titoli della Carta: la proibizione del lavoro forzato o obbligatorio (titolo "Dignità"), il diritto all'istruzione e il diritto di lavorare (titolo "Libertà"), l'uguaglianza tra donne e uomini, i diritti dei minori e i diritti degli anziani (titolo "Uguaglianza").

Nel complesso, anche il catalogo dei diritti sociali, al di là di qualche limite derivante dalla collocazione non comprensibile nella sistematica dei "valori" per alcuni di essi, ci sembra ben fornito. In effetti, sulla loro concreta attuazione era stato avanzato qualche dubbio non tanto rispetto al contenuto quanto piuttosto per l'incidenza delle disposizioni generali sulla effettiva realizzazione della indivisibilità dei diritti contenuti nella Carta. Sotto questo profilo, per limitarci all'essenziale, l'attenzione era stata posta, anzitutto, sul contenuto dell'art. 51 che, tra l'altro, fa riferimento a una distinzione, alquanto anacronistica, tra diritti e principi: i primi sono "rispettati", i secondi sono "osservati" dalle istituzioni dell'UE e dagli Stati membri, anche se entrambi sono tenuti a promuoverne l'applicazione nei limiti delle loro rispettive competenze. Diversi studiosi hanno ricondotto questa distinzione alla volontà di attribuire una diversa forza alla tutela dei diritti civili e politici rispetto a quella dei diritti sociali. È l'idea che questi ultimi corrispondano a enunciazioni di carattere programmatico, non direttamente giustiziabili a meno di non essere attuati attraverso l'intervento "legislativo" degli Stati membri o delle istituzioni dell'Unione. Questa interpretazione è confermata anche dall'art. 52, che ritorna sulla distinzione tra diritti e principi stabilendo che questi

ultimi possono essere attuati da atti delle istituzioni dell'Unione e dagli Stati membri, allorché applicano il diritto dell'Unione, nei limiti delle loro rispettive competenze. Inoltre, la medesima disposizione precisa che i principi possono essere invocati davanti a un giudice solo a fini interpretativi e per il controllo della legalità di atti di attuazione.

Per chiudere su questi aspetti riteniamo di poter dire che la politica sociale europea dopo la riforma di Lisbona, così come risulta dalle norme che abbiamo sin qui esaminato, appariva certamente ambiziosa nonostante la necessità di rispettare le esigenze legate alla promozione dell'integrazione economica. Tuttavia, erano abbastanza evidenti i limiti di una riforma che non era riuscita a introdurre un modello di integrazione sociale di natura solidaristica affidando all'Unione compiti di armonizzazione e finanziamento delle politiche sociali degli Stati membri. Il sistema, d'altra parte, non ha retto di fronte alla crisi economica e alle sue ricadute. Infatti, il tentativo di riportare all'interno del semestre europeo la valutazione dell'equilibrio tra obiettivi economici e sociali nell'UE è risultato piuttosto fallimentare, considerato che gli ultimi esercizi post crisi hanno largamente rivelato che la stabilizzazione dell'Unione economica e monetaria è sempre fatta a spese di obiettivi sociali fondamentali¹².

3. *I dati della dimensione sociale attuale dell'Unione europea.*- Il secondo elemento al quale è utile fare riferimento riguarda la dimensione sociale attuale dell'UE¹³, in quanto permette di dimostrare agevolmente che le norme di cui si è detto in precedenza non sono state all'altezza delle aspettative.

Sul piano mondiale, gli Stati europei sono tra quelli più ricchi e vantano sistemi di protezione sociale tra i più elevati al mondo. Però c'è preoccupazione per il futuro, anche in ragione dei cambiamenti che un po' tutti gli Stati membri stanno vivendo. Al di là delle specificità di ciascuno, ci sono alcuni problemi comuni (l'invecchiamento della popolazione, la società della digitalizzazione e le nuove forme di

¹² F. COSTAMAGNA, *The European Social Union as a "union of national welfare states": a legal perspective*, 2019, reperibile al sito www.euvision.eu, oltre allo studio cit. a nota 2.

¹³ Le considerazioni espone in questo capitolo sono in larga parte conseguenti all'esame del documento di riflessione della Commissione sulla dimensione sociale europea, COM(2017) 206 fin. del 26 aprile 2017, reperibile *online*, e del lavoro di F. MAINO, *Secondo welfare e innovazione sociale in Europa: alla ricerca di un nesso*, in F. MAINO, M. FERRERA (a cura di), *Terzo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2017*, Torino, 2017, 19 ss., spec. 26 ss.

lavoro, l'urbanizzazione spinta etc.) che alimentano interrogativi forti sulla capacità di tenuta dei sistemi sociali.

L'Unione europea è vista molto spesso come causa di questa insicurezza e crescono nei suoi confronti forme di opposizione sempre più diffuse.

Anche per il ruolo sociale dell'Unione è la stessa cosa. Alcuni ritengono che l'Europa sociale non abbia senso perché l'UE è uno strumento delle forze economiche e finanziarie mondiali di cui fa gli interessi mantenendo e favorendo il *dumping* sociale attraverso il mercato unico. Altri contestano l'Europa sociale perché ritengono sia meglio mantenere le competenze sociali nelle mani dei governi nazionali e che, anzi, sarebbe meglio non avere nessuna interferenza da parte dell'UE. Al versante opposto, invece, vi sono coloro che ritengono che l'Europa sociale sia uno strumento di grande utilità per far prosperare le società nazionali e che anzi bisognerebbe aumentare le competenze dell'Unione in tale ambito come elemento non solo di progresso sociale ma anche politico¹⁴.

Ma qual è la situazione sociale attuale degli Stati membri dell'UE? Abbiamo delle realtà tra di loro molto differenti sotto diversi profili sociali: istruzione, sanità, occupazione, retribuzioni, reddito, sistemi di protezione sociale. Queste differenze sono state aggravate, da un lato, dalla crisi e, dall'altro, dall'incapacità dell'UE con la sua azione di favorire la convergenza tra gli Stati membri in campo economico e sociale, in modo da condividere in maniera indifferenziata la crescita economica e di evitare il *dumping* sociale.

Invece i dati confermano il persistere di disparità che l'Unione non riesce a colmare con i suoi interventi attraverso i vari fondi che da tempo ha istituito e fa funzionare. Diversità si registrano in generale per quanto concerne il tenore di vita, l'occupazione e la disoccupazione, i sistemi di previdenza e di protezione sociale; mentre invece emerge e si diffonde il rischio povertà su un piano generalizzato in conseguenza della crisi.

Da qui ai prossimi dieci anni assisteremo ad ulteriori cambiamenti del tessuto sociale europeo, che costituiscono anche segnali allarmanti e rischi seri per la tenuta dei sistemi di previdenza sociale. Questi cambiamenti riguardano: le caratteristiche che va assumendo la popolazione europea (aumento degli anziani, riduzione dei giovani, più

¹⁴ Un esempio del dibattito che si sta sviluppando intorno all'Unione sociale europea, unitamente al ruolo del PEDS, è quello promosso dal blog EuVision reperibile su www.euvision.eu.

malati cronici, maggiori necessità in sanità e assistenza, riduzione della forza lavoro con conseguente incapacità di mantenere la crescita economica); i nuovi stili di vita (diversa dimensione della famiglia, indebolimento dei legami familiari etc.), che pongono la necessità di interventi sociali di rilievo e l'affermazione definitiva della parità di genere; il mondo del lavoro in rapido cambiamento con l'emergere di forme di lavoro sempre più varie, irregolari e flessibili che pongono domande di grande importanza (anche perché non mancano studi che indicano che la metà delle attività lavorative di oggi potrebbero essere completamente digitalizzate per la metà del secolo, il che chiama in causa l'istruzione, ma anche la necessità di cambiamento delle politiche in materia di previdenza sociale, che dovrebbero essere sempre più finalizzate alla riduzione effettiva delle disuguaglianze).

Cosa può fare l'Unione europea? Gli scenari ipotizzabili sono diversi. La Commissione li ha delineati, ma in gran parte dipendono dalle scelte politiche che questa Europa potrà fare per il suo futuro. Sotto il profilo delle scelte in campo sociale, però, l'incalzare degli avvenimenti, soprattutto il populismo emergente in molti Stati membri, ha indotto le istituzioni europee ad assumere l'iniziativa della proclamazione del PEDS. È all'analisi di tale documento che ci dedicheremo nelle pagine seguenti soffermandoci, da un lato, sulle iniziative che ne hanno caratterizzato l'elaborazione e la proclamazione e, dall'altro, sulla natura giuridica e sul contenuto del Pilastro. Si passerà, quindi, all'esame delle iniziative di attuazione poste in essere, per concludere con qualche annotazione critica di carattere generale sulla capacità di questo strumento di colmare il deficit sociale dell'Unione.

4. *Dall'elaborazione alla proclamazione del Pilastro europeo dei diritti sociali.*- Mi sembra utile ribadire, anzitutto, che l'idea del PEDS nasce, al di là della retorica che spesso accompagna le iniziative delle istituzioni europee, dalla constatazione di una difficoltà sotto il profilo sociale e occupazionale di tutti gli Stati membri che le politiche dell'Unione non sono riuscite a fronteggiare¹⁵. Ciò ha avuto come conseguenza il diffondersi rapido di un anti-europeismo che trova la sua testimonianza più evidente nel populismo emergente in tutti gli Stati membri, che fa della lotta all'Unione europea e agli stranieri (immigrati) il suo obiettivo principale.

¹⁵ Più ampiamente sulle iniziative che hanno portato alla proclamazione del Pilastro v. K. LÖRCHER, I. SCHÖMANN, *The European pillar of social rights: critical legal analysis and proposal*, ETUI Report n. 139, 2016.

È per questo che, sin dal suo insediamento, la Commissione presieduta da Jean-Claude Juncker si è posta l'obiettivo di sviluppare la dimensione sociale dell'Unione. Nel suo programma, formulato nel 2014, non mancano dei punti nei quali si percepisce la necessità di dare una diversa impostazione alle questioni sociali¹⁶. Così è nella parte in cui si afferma che i programmi di riforma devono essere accompagnati oltre che da una valutazione della sostenibilità fiscale, anche da una valutazione della sostenibilità sociale e che «non è compatibile con l'economia sociale di mercato che durante una crisi, i padroni e gli speculatori diventino più ricchi, mentre i pensionati non possono più sostenersi da soli»¹⁷. O, ancora, nel discorso davanti al Parlamento europeo del 22 ottobre 2014, quando il Presidente della Commissione dichiara: «Spetta a noi fare in modo che il modello sociale europeo sia chiaramente visibile in tutto ciò che facciamo»¹⁸. E ancora più precisamente, nel discorso sullo stato dell'Unione del 2015, nell'ambito delle iniziative per promuovere un mercato del lavoro equo e veramente paneuropeo, il Presidente della Commissione affermava di voler «sviluppare un Pilastro europeo dei diritti sociali, che tenga conto delle mutevoli realtà delle società europee e del mondo del lavoro e che possa fungere da bussola per una rinnovata convergenza nella zona euro»¹⁹.

Pochi mesi dopo, sulla base di due documenti di lavoro preparati dai propri servizi²⁰, la Commissione dava inizio a una consultazione pubblica per la raccolta di osservazioni da parte di un variegato mondo di portatori di interesse²¹.

Chiusa la consultazione, nell'aprile 2017, anche attraverso il supporto di un gruppo di lavoro, la Commissione elaborò le proposte per l'istituzione e la proclamazione del Pilastro europeo dei diritti socia-

¹⁶ V. J-C JUNCKER, *Un nuovo inizio per l'Europa. Il mio programma per l'occupazione, la crescita, l'equità e il cambiamento democratico*, del 15 luglio 2014, reperibile online sul sito ec.europa.eu.

¹⁷ *Ibidem*, 9.

¹⁸ *Ibidem*, 25.

¹⁹ V. il discorso di J-C JUNCKER, *Stato dell'Unione 2015: l'ora dell'onestà, dell'unità e della solidarietà*, 9 settembre 2015 reperibile online sul sito europa.eu.

²⁰ V. *Le principali tendenze dell'economia, dell'occupazione e della società alla base del Pilastro europeo dei diritti sociali*, SWD(2016) 51 e *L'acquis sociale dell'UE*, SWD(2016) 50, entrambi dell'8 marzo 2016.

²¹ V. *Avvio di una consultazione su un pilastro europeo dei diritti sociali*, COM(2016) 127 fin., dell'8 marzo 2016.

li²². In pari data, attraverso la raccomandazione (UE) 2017/76, adottata ai termini dell'art. 292 TFUE, la Commissione approvava il Pilastro.

C'è da dire che prima di ciò l'idea della necessità di realizzare l'Europa sociale attraverso una crescita economica che favorisse il progresso economico e sociale, la coesione e la convergenza, mantenendo al tempo stesso l'integrità del mercato interno, aveva ricevuto l'appoggio dei 27 *leader* dell'UE nella Dichiarazione di Roma del 25 marzo 2017 adottata in occasione del 60° Anniversario dei Trattati.

È così che il 17 novembre 2017, nel corso del Vertice sociale di Göteborg i presidenti del Parlamento europeo, del Consiglio e della Commissione proclamarono il PEDS.

Su questa parte relativa all'elaborazione del PEDS, rimane da aggiungere il riferimento alla risoluzione del Parlamento europeo del 19 gennaio 2017 nella quale si chiedeva l'adozione di un "protocollo sociale" da inserire nei Trattati all'atto della loro revisione e di diverse iniziative per favorire la partecipazione degli Stati membri e della stessa Unione alla Carta sociale europea riveduta e alla Convenzione europea sulla sicurezza sociale. Facciamo questo riferimento in quanto è utile evidenziare che il Parlamento europeo, attraverso queste richieste, rivela la sua propensione a colmare il deficit sociale nell'Unione attraverso atti giuridici vincolanti e non di *soft law*.

5. *La natura giuridica del PEDS.*- Nonostante le pressioni del Parlamento europeo, nel promuovere l'elaborazione del PEDS, la Commissione ha chiarito, sin dall'inizio, che lo stesso sarebbe stato diretto a rafforzare l'*acquis* sociale dell'Unione soprattutto attraverso strumenti di *soft law*.

Anche gli strumenti scelti per l'istituzione del PEDS sono atti di *soft law*: la raccomandazione della Commissione ex art. 292, un atto tipico privo di valore giuridico vincolante; la proclamazione da parte delle tre istituzioni politiche dell'UE, un atto atipico con il quale viene assunto un impegno politico istituzionale²³.

Secondo una ipotesi che qualcuno prende in considerazione, il fatto che attualmente il PEDS sia privo di valore giuridico vincolante

²² V. *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*, COM(2017) 250 fin. e *Proclamazione interistituzionale del Pilastro europeo dei diritti sociali*, COM(2017) 251 fin., entrambi del 26 aprile 2017.

²³ Cfr. S. GIUBBONI, *Appunti e disappunti sul pilastro europeo dei diritti sociali*, in *Quaderni costituzionali*, 2017, 953 ss.

non significa che lo stesso non possa seguire lo stesso iter seguito dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che, pur essendo partita dalla stessa condizione di atto di natura non vincolante in quanto proclamato dalle tre istituzioni politiche dell'Unione, a Nizza, nel 2000, è poi giunta, con la riforma di Lisbona, ad avere lo stesso valore giuridico dei Trattati²⁴.

Questo parallelismo tra il PEDS e la Carta sembra piuttosto azzardato per diversi motivi. Il primo riguarda il processo di elaborazione degli strumenti indicati. La Carta, come è ampiamente noto, fu elaborata nel contesto di un'apposita "convenzione" nella quale era presente una forte componente politica del Parlamento europeo e dei parlamenti nazionali, ciò al fine di dare una particolare solennità a questo specifico catalogo dei diritti dell'UE. Inoltre, essa fu inserita nel progetto di "costituzione europea" in modo tale che se questa fosse entrata in vigore la Carta avrebbe avuto carattere vincolante. Infine, per tutto il periodo di elaborazione della riforma di Lisbona uno dei temi centrali fu proprio quello dell'inserimento della Carta nel nuovo trattato, poi "diplomaticamente negoziato" con la formula dell'art. 6, par. 1, TUE, di cui si è detto, e fermo restando il consenso all'*opt-out* per alcuni Stati membri (Regno Unito, Polonia e, poi, anche Repubblica Ceca).

Questa volontà di farne uno strumento giuridico vincolante manca del tutto rispetto al PEDS. Anzi, se si guarda al preambolo di questo atto, è chiaramente indicato che i principi e i diritti in esso contenuti affinché possano avere un effetto vincolante devono essere recepiti in misure specifiche e atti normativi al livello appropriato (punto 14).

Del resto sin dall'origine il PEDS si è posto quasi esclusivamente l'obiettivo di riunire diritti e principi fissati in momenti, modi e forme diversi, già presenti nell'*acquis* dell'UE e nelle normative internazionali, e ciò al fine di renderli più visibili, più comprensibili e più espliciti per i cittadini e per gli attori a tutti i livelli²⁵.

È anche chiaro che le eventuali misure legislative per dare attuazione ai principi e ai diritti del PEDS dovranno essere adottate secon-

²⁴ A questa ipotesi fa riferimento Z. RASNAČA, *Bridging the gaps or falling short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking*, ETUI Working Paper 2017, n. 5, 15.

²⁵ V. in più parti la comunicazione della Commissione *Istituzione di un pilastro europeo dei diritti sociali*, cit. in precedenza. V. anche il documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna la Comunicazione indicata, SWD(2017) 201 fin., anch'esso del 26 aprile 2017.

do i meccanismi attuali della *governance* sociale in ragione delle scelte che la Commissione riterrà opportuno fare.

6. *Contenuto del PEDS e iniziative per renderlo operativo.*- Nel suo insieme il PEDS conta un lungo preambolo e venti principi e diritti.

Il preambolo richiama anzitutto il quadro giuridico dei Trattati per la parte relativa alle norme “sociali”, precisa tutti gli elementi della nuova realtà dell’Unione post crisi e la necessità di affrontare le sfide sociali e occupazionali del futuro.

I venti principi sono articolati in tre capi: le pari opportunità e l’accesso al mercato del lavoro; le condizioni di lavoro eque; la protezione sociale e l’inclusione.

Nel capo I trovano formulazione i principi e i diritti in tema di istruzione, formazione e apprendimento permanente (art. 1), parità di genere (art. 2), pari opportunità (art. 3), sostegno attivo all’occupazione (art. 4).

Nel capo II sono elencati i diritti che attengono allo svolgimento del rapporto di lavoro subordinato: occupazione flessibile e sicura (art. 5); retribuzioni (art. 6); informazioni sulle condizioni di lavoro e sulla protezione in caso di licenziamento (art. 7); dialogo sociale e coinvolgimento dei lavoratori (art. 8); equilibrio tra vita professionale e familiare (art. 9); ambiente di lavoro sano, sicuro e adeguato e protezione dati (art. 10).

Infine, nel capo III, relativo alla protezione sociale e all’inclusione, ritroviamo l’assistenza all’infanzia e ai minori (art. 11); la protezione sociale (art. 12); le prestazioni di disoccupazione (art. 13); il reddito minimo (art. 14); reddito e pensioni di vecchiaia (art. 15); assistenza sanitaria (art. 16); inclusione delle persone con disabilità (art. 17); assistenza a lungo termine (art. 18); alloggi e assistenza per i senzatetto (art. 19); accesso ai servizi assistenziali (art. 20).

Come si è già detto, e come in parte rinvenibile nella descrizione del contenuto del PEDS appena fatta, il documento riunisce nella gran parte principi e diritti già affermati nel diritto dell’Unione europea. Tuttavia, come risulta dai documenti che hanno accompagnato l’istituzione del PEDS, per molti dei principi e dei diritti nello stesso enunciati la loro formulazione e il loro contenuto vanno oltre, talvolta solo parzialmente talaltra significativamente, l’attuale *acquis* dell’Unione.

Considerato lo spazio a disposizione, è evidente che non possiamo proporre un'analisi dettagliata di tutti i principi e i diritti contenuti nel PEDS. Tuttavia, anche al fine di tentare una valutazione degli eventuali impatti positivi di questo documento sulla dimensione sociale europea, concentreremo l'attenzione su alcuni dei diritti e dei principi enunciati nel contesto di ognuno dei tre capi in cui sono suddivisi.

Nel Capo I particolarmente interessante è la disposizione relativa alla parità di genere che recita quanto segue: «a. La parità di trattamento e di opportunità tra donne e uomini deve essere garantita e rafforzata in tutti i settori, anche per quanto riguarda la partecipazione al mercato del lavoro, i termini e le condizioni di lavoro e l'avanzamento di carriera. b. Donne e uomini hanno diritto alla parità di retribuzione per lavori di pari valore». Sulla base delle competenze stabilite nei Trattati²⁶, l'Unione ha adottato nel corso del tempo una serie di misure in materia di parità di genere tali da costituire un *acquis* certamente non trascurabile²⁷. Ora, il PEDS, attraverso l'art. 2, ponendo l'accento sulla necessità di adottare misure “in tutti i settori” va oltre l'*acquis* esistente. Per quanto concerne l'attuazione di tale disposizione e per rimanere all'essenziale, unitamente al PEDS, la Commissione ha presentato l'iniziativa “Un nuovo inizio per sostenere l'equilibrio tra attività professionali e vita familiare di genitori e prestatori di assistenza

²⁶ In materia i poteri delle istituzioni dell'Unione sono stabiliti, in termini generali, nell'art. 19 TFUE, che consente l'adozione di misure per combattere le discriminazioni, ivi comprese quelle fondate sul sesso. In termini più specifici, poi, l'art. 153 TFUE consente all'Unione di adottare misure, tra l'altro, nel settore della parità tra donne e uomini per quanto concerne le opportunità sul mercato del lavoro e il trattamento sul lavoro. A sua volta l'art. 157 TFUE attribuisce all'Unione la competenza ad adottare misure che assicurino l'applicazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra donne e uomini in materia di occupazione e impiego, ivi compreso la parità delle retribuzioni per uno stesso lavoro o per un lavoro di pari valore.

²⁷ Rilevano in proposito: la direttiva 2006/54/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 5 luglio 2006, riguardante l'attuazione del principio delle pari opportunità e della parità di trattamento tra uomini e donne in materia di occupazione e impiego; la direttiva 79/7/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale; la direttiva 2014/113/CE del Consiglio, del 13 dicembre 2014, che attua il principio della parità di trattamento tra uomini e donne per quanto concerne l'accesso a beni e servizi e la loro fornitura; la direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sull'applicazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma; la direttiva 92/85/CEE del Consiglio, del 19 ottobre 1992, concernente l'attuazione di misure volte a promuovere il miglioramento della sicurezza e della salute sul lavoro delle lavoratrici gestanti, puerpere o in un periodo di allattamento; la direttiva 2001/18/UE del Consiglio, dell'8 marzo 2001, che attua l'accordo quadro riveduto in materia di congedo parentale concluso da BUSINESSSEUROPE, CEEP e CES e abroga la direttiva 96/34/CE.

che lavorano” che propone azioni strategiche e legislative per facilitare la fruizione del congedo parentale sia per le donne sia per gli uomini, per introdurre il congedo di paternità e il congedo per prestatori di assistenza, per promuovere l’impiego di modalità di lavoro flessibili, per offrire maggiori e migliori strutture di assistenza all’infanzia, per eliminare i disincentivi economici che scoraggiano l’ingresso delle donne nel mondo del lavoro.

Per quanto concerne il Capo II ci sembra utile il richiamo alla disposizione relativa alle informazioni sulle condizioni di lavoro²⁸, la quale stabilisce che «a. I lavoratori hanno il diritto di essere informati per iscritto all’inizio del rapporto di lavoro dei diritti e degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro e delle condizioni del periodo di prova». Anche per quanto concerne il tema indicato i Trattati affidano all’Unione competenze di sostegno e completamento dell’azione degli Stati membri. In particolare per quanto concerne le condizioni di lavoro²⁹, esse hanno consentito l’adozione di misure volte a riconoscere al lavoratore il diritto di ricevere comunicazioni scritte in merito agli elementi essenziali del rapporto di lavoro³⁰. L’art. 7 del PEDS va oltre l’*acquis* attuale in quanto impone di informare il lavoratore per iscritto in merito alle condizioni di lavoro dall’inizio del rapporto di lavoro e introduce nuovi obblighi informativi in relazione al periodo di prova. In questo senso si cerca di promuovere maggiore consapevolezza rispetto all’esercizio e alla tutela dei diritti da parte del lavoratore e del datore di lavoro, come pure si cerca di ridurre il lavoro sommerso. Ai fini dell’attuazione della disposizione, la Commissione ha avviato una consultazione delle parti sociali per la revisione della direttiva sulle dichiarazioni scritte e formulato una proposta di direttiva relativa a condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili nell’Unione europea³¹.

Per quanto concerne il Capo III si può richiamare la disposizione relativa alla protezione sociale, nella quale viene affermato: «Indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a

²⁸ In verità l’art. 7 del PEDS riguarda anche la protezione in caso di licenziamento che non trattiamo per non appesantire inutilmente il presente lavoro in quanto il ragionamento che si farebbe risulterebbe identico a quello che sviluppiamo in relazione alle informazioni sulle condizioni di lavoro.

²⁹ Viene sempre in rilievo l’art. 153 TFUE.

³⁰ V. la direttiva 91/533/CEE del Consiglio, del 14 ottobre 1991, relativa all’obbligo del datore di lavoro di informare il lavoratore delle condizioni applicabili al contratto o al rapporto di lavoro.

³¹ V. COM(2017) 797 fin., del 21 dicembre 2017.

un'adeguata protezione sociale». Sulla base delle competenze previste dai Trattati, l'Unione ha sviluppato un quadro giuridico volto a favorire la convergenza delle politiche degli Stati membri in materia di protezione sociale rispettando la competenza di questi ultimi a definire i principi fondamentali dei loro sistemi di sicurezza sociale ed evitando di porre vincoli di vario genere che potessero ostacolare lo sviluppo delle PMI³². La disposizione in questione va certamente oltre l'attuale *acquis* dell'Unione in quanto afferma il diritto alla protezione sociale di tutti i lavoratori dipendenti, a prescindere dalla tipologia del rapporto di lavoro e, a condizioni comparabili, dei lavoratori autonomi. Per quanto riguarda l'attuazione di tale disposizione, congiuntamente al PEDS, la Commissione ha avviato una consultazione con le parti sociali in relazione a una iniziativa relativa all'accesso alla protezione sociale al fine di rivedere le differenze di regime tra i lavoratori con contratti standard e quelli con contratti atipici e nell'ambito delle varie forme di lavoro autonomo³³ e, successivamente, ha formulato una proposta di raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per lavoratori dipendenti e autonomi³⁴.

6. *Conclusioni.*- Non c'è dubbio che l'istituzione del PEDS costituisce una chiara testimonianza della volontà dell'Unione di prestare una maggiore attenzione ai temi della dimensione sociale nel contesto del progetto di integrazione in Europa. I principi e i diritti sociali proclamati nel PEDS non solo confermano l'importanza dell'*acquis* sociale dell'Unione, ma spesso vanno oltre, significativamente oltre, quegli assetti.

Come si è cercato di mettere in evidenza, sia pure rispetto ad alcuni specifici aspetti, il PEDS presenta certamente dei miglioramenti quanto al contenuto di alcuni principi e diritti sociali: così è per la parità di genere, il diritto di informazione dei lavoratori sulle condizioni di lavoro, il diritto a un'adeguata protezione sociale. A questi, secondo

³² Principalmente sulla base dell'art. 153 TFUE, l'Unione ha sviluppato un quadro giuridico nella materia che, oltre ad alcune raccomandazioni dirette a far convergere le politiche nazionali di protezione sociali, comprende: la direttiva 2010/41/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 7 luglio 2010, sull'applicazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne che esercitano un'attività autonoma; il regolamento (CE) n. 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, relativo al coordinamento dei sistemi di sicurezza sociale, insieme ad altre direttive concernenti i cittadini di Paesi terzi legalmente residenti.

³³ V. C(2017) 2610 fin., del 26 aprile 2017.

³⁴ V. COM(2018) 132 fin., del 13 marzo 2018.

analisi sviluppate da altri³⁵, si possono certamente aggiungere: il diritto dei bambini ad essere protetti contro la povertà, il diritto a ricevere l'indennità di disoccupazione per un tempo ragionevole, il diritto a un reddito minimo che assicuri una vita dignitosa, l'accesso agli alloggi sociali o, per i senza dimora, all'assistenza abitativa e a servizi adeguati.

Tuttavia, c'è da considerare che nel suo insieme il PEDS rimane una cornice di principi e diritti priva di valore giuridico vincolante e che, quindi, difficilmente potrà essere utilizzato per la concreta tutela dei diritti nello stesso contenuti. Infatti, come abbiamo visto, la realizzazione delle sue disposizioni dipende in larga parte dalla volontà e dalla capacità della Commissione di promuovere iniziative dirette a dare attuazione alle singole prescrizioni contenute nel PEDS, sperando che le stesse incontrino il favore degli Stati membri.

D'altra parte, è altresì da tenere presente che le proposte sin qui avanzate dalla Commissione sono alquanto contenute, affrontano specifici problemi che in larga parte non sembrano poter incidere in maniera efficace sui soggetti più deboli, i disoccupati o coloro che svolgono lavori non qualificati e con bassi salari, e non affrontano il tema della lotta alla povertà e all'esclusione sociale.

Debole appare anche l'idea di ritenere che il PEDS possa essere l'elemento di riferimento per riequilibrare, nel contesto del semestre europeo, la dimensione economica con quella sociale, considerata la tendenza degli ultimi due esercizi a non lasciare agli Stati gli spazi fiscali necessari per promuovere interventi di carattere sociale.

Il fatto che il PEDS abbia rilanciato il dibattito sulla dimensione sociale dell'integrazione è certamente positivo. Ma è sufficiente ciò ad affrontare positivamente il deficit sociale dell'Unione?

In verità il rilancio sociale dell'Unione dipende dalla volontà degli Stati membri di promuovere un approfondimento dell'integrazione attraverso la creazione di un governo politico ed economico che possa disporre di un bilancio fondato su una capacità fiscale autonoma che, accompagnata dalle necessarie competenze istituzionali, possa consentire interventi europei di carattere sociale. È in questo contesto che i principi e i diritti del PEDS potrebbero essere un utile strumento di riferimento per colmare il gap sociale dell'Unione.

³⁵ Cfr. EUROPEAN ANTI POVERTY NETWORK, *Diritti sociali cuore pulsante d'Europa. La risposta di EAPN al Pilastro europeo dei diritti sociali*, 2017, 3, reperibile online su www.eapn.eu.

ABSTRACT

*The Future of Social Europe: Content, Problems and Constraints
of the European Pillar of Social Rights*

This article aims to provide an analysis of the European Pillar of Social Right and its capacity to be the instrument that will allow to bridge the social deficit of the European Union.

After an analysis of the European Union's competences and of the current social situation in the Member States, the article proposes a reconstruction of the initiatives that led to the elaboration and adoption of the Pillar, its legal nature and, above all, of its content.

In the concluding remarks, the a. considers that the Pillar can only be a useful instrument to develop the European social dimension if the European Union will be able to provide itself with a genuine political and economic government, with appropriate social competences and autonomous financial resources that allow the EU to implement social measures and actions.

IL RUOLO ANCORA DECISIVO DEGLI STATI MEMBRI NELLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE DELL'UNIONE EUROPEA

CRISEIDE NOVI

SOMMARIO: 1. La natura della politica estera e di sicurezza comune (PESC). – 2. Il potere degli Stati di definire la politica estera dell'Unione. – 3. Il tentativo (solo in parte riuscito) delle istituzioni non espressione dei Governi nazionali di affermare un proprio ruolo nella PESC. – 4. L'attuazione della PESC da parte degli Stati. – 5. Le politiche estere nazionali come fondamento e sostegno della politica estera e di sicurezza dell'Unione. – 6. Le ulteriori peculiarità della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). – 7. Conclusioni.

1. La politica estera e di sicurezza comune (PESC)¹ nasce con il Trattato di Maastricht del 1992 che, grazie alla sua originale struttura a pilastri², ha dato vita a un'Unione nella quale la politica estera è diventata una componente del processo d'integrazione europeo, pur rimanendo distinta dalla Comunità europea e dal metodo sovranazionale proprio di quest'ultima. La PESC di Maastricht si presentava come una forma di cooperazione tra Stati caratterizzata da una debole visione unitaria e da un ridotto grado d'integrazione, inserita in un contesto composito ed eterogeneo, in cui una serie di disposizioni comuni e finali avevano il compito di dare un certo ordine all'intero sistema, garantendo la coesistenza e la coerenza tra le sue componenti³.

Il Trattato di Lisbona elimina il sistema dei pilastri e crea una "nuova" Unione, dotata di un ordinamento unitario, che sostituisce la "vecchia" Unione e la Comunità europea. Ciò comporta per la PESC un'inversione di paradigma rispetto alla situazione precedente, teoricamente rilevante anche se con, almeno per il momento, limitate ricadute concrete. Attualmente la politica estera e di sicurezza comune è a pieno titolo una politica dell'Unione, integrata nell'ordinamento di quest'ultima e quindi potenzialmente soggetta alle sue regole generali

¹ Per il momento con il termine politica estera e di sicurezza comune si intende anche la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC), su cui si dirà *infra*, nel par. 6.

² Per la struttura del Trattato di Maastricht e le caratteristiche dei c.d. pilastri si rinvia a U. VILLANI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Bari, V ed., 2017, 17 ss.

³ C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, 2005, 55 ss.

di funzionamento⁴. Allo stesso tempo, però, essa presenta una serie di specificità che la rendono diversa da tutte le altre politiche.

Quanto affermato emerge con chiarezza dalle disposizioni del Titolo I del Trattato sul funzionamento, intitolato alle categorie e ai settori di competenza dell'Unione. L'art. 2 TFUE, al par. 4, prevede che l'Unione abbia competenza, alle condizioni previste dai Trattati, a definire e ad attuare la politica estera e di sicurezza comune. Quest'ultima, però, non è contemplata da nessuno degli articoli successivi che classificano le competenze in esclusive (art. 3 TFUE), concorrenti (art. 4), di coordinamento, sostegno e completamento (articoli 5 e 6 TFUE), rendendo difficile definire la sua natura⁵. Una simile assenza non può considerarsi frutto di una "dimenticanza"⁶ e non può superarsi ricorrendo al principio della c.d. allocazione residuale previsto dall'art. 4, par. 1, TFUE⁷ giungendo quindi a considerare la PESC una competenza concorrente, soggetta al principio di *preemption*. Questa possibilità infatti è esclusa dall'art. 42, par. 2, TUE, secondo cui la politica estera e di sicurezza comune non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri; ma anche dalla dichiarazione n. 13 allegata ai Trattati, in cui si legge che le disposizioni riguardanti la PESC «lasciano impregiudicate (...) le competenze degli Stati membri». Si deve pertanto concludere che i redattori del Trattato non abbiano voluto ricomprendere la politica in parola in nessuna delle categorie predisposte per le altre competenze dell'Unione, lasciando il compito di definire la sua natura esclusivamente alle disposizioni che ne regolano il funzionamento⁸.

⁴ Così M. CREMONA, *The Position of CFSP/CSDP in the EU's Constitutional Architecture*, in S. BLOCKMANS, P. KOUTRAKOS (eds.), *Research Handbook on the EU's Common Foreign and Security Policy*, Cheltenham-Northampton, 2018, 8 ss. Vi è sostanziale condivisione in dottrina sul fatto che con il Trattato di Lisbona la PESC sia diventata a tutti gli effetti una politica dell'Unione. V. ad esempio: R.A. WESSEL, *Lex Imperfecta: Law and Integration in European Foreign and Security Policy*, in *European Papers*, 2016, 439 ss., 447 ss. (reperibile *online*), nonché B. VAN VOOREN, *EU External Relations Law and the European Neighbourhood Policy: A Paradigm for Coherence*, Abington-New York, 2012, 39 ss.

⁵ Cfr. B. VAN VOOREN, R.A. WESSEL, *EU External Relations Law*, Cambridge, 2014, 347.

⁶ Negli elenchi predisposti dal Titolo I non mancano "dimenticanze" come ad esempio la cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi, che però, date la sua origine e le sue similitudini con la politica di cooperazione allo sviluppo, come quest'ultima è annoverata tra le competenze concorrenti per le quali non si applica il principio di preclusione, ovvero tra le c.d. competenze parallele.

⁷ Secondo quanto previsto dall'art. 4, par. 1, 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».

⁸ Per completezza, bisogna aggiungere che alcuni autori tendono ad assimilare la PESC alla politica di cooperazione allo sviluppo, considerandola quindi una competenza parallela.

Anche l'art. 40 TUE contribuisce a separare e distinguere la PESC dalle altre politiche previste dai Trattati, laddove prevede che l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lasci impregiudicate le competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 TFUE e viceversa.

Alle stesse conclusioni, infine, si arriva considerando la collocazione della disciplina della PESC nell'ambito del sistema di relazioni esterne predisposto dai Trattati. Quest'ultimo è oggetto di due distinti gruppi di disposizioni, rispettivamente: il Titolo V del Trattato sull'Unione e la Parte V del Trattato sul funzionamento.

Il primo, dopo aver elencato i principi e gli obiettivi destinati a guidare l'azione dell'Unione sulla scena internazionale⁹, prevede la politica estera e di sicurezza comune; il secondo contiene il resto della disciplina delle relazioni esterne e quindi le politiche esterne di stampo comunitario e una serie di altre attività aventi rilevanza esterna¹⁰.

Una siffatta sistemazione si spiega, ancora una volta, con la volontà dei redattori dei Trattati di considerare la PESC una componente a pieno titolo delle relazioni esterne dell'Unione, ma, allo stesso tempo, di tenerla separata anche fisicamente dalle altre politiche e attività che formano il settore, in modo da rimarcare le sue specificità e "proteggerla" dal processo d'integrazione europea¹¹.

Di solito, le suddette specificità sono ricondotte al metodo intergovernativo attraverso cui essa viene posta in essere, in contrapposizione al metodo di stampo comunitario, proprio del processo d'integrazione europea.

Così ad esempio B. VAN VOOREN, R.A. WESSEL, *op. cit.*, 347, e S. BLOCKMANS, *The EU's Modular Approach to Defence Integration, an Inclusive, Ambitious and Legally Binding PESCO?*, in *Common Market Law Review*, 2018, 1785 ss., 1816.

⁹ I principi e gli obiettivi dell'azione esterna sono previsti dall'art. 21 TUE. Essi informano anche le attività e le politiche previste dalla Parte V del Trattato sul funzionamento grazie al rinvio operato dall'art. 205 TFUE all'art. 21 TUE.

¹⁰ Le politiche esterne disciplinate dalla Parte V del Trattato sul funzionamento sono: la politica commerciale comune; la cooperazione allo sviluppo; la cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i Paesi terzi; l'aiuto umanitario. Sempre nella Parte V del Trattato sul funzionamento sono disciplinate inoltre: la possibilità per l'Unione di stabilire misure restrittive nei confronti di Stati terzi e di persone fisiche o giuridiche; la possibilità di concludere accordi internazionali e la procedura da seguire; le relazioni con le organizzazioni internazionali e i Paesi terzi; la disciplina relativa alle delegazioni dell'Unione e la clausola di solidarietà. Quest'ultima permette all'Unione e agli Stati di reagire nel caso in cui uno Stato membro sia vittima di un attacco terroristico. Infine va ricordato che, sempre nel TFUE, nell'ambito di alcune politiche interne, sono presenti delle disposizioni che permettono, in quella specifica materia, di dare vita a relazioni e attività al di fuori dei confini dell'Unione.

¹¹ C. ECKES, *The CFSP and other EU Policies. A Difference in Nature?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2015, 535 ss., 537.

Un simile lettura, seppure corretta, appare però parziale. Per descrivere al meglio la PESC è preferibile concentrare l'attenzione sul ruolo che in essa vi svolgono gli Stati membri, ruolo che risulta *duplice*.

Da un lato vi è quello, per così dire *interno*, relativo all'elaborazione e all'attuazione della PESC secondo, appunto, il metodo intergovernativo proprio di tale politica. Dall'altro, vi è un ruolo ulteriore e non meno importante, svolto dagli Stati dall'*esterno*, attraverso le politiche estere nazionali, chiamate a dare fondamento e sostegno alla politica estera e di sicurezza dell'Unione. Entrambi i ruoli trovano puntuale riferimento nell'art. 24 TUE e concorrono nel garantire agli Stati un controllo pressoché totale sull'elaborazione e l'attuazione della politica estera europea.

Nel prosieguo si concentrerà l'attenzione anzitutto sul ruolo interno degli Stati nella PESC, valutando il peso determinante che essi hanno sia nell'elaborazione di tale politica (par. 2), scalfito solo in minima parte dalle istituzioni non espressione dei Governi nazionali (par. 3), sia nella sua attuazione (par. 4). Successivamente si passerà a considerare l'influenza, altrettanto rilevante, che gli Stati esercitano sulla PESC attraverso le loro politiche estere nazionali (par. 5), passando poi a considerare le ulteriori peculiarità della politica di sicurezza e di difesa comune (par. 6) e terminando con delle conclusioni nelle quali si cercheranno di individuare i limiti che la PESC attualmente presenta e possibili (e realistici) correttivi (par. 7).

2. Secondo l'art. 24, par. 1, TUE la politica estera e di sicurezza comune «è soggetta a norme e procedure specifiche». Queste ultime trovano puntuale descrizione nelle disposizioni successive (articoli da 25 a 41 TUE) che precisano in cosa consista il c.d. metodo PESC.

La PESC è elaborata dal Consiglio europeo e dal Consiglio, quest'ultimo operante nella formazione "Affari esteri". In entrambi i casi si tratta di istituzioni rappresentative degli Stati membri (a diversi livelli gerarchici: livello di capi di Stato e di governo il primo, ministeriale il secondo).

Le modalità di adozione delle decisioni sono concepite per salvaguardare appieno la sovranità nazionale, in modo cioè da escludere che a uno Stato membro possa essere imposta una decisione (e quindi una linea politica dell'Unione) che esso ritiene in contrasto con il proprio interesse nazionale. A tal fine, secondo l'art. 31 TUE, il criterio principale di votazione è l'unanimità, temperata da due regimi

di astensione: l'astensione semplice, che seguendo le regole valide per tutte le decisioni del Consiglio, in qualsiasi settore di competenza, non impedisce l'adozione dell'atto; l'astensione costruttiva, specifica per la PESC, caratterizzata dal fatto che lo Stato che vi ricorre deve motivare la sua astensione con una dichiarazione formale, la quale non impedisce che la decisione venga adottata, ma evita che lo Stato astenuto vi risulti vincolato. Come unico obbligo, quest'ultimo dovrà solo evitare azioni che possano ostacolare o impedire l'attuazione della decisione da parte degli altri Stati. Tuttavia, se a presentare la dichiarazione di astensione è almeno un terzo degli Stati membri che totalizzano almeno un terzo della popolazione complessiva dell'Unione, la decisione non può essere adottata. L'astensione costruttiva può essere invocata solo per le decisioni del Consiglio (e non del Consiglio europeo).

In deroga al criterio dell'unanimità, il Consiglio adotta alcune decisioni a maggioranza qualificata. Anche in questi casi, però, non viene mai meno la possibilità per gli Stati membri di tutelare appieno i propri interessi nazionali. Il criterio della maggioranza è previsto per le decisioni che: a) definiscono un'azione o una posizione dell'Unione sulla base di una decisione del Consiglio europeo sugli interessi e obiettivi strategici dell'Unione¹²; b) definiscono un'azione o una posizione comune in base a una proposta dell'Alto rappresentante¹³ presentata in seguito a una richiesta specifica proveniente dal Consiglio europeo, che a sua volta l'ha formulata di sua iniziativa o su iniziativa dello stesso Alto rappresentante; c) attuano decisioni che definiscono azioni o posizioni comuni; d) nominano un rappresentante speciale ai sensi dell'art. 33 TUE¹⁴. Come si può agevolmente constatare, a parte la nomina del rappresentante speciale (che comun-

¹² Su tali atti del Consiglio europeo v. *infra*, par. 3.

¹³ Come noto, la figura dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza è stata istituita dal Trattato di Lisbona. Esso pur essendo un organo individuale, svolge una duplice funzione: da un lato presiede il Consiglio "Affari generali" e attua la politica estera e di sicurezza dell'Unione in qualità di mandatario degli Stati; dall'altro, è vicepresidente della Commissione e Commissario per le relazioni esterne. In quest'ultima veste però egli non ha competenza per quanto riguarda i settori della politica commerciale e della cooperazione allo sviluppo, affidata ad altri Commissari, anche se ha il compito di garantire il coordinamento complessivo tra tutti i Commissari che si occupano di relazioni esterne. Cfr. U. VILLANI, *L'Alto rappresentante dell'Unione Europea per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza*, in *Geopolitica*, 2015, 49 ss.

¹⁴ Secondo l'art. 33 TUE: «Il Consiglio, su proposta dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, può nominare un rappresentante speciale con un mandato per problemi politici specifici. Il rappresentante speciale esercita il mandato sotto l'autorità dell'Alto rappresentante».

que rappresenta una decisione di natura amministrativa), in tutti gli altri casi la decisione adottata dal Consiglio a maggioranza in qualche modo dà seguito a una decisione già presa all'unanimità dallo stesso Consiglio (nel caso c) oppure dal Consiglio europeo (nei casi a-b). Inoltre, è stato previsto anche il c.d. freno di emergenza, secondo cui se uno Stato membro dichiara che per specifici e vitali motivi di politica nazionale intende opporsi all'adozione di una decisione a maggioranza, non si procede alla votazione, bensì si affida all'Alto rappresentante il compito di cercare, in consultazione con il suddetto Stato, una soluzione accettabile per quest'ultimo. Se la soluzione non si trova, il Consiglio può (a maggioranza qualificata) investire della questione il Consiglio europeo che dovrà decidere all'unanimità. In ogni caso, lo Stato che invoca il freno di emergenza gode di un'ampia discrezionalità nel valutare l'esistenza degli specifici e vitali motivi di politica nazionale.

Alla luce di quanto descritto è ampiamente condivisibile la posizione di chi in dottrina considera il freno di emergenza come la reintroduzione di fatto di un diritto di veto a favore degli Stati membri¹⁵.

L'art. 31, par. 3, TUE prevede anche che il Consiglio europeo, con una decisione adottata all'unanimità, possa stabilire ulteriori casi, rispetto a quelli elencati, in cui il Consiglio possa deliberare a maggioranza¹⁶.

¹⁵ Cfr. I. BONAFÉ, *Commento all'art. art. 31 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2014, 266 ss., 271.

¹⁶ L'art. 31, par. 3, TUE non risulta di semplice interpretazione. Esso deve essere letto in combinato disposto con l'art. 48, par. 7, TUE, secondo cui quando il Titolo V del Trattato sull'Unione prevede l'unanimità per un settore o in un caso specifico, il Consiglio europeo, previa approvazione del Parlamento europeo e in assenza di opposizioni da parte dei Parlamenti nazionali, può adottare una decisione che consente al Consiglio di deliberare a maggioranza qualificata. Il rapporto tra la disposizione appena descritta e quella contenuta nell'art. 31, par. 3, TUE non è chiara e varie sono state le interpretazioni date dalla dottrina. Da un lato vi è chi ritiene quest'ultima una *lex specialis* rispetto a quella generale contemplata nell'art. 48 TUE, a cui si deve ricorrere per individuare settori o ambiti ai quali estendere il voto a maggioranza nella PESC. Così ad esempio W. WESSELS, F. BOPP, *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional Breakthrough or Challenges ahead?*, CEPS Research Paper n. 10, giugno 2008, 24 (reperibile *online*). Altri autori ritengono invece che l'art. 48, par. 7, TUE rappresenti una "clausola passerella" destinata a modificare i trattati e quindi a estendere l'elenco dell'art. 31, par. 2, TUE a nuove tipologie di decisioni, mentre quanto previsto dall'art. 31, par. 3, TUE riguardi autorizzazioni al Consiglio *ad hoc*, al fine di prendere, in casi specifici e concreti, determinate decisioni a maggioranza. In questo senso E. DENZA, *Article 48 [Treaty Revision Procedures]*, in H.-J. BLANKE, ST. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU), The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Berlin-Heidelberg, 2013, 1331, ss., 1349.

Se le disposizioni del Trattato che disciplinano la PESC tutelano ampiamente la sovranità statale, la loro attuazione nella prassi ha visto un'ulteriore accentuazione del controllo operato dagli Stati membri sulla politica estera e di sicurezza dell'Unione. Ciò si è spesso tradotto in rigidità che hanno reso lungo e complesso (se non impossibile) adottare delle decisioni. In buona sostanza, gli Stati membri non solo non hanno saputo (o voluto) creare *modus operandi* in grado di rendere più semplice l'elaborazione della PESC, ma addirittura sono andati nella direzione opposta, mostrandosi particolarmente restii ad applicare i meccanismi previsti dal Trattato per semplificare il processo decisionale.

Anzitutto, l'astensione costruttiva non è quasi mai stata invocata¹⁷, dimostrando in tal modo che gli Stati, per tutelare il proprio interesse nazionale, non considerano sufficiente non essere vincolati da decisioni non gradite, bensì preferiscono evitare del tutto che queste vengano prese. Forse anche perché, secondo diversi osservatori, gli Stati utilizzano il potere di veto di cui godono nella PESC grazie all'unanimità per ragioni non sempre collegate alla sostanza degli atti da approvare¹⁸. Allo stesso modo, almeno finora, l'opportunità offerta dall'art. 31 TUE di estendere i casi in cui è possibile ricorrere al criterio del voto a maggioranza non è mai stata nemmeno discussa¹⁹.

3. Il ruolo di Commissione, Parlamento europeo e Corte di giustizia nella PESC è molto diverso da quello da loro svolto negli altri settori d'attività dell'Unione ed esclude, per le prime due istituzioni, qualsiasi tipo di intervento nel processo decisionale.

¹⁷ L'astensione costruttiva è stata utilizzata una volta sola, in occasione dell'adozione dell'azione comune del Consiglio 2008/124/PESC del 4 febbraio 2008, relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX KOSOVO). Gli Stati che hanno presentato la dichiarazione sono stati: Cipro, Grecia, Slovacchia, Spagna e Romania, ovvero quei Paesi che all'epoca si erano opposti al riconoscimento dell'indipendenza del Kosovo. Cfr. S. BLOCKMANS, R.A. WESSEL, *The European Union and Crisis Management: Will the Lisbon Treaty Make the EU More Effective?*, in *Journal of Conflict & Security Law*, 2009, 1 ss., 13.

¹⁸ Ad esempio, nel giugno 2017 la Grecia ha posto il veto e quindi impedito l'approvazione di una dichiarazione che l'Unione avrebbe dovuto presentare al Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite a Ginevra sulla repressione di dissidenti e attivisti in Cina. Alcuni osservatori hanno collegato il gesto agli ingenti investimenti operati da quel Paese in Grecia, investimenti considerati vitali per un Paese che in quel periodo era gravato da una profonda crisi. Cfr. *Greece Blocks EU's Criticism at UN of China's Human Rights Record*, in *The Guardian*, versione online, 18 giugno 2017; e *ONU, Atene blocca la condanna Ue alla Cina sul rispetto dei diritti umani*, in *Ilsole24ore online*, 19 giugno 2017.

¹⁹ In argomento v. *infra*, par. 7.

Per quanto riguarda la Commissione, in linea di principio, l'art. 17 TUE definisce le sue funzioni con riferimento all'intera Unione. Quello stesso articolo però precisa, al primo comma, che essa ha poteri di coordinamento, esecuzione e gestione alle condizioni stabilite dai Trattati (e quindi potenzialmente differenti a seconda del settore d'attività) e, in modo più esplicito, che la sua funzione di rappresentanza esterna non riguarda la PESC. Nel secondo comma viene inoltre specificato che il suo potere esclusivo di proposta è limitato agli atti legislativi dell'Unione (quest'ultimi esclusi dall'ambito della PESC²⁰) e che gli altri atti possono essere adottati su proposta della Commissione solo se i trattati lo prevedono.

Tra le disposizioni PESC solo tre fanno espresso riferimento alla Commissione. L'art. 31, par. 1, TUE, prevede che quest'ultima possa intervenire nella fase iniziale del processo decisionale esclusivamente in appoggio alle iniziative e alle proposte dell'Alto rappresentante. L'art. 22, par. 2, TUE, specifica che tale appoggio può risolversi nella presentazione di proposte congiunte riguardanti una pluralità di atti sia PESC, sia di stampo comunitario (che richiedono quindi la proposta della Commissione). Infine, l'art. 21, par. 3, TUE affida alla Commissione, insieme al Consiglio e con l'assistenza dell'Alto rappresentante, il compito di assicurare la coerenza tra i vari settori delle relazioni esterne e tra questi e le altre politiche dell'Unione. Va inoltre ricordato che la Commissione, sebbene indirettamente, risulta coinvolta nell'elaborazione e nell'attuazione della PESC attraverso l'Alto rappresentante che, come anticipato²¹, svolge la duplice funzione di mandatario del Consiglio per la PESC e di Commissario per le relazioni esterne, oltre ad essere alla guida del Servizio europeo per l'azione esterna. Quest'ultimo è considerato il servizio diplomatico dell'Unione ed è formato da funzionari derivanti dalla Commissione, dal Segretariato del Consiglio e dai servizi diplomatici degli Stati membri²².

Il Parlamento europeo ha un ruolo limitato nella PESC che si sostanzia in un generico potere di informazione, consultazione e dibattito²³ e in una altrettanto generica funzione d'indirizzo politico.

²⁰ V. *infra*, par. 4.

²¹ V. *supra*, nota n. 13.

²² Il Servizio europeo per l'azione esterna, previsto dall'art. 27, par. 3, TUE, è stato istituito con la decisione 2010/427/PESC del Consiglio del 26 luglio 2010. Su tale organismo v., per tutti, L. PALADINI, *Il servizio europeo per l'azione esterna. Aspetti giuridici e prospettive di sviluppo*, Bari, 2017.

²³ Cfr. R. SCHMIDT-RADEFELDT, *Article 36 [The Parliamentary Dimension of CFSP]*, in H.-J. BLANKE, ST. MANGIAMELI (eds.), *op. cit.*, 1119 ss., 1120.

Secondo l'art. 36 TUE il Parlamento deve essere consultato regolarmente dall'Alto rappresentante sui principali aspetti e le scelte fondamentali della PESC e della PSDC e sulla loro evoluzione; può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'Alto rappresentante e due volte all'anno procede a un dibattito sull'attuazione della PESC e della PSDC. L'art. 36 TUE stabilisce anche che l'Alto rappresentante debba provvedere affinché le opinioni del Parlamento siano debitamente prese in considerazione.

Inoltre, secondo quanto previsto dall'art. 215 TFUE, il Parlamento europeo deve essere informato dei regolamenti emanati dal Consiglio che prevedono sanzioni internazionali e, sulla base dell'art. 218, par. 10, TFUE, esso deve essere pienamente informato su tutte le fasi della procedura di conclusione degli accordi internazionali che vertono esclusivamente o prevalentemente sulla PESC.

Dopo un'esclusione pressoché totale, il Trattato di Lisbona ha attribuito un limitato potere alla Corte di giustizia in materia PESC consistente, secondo l'art. 275, par. 2, TFUE, nella possibilità di esercitare un controllo di legittimità sugli atti PESC che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, su richiesta di una persona fisica o giuridica. Dal tenore letterale dell'art. 275, par. 1, TFUE, così come da quello dell'art. 24 TUE, tale potere dovrebbe considerarsi un'eccezione al principio generale, sancito dalle stesse disposizioni, secondo cui l'istituzione di Lussemburgo non ha alcuna competenza sulla PESC²⁴.

Inoltre, si deve ritenere che l'art. 218 TFUE nella versione di Lisbona, unificando in un'unica disposizione le procedure per la conclusione da parte dell'Unione degli accordi internazionali, sia di stampo comunitario, sia esclusivamente o prevalentemente PESC, abbia esteso anche a questi ultimi il potere della Corte di interpretarli²⁵.

²⁴ Secondo l'art. 24 TUE: «La Corte di giustizia dell'Unione europea non è competente riguardo [alla politica estera e di sicurezza comune], ad eccezione della competenza a controllare il rispetto dell'art. 40 del presente trattato e la legittimità di talune decisioni, come previsto dall'art. 275, secondo comma del trattato sul funzionamento». L'art. 275 TFUE ribadisce la regola generale secondo cui la Corte non ha competenza in materia PESC, prevedendo come eccezione la competenza «a controllare il rispetto dell'articolo 40 del trattato sull'Unione europea e a pronunciarsi sui ricorsi, proposti secondo le condizioni di cui all'art. 263, quarto comma del presente trattato, riguardanti il controllo della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio in base al titolo V, capo 2 del trattato sull'Unione europea».

²⁵ Secondo l'art. 218, par. 11, TFUE: «Uno Stato membro, il Parlamento europeo, il Consiglio o la Commissione possono domandare il parere della Corte di giustizia circa la compatibilità di un accordo previsto con i trattati. In caso di parere negativo della Corte,

Infine, anche prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Corte aveva il potere di controllare il rispetto dell'art. 40 TUE che, come anticipato, regola i rapporti tra la PESC e le competenze di stampo comunitario, al fine di evitare sovrapposizioni e conflitti²⁶.

Al di là delle disposizioni dei Trattati, le tre istituzioni considerate, fin dalla nascita della PESC, hanno cercato di accrescere la propria influenza sulla politica estera europea, anche se con esiti differenti.

Non deve stupire se i risultati più limitati siano stati quelli della Commissione, dato che per gli Stati membri l'istituzione di Bruxelles incarna proprio quel sistema sovranazionale che essi intendono a tutti i costi tenere lontano dalla PESC. Probabilmente per evitare conflitti, la Commissione non ha cercato di ampliare la propria influenza sul processo decisionale a discapito del potere degli Stati²⁷. Piuttosto, essa ha preferito (e preferisce) collaborare con questi ultimi dall'esterno, facendosi portatrice e rappresentante dell'*acquis communautaire*, in modo da contribuire, attraverso le sue competenze non-PESC e gli strumenti propri della componente comunitaria dell'Unione, a una politica estera europea più coerente²⁸. In questo modo, ad esempio, la Commissione ha creato strumenti finanziari funzionali all'attività PESC, come quello dedicato alla promozione della democrazia e dei diritti umani nel mondo²⁹.

l'accordo previsto non può entrare in vigore, salvo modifiche dello stesso o revisione dei trattati».

²⁶ V. *supra*, par. 1. Sulla giurisprudenza relativa a tale articolo, precedente e successiva al Trattato di Lisbona, si rinvia a E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *Le relazioni esterne dell'Unione europea*, Torino, 2012, 28 ss. Attualmente le competenze della Corte sono definite dagli articoli 24 TUE e 275 TFUE su cui v. *supra*, nota n. 24.

²⁷ La Commissione non ha mai veramente provato ad affermare un proprio ruolo all'interno della PESC, anche quanto le disposizioni in vigore gliene avrebbero dato l'opportunità. L'art. 22 TUE, nella versione precedente al Trattato di Lisbona, prevedeva per la Commissione un potere di iniziativa autonomo in ambito PESC. L'istituzione di Bruxelles, tra il 1995 e il 1997, ha provato a utilizzare tale potere presentando proposte per atti strumentali ad attività che presentavano anche aspetti più propriamente comunitari. Ben presto però essa ha abbandonato tale pratica, ritirando anche le proposte presentate. In argomento cfr. C. NOVI, *op. cit.*, 116 ss.

²⁸ Cfr. F. TERPAN, *La Place de la Commission dans la PESC-PSDC: Marginalisation ou nouvelles opportunités?*, in J. AUVRET-FINCK (dir.), *La Commission en voie de redynamisation?*, Paris, 2017, 329 ss., 334. Cfr. anche B. VAN VOOREN, R.A. WESSEL, *op. cit.*, 375.

²⁹ Attualmente disciplinato dal regolamento (UE) n. 235/2014 dell'11 marzo 2014. Nella PESC la promozione di questi valori viene fatta attraverso i dialoghi, oppure con missioni Petersberg civili inviate, ad esempio, per monitorare e controllare processi elettorali. La Commissione si affianca a tali attività offrendo un sostegno economico che si inquadra nella politica di aiuto allo sviluppo. In argomento, più approfonditamente, C. MORVIDUCCI, *I valori dell'azione esterna nella prassi PESC*, in E. SCISO, R. BARATTA, C. MORVIDUCCI (a cura di), *I valori dell'Unione europea e l'azione esterna*, Torino, 2016, 53 ss., 70 ss.

Per quanto riguarda invece l'effettiva influenza che la Commissione riesce ad avere sulla PESC attraverso l'Alto rappresentante (che come più volte ricordato è anche Commissario e vicepresidente della Commissione), essa dipende dalla personalità di chi è chiamato ad assolvere la duplice funzione. La prima a ricoprire l'incarico (Cathrine Ashton) ha scelto di privilegiare nettamente la funzione di rappresentante degli Stati membri per la politica estera e di sicurezza, a discapito del suo ruolo di Commissario; mentre la seconda (Federica Mogherini) ha riequilibrato le due responsabilità, prestando una maggiore attenzione ai suoi compiti all'interno della Commissione.

Il Parlamento europeo è l'istituzione che più di tutte ha saputo aumentare le proprie prerogative nell'ambito della PESC. Anzitutto, esso ha instaurato uno stretto rapporto fiduciario con l'Alto rappresentante³⁰. Da un lato, entrambe le personalità che si sono succedute in tale funzione hanno posto una particolare attenzione ad avere buoni rapporti con il Parlamento. Così nel 2010 l'Alto rappresentante Catherine Ashton ha pubblicato la dichiarazione di responsabilità politica dell'Alto rappresentante nei confronti del Parlamento europeo in cui, tra le altre cose: a) ha ribadito e specificato il proprio impegno a informare il Parlamento europeo conformemente all'art. 36 TUE; b) si è dichiarata favorevole all'organizzazione di scambi di vedute tra il Parlamento e i soggetti designati a diventare capi delegazione delle missioni dell'Unione in Stati terzi e presso organizzazioni internazionali, prima dell'effettiva nomina e con i rappresentanti speciali da lei nominati; c) ha accettato che il Parlamento venga consultato sull'identificazione e la pianificazione delle missioni di osservazione elettorale³¹. L'impegno assunto nel 2010 è stato ribadito nel 2014 dal successivo Alto rappresentante, Federica Mogherini, durante l'audizione alla commissione parlamentare "Affari esteri" svoltasi in occasione della sua nomina³².

Dall'altro lato, il Parlamento, nel suo regolamento interno, ha previsto che l'Alto rappresentante sia invitato a tutte le discussioni in

³⁰ Così F. FERRARO, *Alcune riflessioni sul ruolo marginale del Parlamento europeo nella PESC*, in E. TRIGGIANI, F. CHERUBINI, I. INGRAVALLO, E. NALIN, R. VIRZO (a cura di), *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, 551 ss., 556 ss.

³¹ Dichiarazione di responsabilità politica dell'Alto rappresentante nei confronti del Parlamento europeo, del 20 luglio 2010, doc. n. 12401/10. Su tale documento v. ancora F. FERRARO, *op. cit.*, 556 ss.

³² The Committee on Foreign Affairs, Hearing of Federica Mogherini, Vice-President-Designate of the Commission, High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 6 ottobre 2014 (reperibile *online*).

aula che riguardano la PESC³³, intensificando così il flusso di informazione di cui è destinatario e favorendo un dialogo più stretto e costante con tale soggetto.

Oltre a ciò, il Parlamento cerca costantemente di estendere il più possibile il suo ruolo di indirizzo politico, in primo luogo, attraverso le risoluzioni che esso adotta a seguito della presentazione da parte del Consiglio delle relazioni annuali sull'attuazione della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune. Le risoluzioni sono l'occasione per il Parlamento per esprimere la propria posizione sull'attività svolta o in corso di svolgimento e per definire le proprie priorità per quella futura, spesso invitando gli organismi pertinenti ad agire in tale senso. Inoltre, con regolarità il Parlamento indirizza raccomandazioni al Consiglio, alla Commissione e all'Alto rappresentante riguardanti le materie di cui al Titolo V del Trattato sull'Unione³⁴. In questo modo esso interviene sul funzionamento stesso della PESC³⁵, oppure segue l'evoluzione di questioni internazionalmente rilevanti parallelamente al Consiglio³⁶. Le risoluzioni e le raccomandazioni naturalmente non hanno valore vincolante, tuttavia presentano un peso politico non trascurabile, dato che derivano da un'istituzione democraticamente eletta dai cittadini europei.

Infine, il Parlamento europeo ha sempre cercato d'intervenire nella politica estera europea attraverso i suoi poteri in materia di bilancio³⁷. Grazie in particolare a diversi accordi interistituzionali che nel tempo ha concluso con Consiglio e Commissione, esso ha acquisito un potere di vigilanza più rilevante di quello desumibile dall'art. 36 TUE³⁸. La versione attualmente in vigore dell'accordo non solo prevede che Commissione, Parlamento e Consiglio si concertino

³³ Art. 113 *bis* del regolamento interno del Parlamento europeo (8° legislatura, 2014/2019).

³⁴ Come ribadito dall'art. 113 del regolamento interno del Parlamento europeo, cit.

³⁵ V. ad esempio la raccomandazione del Parlamento europeo del 13 marzo 2019 concernente la portata e il mandato dei rappresentanti speciali dell'Unione europea.

³⁶ Su tale aspetto cfr. C. NOVI, *op. cit.*, 137 ss.

³⁷ Secondo quanto previsto dall'art. 41 TUE le spese amministrative relative alla PESC e le spese operative (ad eccezione di quelle che derivano da operazioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa) sono a carico del bilancio dell'Unione.

³⁸ F. FERRARO, *op. cit.*, 557. Cfr. anche P. MARIANI, *Aspetti generali della politica estera di sicurezza e di difesa comune*, in A. LANG, P. MARIANI (a cura di), *La politica estera dell'Unione europea*, Torino, 2014, 3 ss., 28. In particolare sul ruolo degli accordi interistituzionali nella PESC v. A. MAURER, D. KIETZ, C. VÖLKER, *Interinstitutional Agreements in the CFSP: Parliamentarization through the Back Door?*, in *European Foreign Affairs Review*, 2005, 175 ss. Gli accordi interistituzionali sulla procedura di bilancio si sono succeduti nel 1997, 1999, 2006, fino all'ultimo del 2013.

in merito alle spese operative PESC da imputare al bilancio generale dell'Unione, ma stabilisce altresì una serie di ulteriori obblighi d'informazione in capo all'Alto rappresentante. Quest'ultimo ogni anno deve consultare il Parlamento in merito a un documento di prospettiva che, oltre a esporre gli aspetti principali e le scelte di base della PESC (come previsto dall'art. 36 TUE), espliciti anche le implicazioni finanziarie. Inoltre, ogni qual volta il Consiglio adotta una decisione PESC che comporta spese, l'Alto rappresentante deve immediatamente comunicarlo al Parlamento insieme a una stima dei costi. Infine, la Commissione ogni tre mesi deve informare il Parlamento (e il Consiglio) sull'esecuzione delle azioni PESC e sulle previsioni finanziarie per il resto dell'anno³⁹.

La Corte di giustizia è riuscita a "sfruttare" al meglio ogni possibilità offertale dal Trattato per esercitare un controllo su specifici aspetti della politica estera e di sicurezza dell'Unione. A tale proposito si possono anzitutto ricordare le sentenze, precedenti al Trattato di Lisbona, sulla tutela dei diritti fondamentali degli individui destinatari di misure restrittive, che hanno profondamente influenzato la politica sanzionatoria dell'Unione⁴⁰.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona la Corte ha proseguito sulla stessa strada. Anzitutto i giudici hanno considerato che i limitati poteri di cui gode la Corte in ambito PESC, contrariamente a quanto potrebbe desumersi limitandosi alla lettera degli articoli 24 TUE e 275 TFUE⁴¹, rappresentino un'eccezione alla competenza generale che l'art. 19 TUE conferisce loro per assicurare il rispetto del diritto nell'interpretazione e nell'applicazione dei Trattati. Pertanto, essi hanno ritenuto di dover interpretare i suddetti limiti in modo restrittivo e, di conseguenza, i poteri in modo estensivo⁴².

³⁹ Accordo interistituzionale tra il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione sulla disciplina di bilancio, sulla cooperazione in materia di bilancio e sulla sana gestione finanziaria, del 2 dicembre 2013, articoli da 23 a 26.

⁴⁰ La Corte di giustizia è potuta intervenire sulla legittimità delle misure restrittive dell'Unione grazie al fatto che, ora come prima del Trattato di Lisbona, in base all'art. 215 TFUE, l'adozione di tali misure prevede l'emanazione di due atti: una decisione PESC che stabilisce l'opportunità dell'intervento e un regolamento che contiene le misure vere e proprie e che, per la sua natura di atto di stampo comunitario, rientra nella competenza della Corte. Per quanto riguarda il contenuto della giurisprudenza su tali sanzioni si rinvia a E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *op. cit.*, 247 ss.

⁴¹ V. *supra*, in questo paragrafo.

⁴² Corte di giustizia, sentenza del 24 giugno 2014, causa C-658/11, *Parlamento c. Consiglio*, punti 54-59.

Su tale presupposto la Corte ha potuto confermare la propria competenza a interpretare l'art. 218 TFUE anche in riferimento alla procedura di conclusione di accordi PESC⁴³. Inoltre, essa ha ritenuto di potersi pronunciare sugli atti che, pur adottati in ambito PESC, non rappresentano un esercizio diretto di tale competenza⁴⁴. Infine, ha stabilito di poter controllare il rispetto dell'art. 40 TUE e la legittimità di decisioni PESC che riguardano sanzioni internazionali dirette contro persone fisiche o giuridiche anche nell'ambito di un rinvio pregiudiziale⁴⁵.

4. Gli Stati membri hanno un ruolo fondamentale anche nell'attuazione della PESC. Quest'ultima si concretizza attraverso atti emanati dal Consiglio europeo e dal Consiglio. I primi consistono negli interessi e obiettivi strategici (disciplinati dall'art. 22 TUE) e negli interessi strategici, obiettivi e orientamenti generali (oggetto dell'art. 26 TUE). Al di là della terminologia piuttosto ambigua, e di alcune differenze di contenuto, questi atti sono tutti espressione del potere d'indirizzo del Consiglio europeo e hanno come destinatario pressoché esclusivo il Consiglio, il quale dovrà adottare le sue decisioni sulla base di quanto stabilito dai capi di Stato e di governo⁴⁶.

Maggior interesse per quanto qui in discussione rivestono gli atti del Consiglio. Essi prendono la forma di decisioni il cui contenuto può riguardare: azioni che l'Unione deve intraprendere, oppure posizioni

⁴³ Ancora, sentenza *Parlamento c. Consiglio*, punto 73.

⁴⁴ La Corte si è dichiarata competente a conoscere atti di gestione del personale relativi a funzionari distaccati dagli Stati membri in una missione Petersberg civile, sia per quanto riguarda la loro validità, sia per l'insorgere di una eventuale responsabilità extra contrattuale. Corte di giustizia, sentenza del 19 luglio 2016, causa C-455/14 P, *H c. Consiglio*, punti 54-58.

⁴⁵ Corte di giustizia, sentenza del 28 marzo 2017, causa C-72/15, *Rosneft*, punti 60-76. Secondo la Corte la possibilità di controllare il rispetto dell'art. 40 TUE nell'ambito di un rinvio pregiudiziale deriva dal fatto che i Trattati non prevedono alcuna modalità particolare per effettuare tale controllo, che quindi rientra nella competenza generale della Corte prevista dall'art. 19 TUE, che prevede anche il rinvio pregiudiziale. Per quanto riguarda invece il controllo di legittimità sulle decisioni PESC che riguardano sanzioni individuali, l'art. 275 TFUE fa espressamente riferimento al solo art. 263, par. 4, TFUE. Tuttavia, secondo la Corte, il controllo di legittimità riposa su due procedimenti giurisdizionali complementari: il ricorso per annullamento e il rinvio pregiudiziale. Sempre secondo la Corte, tale duplicità di estende anche al controllo di legittimità degli atti PESC che prevedono sanzioni, dato che gli articoli 24 TUE e 275 TFUE hanno il compito di determinare il tipo di decisioni di cui essa può controllare la legittimità, non quello di definire in modo esclusivo il tipo di procedura nell'ambito della quale tale controllo può essere effettuato. Sulla sentenza v. S. POLI, *The Common Foreign Security Policy after Rosneft: Still Imperfect but Gradually Subject to the Rule of Law*, in *Common Market Law Review*, 2017, 1799 ss.

⁴⁶ Su tali atti cfr. E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *op. cit.*, 218 ss.

che essa deve assumere (art. 25 TUE)⁴⁷. Come previsto dall'art. 24 TUE e ripetuto dall'art. 31 TUE tali decisioni (come tutti gli atti della PESC) non possono avere natura legislativa, ovvero non possono essere emanati seguendo la procedura legislativa ordinaria o una procedura legislativa speciale. Esse però sono vincolanti per gli Stati membri, i quali sono chiamati, attraverso la loro attività, a permettere alla politica estera e di sicurezza dell'Unione di emergere e di affermarsi sulla scena internazionale⁴⁸.

Secondo quanto previsto dall'art. 28 TUE, le decisioni che prevedono azioni riguardano situazioni internazionali che richiedono un intervento operativo dell'Unione e, a tal fine, esse definiscono gli obiettivi, la portata, i mezzi di cui l'Unione deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata. In linea di principio, l'Unione ricorre a tali atti per fornire contributi finanziari a determinate attività internazionali, ad esempio realizzate nel quadro delle Nazioni Unite⁴⁹; per creare nuovi organismi nell'ambito della PESC⁵⁰; per dare vita ad azioni o missioni civili e, in casi più rari, militari⁵¹.

Sempre l'art. 28 TUE, inoltre, prevede una serie puntuale e articolata di obblighi per gli Stati, il cui rispetto assume particolare rilevanza specie nel caso delle missioni. Dato che queste ultime sono realizzate ricorrendo a uomini e mezzi degli Stati, la decisione che dà loro vita diventa l'ambito nel quale si opera un'allocazione di risorse nazionali finalizzate al perseguimento di obiettivi comuni⁵². Affinché tali obiettivi possano essere effettivamente raggiunti risulta quindi cruciale che gli Stati garantiscano alla decisione un completo sostegno.

⁴⁷ Alle due categorie di decisioni citate si aggiunge quella che definisce le modalità di attuazione delle decisioni precedenti.

⁴⁸ La natura vincolante delle decisioni PESC può ricavarsi *a contrario* dall'art. 31 par. 1 TUE, che stabilisce che solo lo Stato che fa una dichiarazione di astensione costruttiva non è obbligato ad applicare una decisione.

⁴⁹ V., ad esempio, la decisione 2019/97/PESC del Consiglio, del 21 gennaio 2019, a sostegno della convenzione sulle armi biologiche e tossiche nell'ambito della strategia UE contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa.

⁵⁰ V., ad esempio, la decisione 2016/2382/PESC del Consiglio, del 21 dicembre 2016, che istituisce l'Accademia europea per la sicurezza e la difesa (AESD).

⁵¹ V., ad esempio, la decisione 2017/1869/PESC del Consiglio, del 16 ottobre 2017, relativa alla missione consultiva dell'Unione europea a sostegno della riforma del settore della sicurezza in Iraq (EUAM Iraq) e, relativamente alle missioni militari, la decisione 2016/610/PESC del Consiglio, del 19 aprile 2016, relativa a una missione militare di formazione dell'Unione europea in ambito PSDC nella Repubblica centrafricana (EUTM TCA).

⁵² A. SARI, *Article 28 [Council Decision on Operational Action]*, in H.-J. BLANKE, ST. MANGIAMELI (eds.), *op. cit.*, 981, 984.

Questi ultimi sono vincolati dalla decisione per quanto riguarda le loro prese di posizione e azioni nazionali. Inoltre, quando è previsto che per darle attuazione essi debbano svolgere specifiche attività, queste dovranno essere comunicate al Consiglio che, se necessario, avvierà una concertazione; così come sempre il Consiglio dovrà essere informato se durante l'attuazione uno Stato incontra delle difficoltà. Infine, in presenza di una evoluzione delle circostanze che hanno portato alla decisione e se diventa urgente adattare quest'ultima, in caso di inerzia del Consiglio, sono i singoli Stati a dover prendere le misure necessarie, nell'interesse generale dell'Unione e informando tempestivamente il Consiglio.

Attraverso il secondo tipo di decisione, disciplinato dall'art. 29 TUE, l'Unione definisce un punto di vista su una questione particolare, quale espressione di una identità europea fondata sulla stretta cooperazione e sulla solidarietà tra gli Stati⁵³. Ciò comporta che una volta emanata la decisione, gli Stati le diano sostanza, provvedendo affinché le politiche nazionali siano conformi alle posizioni adottate dall'Unione.

Le decisioni da ultimo descritte sono utilizzate dall'Unione principalmente per stabilire la necessità di adottare misure restrittive nei confronti di Stati terzi o persone fisiche o giuridiche, conformemente all'art. 215 TFUE⁵⁴, ma anche per definire l'approccio dell'Unione nell'ambito di conferenze internazionali a cui partecipano tutti o solo alcuni Stati membri⁵⁵.

Le due tipologie di decisione sostituiscono, senza modifiche sostanziali, quelle che prima del Trattato di Lisbona erano chiamate azioni comuni e posizioni comuni⁵⁶. Tali denominazioni comparivano anche nel titolo degli atti emanati, rendendo più semplice distinguerli. A seguito alle modifiche apportate a Lisbona, attualmente gli atti PESC adottati dal Consiglio sono invariabilmente denominati "decisione", cosa che rende necessario, per poterne individuare l'esatta

⁵³ Su quest'ultimo punto v. A. SARI, *Article 29 [Council Decision on Union Position]*, in H.-J. BLANKE, ST. MANGIAMELI (eds.), *op. cit.*, 1017, 1019.

⁵⁴ Ad esempio: decisione 2018/1544/PESC del Consiglio, del 15 ottobre 2018, relativa a misure restrittive contro la proliferazione e l'uso delle armi chimiche.

⁵⁵ Ad esempio: decisione 2015/2096/PESC del Consiglio, del 16 novembre 2015, sulla posizione dell'Unione europea relativa all'ottava conferenza di revisione della convenzione sull'interdizione della messa a punto, produzione e immagazzinamento delle armi batteriologiche (biologiche) e tossiniche e sulla loro distruzione (BTWC).

⁵⁶ Questi atti erano disciplinati dagli articoli 14 e 15 TUE nella versione precedente al Trattato di Lisbona.

tipologia, verificare la base giuridica utilizzata, ovvero gli articoli 28 o 29 TUE. Negli ultimi anni, tuttavia, va segnalata la tendenza del Consiglio a emanare decisioni basate su altre disposizioni del Titolo V del Trattato sull'Unione⁵⁷. Una simile prassi, in assenza di una disposizione del Trattato che definisca le caratteristiche generali delle decisioni PESC⁵⁸ (e data la limitata competenza della Corte di giustizia), oltre a creare una certa confusione, può rendere difficile, per alcuni di questi atti, stabilire con esattezza la portata e l'estensione degli obblighi gravanti sugli Stati membri.

5. Come anticipato, l'art. 24 TUE attribuisce agli Stati membri il compito di sostenere la politica estera e di sicurezza comune attraverso le loro politiche estere nazionali. Queste ultime, infatti, sono destinate a coesistere con quella dell'Unione e a collaborare con essa, in uno scambio continuo e su di un piano di sostanziale parità, rendendo spesso difficile distinguere dove finiscano le prime e inizi la seconda⁵⁹.

I paragrafi 2 e 3 dell'art. 24 TUE stabiliscono che la politica estera e di sicurezza comune deve trovare solido fondamento nella solidarietà reciproca degli Stati membri e sulla convergenza delle loro azioni e deve essere sostenuta attivamente da questi, senza riserve e in uno spirito di lealtà e di solidarietà, che impone loro di astenersi da qualsiasi azione contraria agli interessi dell'Unione o comunque in grado di nuocere alla sua azione.

Quanto appena descritto può essere letto come un principio di leale cooperazione "rafforzato", specifico per la PESC, che il Trattato articola in una serie di obblighi per gli Stati. Anzitutto, l'art. 25, lett. c), TUE annovera tra gli strumenti della PESC il rafforzamento della

⁵⁷ Giusto per fare qualche esempio, la nomina dei rappresentanti speciali, che prima del Trattato di Lisbona assumeva sempre la forma di un'azione comune, attualmente trova unico fondamento nell'art. 33 TUE. Lo stesso accade per alcune missioni militari dell'Unione che, se prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona assumevano la natura di azione comune, attualmente trovano quasi sempre fondamento negli articoli 42 e 43 TUE. In ciò esse si distinguono dalle decisioni relative alla creazione di missioni civili che, come visto, fanno ancora riferimento come base giuridica all'art. 28 TUE.

⁵⁸ Come sottolineato da A. LANG, *Gli atti della PESC*, in A. LANG, P. MARIANI (a cura di), *op. cit.*, 31 ss., 37, il Trattato identifica gli atti PESC per il loro contenuto tipico e non per caratteristiche loro proprie, mancando per tale settore una disposizione generale come l'art. 288 TFUE.

⁵⁹ Su tali aspetti cfr. la posizione di S. KEUKELEIRE, T. DELREUX, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke-New York, II ed., 2014, 13, che ritengono la politica estera europea *multilivello*, in quanto caratterizzata da interazioni tra livello europeo e nazionale aventi un centro di gravità e una natura che variano a seconda della questione trattata.

cooperazione sistematica tra gli Stati membri per la conduzione della loro politica. Il successivo art. 32 TUE specifica che gli Stati devono: a) svolgere consultazioni periodiche in sede di Consiglio europeo e di Consiglio su questioni di politica estera d'interesse generale, allo scopo di definire un approccio comune sulla base del quale gli Stati e l'Alto rappresentante devono coordinare, nell'ambito del Consiglio, le loro attività; b) consultarsi l'un l'altro in sede di Consiglio (o di Consiglio europeo) prima di intraprendere azioni o assumere impegni individuali che possano ledere gli interessi dell'Unione; c) assicurare, attraverso la convergenza delle azioni nazionali, che l'Unione possa affermare i suoi interessi e i suoi valori sulla scena internazionale; d) garantire una solidarietà reciproca.

A questi obblighi vanno aggiunti quelli previsti dall'art. 34 TUE, secondo cui gli Stati membri devono: a) coordinare le proprie azioni in seno alle organizzazioni internazionali di cui fanno parte e in occasione di conferenze internazionali a cui partecipano; b) sostenere in quelle sedi le posizioni dell'Unione (laddove ci siano); c) tenere informati gli Stati membri che non partecipano a tali organizzazioni o conferenze in merito a ogni questione d'interesse comune⁶⁰.

Infine, l'art. 35 TUE prevede una serie di obblighi espressamente diretti alle missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri nei Paesi terzi e nelle organizzazioni e conferenze internazionali. Queste, infatti, oltre a dover cooperare per garantire il rispetto e l'attuazione della PESC, devono procedere a scambi d'informazioni e valutazioni comuni al fine di intensificare la loro cooperazione.

L'insieme delle disposizioni appena descritte dovrebbe, almeno nelle intenzioni, favorire il superamento di alcune debolezze della PESC quali, in particolare, la frequente assenza di una visione comune tra gli Stati sugli eventi internazionali, in modo da far emergere una politica estera europea maggiormente unitaria e autorevole.

Nella prassi, però, il sostegno richiesto agli Stati si è spesso trasformato in politiche concertate, il più delle volte tra gruppi ristretti di questi, realizzate al di fuori delle norme e delle procedure formali previste dai Trattati⁶¹ e destinate a permettere a tali Stati di agire in

⁶⁰ Sempre l'art. 34, par. 2, TUE prevede specifici obblighi d'informazione e sostegno delle posizioni dell'Unione per gli Stati membri che fanno parte del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

⁶¹ Come sottolinea S. KEUKELEIRE, *EU Core Groups. Specialisation and Division of Labour in EU Foreign Policy*, CEPS Working Document n. 252, ottobre 2006, 5 ss. (reperibile *online*), a volte si assiste a una marginalizzazione dello stesso Consiglio, a cui

prima persona sulla scena internazionale, parallelamente o addirittura al posto dell'Unione, ma sempre traendo da quest'ultima legittimazione e autorevolezza.

Un esempio concreto in questo senso può essere ritrovato nella situazione di tensione venutasi a creare nel 2014 tra Ucraina e Russia e sfociata nella perdita da parte della prima della penisola della Crimea e successivamente in violenti disordini nella sua regione orientale⁶². Non potendo in questa sede ripercorrere l'intero evolversi della crisi e descrivere nel dettaglio il ruolo svolto rispettivamente dall'Unione e dai suoi Stati membri nel tentare di risolverla⁶³, basti qui sottolineare come, in particolare durante le prime fasi, la risposta europea è stata elaborata e gestita pressoché esclusivamente da Francia, Germania e Polonia che, per propri interessi nazionali, si sono fatti promotori e portavoce di una attività diplomatica che ha finito per diventare la politica dell'Unione⁶⁴; mentre l'Unione in quanto tale ha orientato la propria azione a supporto dell'operato dei tre Stati⁶⁵. Con il susseguirsi degli eventi l'azione dell'Unione è diventata, almeno in

vengono preferite riunioni più ristrette e informali che trattano un numero ridotto di questioni realmente d'interesse comune.

⁶² Al di là di singoli esempi concreti la dottrina da tempo ha evidenziato come nell'ambito della PESC si sia affermata la tendenza (non sempre giudicata in senso negativo) per cui gruppi ristretti di Stati membri assumono la guida della politica estera europea in relazione a delicate questioni di politica internazionale. A volte tale guida si concretizza nella creazione di veri e propri organismi (quali i gruppi di contatto) che possono prevedere la partecipazione di rappresentanti delle istituzioni. In argomento v. ancora S. KEUKELEIRE, *op. cit.*

⁶³ La crisi è iniziata nel 2013, quando il Presidente ucraino Yanukovich, probabilmente su pressione della Russia ha deciso di non firmare l'Accordo di associazione con l'Unione europea finalizzato nel 2011. La decisione del Governo ucraino ha creato un forte malcontento nella popolazione più giovane di quel Paese che ha occupato le piazze di varie città. In seguito alla messa in stato d'accusa di Yanukovich da parte del Parlamento ucraino e alla sua fuga all'estero, il Paese si è spaccato in due con, da un lato, la parte occidentale favorevole all'instaurazione di stretti rapporti con l'Unione europea e, dall'altro, la parte orientale, filorussa, contraria a qualsiasi accordo. È iniziata così una nuova fase della crisi, con l'invasione da parte di soldati russi nella penisola di Crimea che, dopo un *referendum* da molti considerato incostituzionale, è stata annessa alla Russia. Dopo di ciò la crisi è entrata in una ulteriore fase caratterizzata dall'inizio di scontri tra separatisti filo-russi e forze regolari ucraine, nelle provincie di Donetsk e Lugansk nel Donbass. In argomento v. C. NOVI, *Il ruolo dell'Unione europea nella crisi ucraina. I limiti al sistema di rappresentanza esterna dell'Unione e l'azione di supplenza svolta dagli Stati: gestione coerente o in contrasto con i Trattati istitutivi?*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2015, 934 ss.

⁶⁴ Durante la prima fase della crisi Francia, Germania e Polonia hanno tenuto aperti i canali diplomatici con Russia e Ucraina e si sono spesi per mediare tra il Governo ucraino e i manifestanti nelle piazze.

⁶⁵ L'Unione europea ha fatto ricorso essenzialmente allo strumento delle sanzioni internazionali, dando vita a diversi regimi sanzionatori per i quali si rinvia nuovamente a C. NOVI, *Il ruolo*, cit., 934 ss.

parte, più visibile e incisiva, ma in ogni caso ha sempre convissuto con una piuttosto “ingombrante” presenza nazionale⁶⁶.

6. La politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) è una componente della PESC finalizzata ad assicurare all’Unione una capacità operativa costituita da mezzi civili e militari forniti dagli Stati membri⁶⁷, che l’Unione può impiegare in qualsiasi parte del mondo in cui sia necessario contribuire al mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, attraverso le c.d. missioni Petersberg⁶⁸.

In quanto parte della politica estera e di sicurezza comune, la PSDC condivide con quest’ultima obiettivi e strumenti, mentre se ne differenzia per altri aspetti. Data la natura particolarmente “sensibile” delle questioni di cui si occupa, la PSDC ha potuto vedere la luce solo garantendo agli Stati un controllo pressoché totale su di essa. In concreto ciò significa che questi ultimi possono decidere in ogni momento, con ampia discrezionalità, la natura e l’intensità degli impegni che sono disposti ad assumersi, sia in generale, sia in occasione di attività concrete.

Un così ampio potere per gli Stati è il risultato di una serie di disposizioni che riguardano sia l’elaborazione della PSDC, sia, più nello specifico, la creazione e lo svolgimento delle missioni Petersberg.

Per quanto riguarda il primo aspetto, secondo l’art. 42, par. 4 tutte le decisioni relative alla PSDC sono adottate dal Consiglio all’unanimità, su proposta dell’Alto rappresentante o di uno Stato membro e sulla base degli orientamenti generali e degli interessi e obiettivi strategici definiti dal Consiglio europeo. È escluso un qualsiasi ruolo, anche residuale, per la Commissione e il Parlamento europeo⁶⁹, e non è stato conferito alcun potere di controllo alla Corte di giustizia.

⁶⁶ Ad esempio, nel febbraio 2015 Francia e Germania hanno cercato di porre fine agli scontri nel Donbass negoziando con la Russia e l’Ucraina un cessate il fuoco, e l’attuazione del Protocollo e del Memorandum di Minsk concluso nel settembre 2014.

⁶⁷ Cfr. art. 42, par. 3, TUE: «Gli Stati membri mettono a disposizione dell’Unione, per l’attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, capacità civili e militari».

⁶⁸ Un elenco esemplificativo delle tipologie di missioni Petersberg è contenuto nell’art. 43 TUE.

⁶⁹ L’art. 42, par. 4, TUE non prevede che la Commissione possa presentare proposte con l’appoggio del o congiuntamente con l’Alto rappresentante (come previsto invece nella PESC, v. *supra*, par. 2). Il Parlamento europeo perde ogni possibilità di influenzare l’azione degli Stati attraverso i suoi poteri in materia di bilancio, almeno per quanto riguarda le missioni militari che sono finanziate interamente dagli Stati membri: direttamente e individualmente, per quanto riguarda i costi relativi al proprio contingente di uomini e mezzi eventualmente inviato a far parte della missione; con contributi sempre nazionali ma amministrati

Inoltre, l'art. 42, par. 2, TUE riconosce espressamente e salvaguarda la posizione particolare di quegli Stati che godono di uno *status* di neutralità (Austria, Finlandia, Irlanda e Svezia), stabilendo che l'attività svolta in ambito PSDC non debba pregiudicare il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di quegli Stati. La stessa disposizione, inoltre, riconosce e salvaguarda anche gli obblighi assunti dagli Stati che ritengono che la loro difesa comune si realizzi prioritariamente attraverso la NATO.

In merito più specificamente alle missioni Petersberg, anzitutto, lo sviluppo di una capacità operativa per l'Unione, in particolare militare, ha richiesto la creazione di due nuovi organi: il Comitato militare e lo Stato maggiore dell'Unione. In tutti e due i casi si tratta di organi formati da rappresentanti degli Stati membri⁷⁰.

In secondo luogo, l'istituzione di una missione Petersberg che, vale la pena ricordare, è formata da contingenti forniti dagli Stati membri⁷¹, richiede in realtà due decisioni distinte, tra cui solo la seconda è quella adottata dal Consiglio, secondo le procedure previste dal Trattato sull'Unione. Prima di questa infatti ogni Stato deve decidere, a livello nazionale e in piena autonomia, se fornire o meno all'Unione propri uomini e mezzi. L'insieme di queste decisioni nazionali definisce in concreto i partecipanti alle operazioni e i mezzi a disposizione per svolgerle, con la conseguenza pratica che a ogni missione Petersberg partecipa sempre un numero limitato di Stati, ovvero quelli che ritengono la loro presenza funzionale ai propri interessi nazionali.

Va ricordato infine che, nell'ambito della PSDC, la Danimarca gode di uno *status* particolare. Il Protocollo n. 22 allegato al Trattato sull'Unione prevede una clausola di *opting out*, secondo cui lo Stato in questione non partecipa all'elaborazione e all'attuazione di qualsiasi decisione dell'Unione che abbia implicazioni in materia di difesa; non

dall'Unione attraverso il c.d. meccanismo Athena (attualmente disciplinato dal regolamento UE, n. 2015/528, del 27 marzo 2015), per quanto riguarda i costi comuni della missione.

⁷⁰ Il Comitato militare è stato istituito con la decisione 2001/79/PESC del Consiglio, del 22 gennaio 2001. Esso è formato dai capi di Stato maggiore della difesa e ha il compito di fornire consulenze e raccomandazioni su questioni militari. Lo Stato maggiore dell'Unione è stato istituito con la decisione 2001/80/PESC del Consiglio, del 22 gennaio 2001. Esso è formato dai delegati militari degli Stati a Bruxelles e ha il compito di valutare le situazioni di crisi al fine di formulare raccomandazioni circa gli uomini e i mezzi necessari per dare una risposta efficace. Esso opera sotto la direzione del Comitato militare.

⁷¹ Gli Stati membri mantengono il pieno *full command and control* dei contingenti forniti all'Unione, trasferendo a quest'ultima il c.d. *operational command and control*. S. GRADILONE, *Profili istituzionali della PSDC*, in A. LANG, P. MARIANI (a cura di), *op. cit.*, 86 ss., 95 ss.

contribuisce al finanziamento delle spese operative connesse con tali misure e non mette a disposizione dell'Unione capacità militari. In concreto la Danimarca fa sistematicamente (ed esclusivamente) uso di tale clausola per tutte le decisioni che riguardano l'istituzione e la gestione di missioni Petersberg militari⁷².

Le caratteristiche brevemente descritte rendono la PSDC la politica dell'Unione maggiormente "dominata" dagli Stati membri⁷³. Ciò rende piuttosto difficile ipotizzare (per lo meno a breve) la sua trasformazione in una vera e propria difesa comune, come auspicato dall'art. 42, par. 2, TUE⁷⁴.

Un passo verso tale obiettivo si sarebbe potuto compiere con l'attivazione della cooperazione strutturata permanente (PESCO) avvenuta nel dicembre 2017⁷⁵. Infatti, anche se la PESCO è stata concepita dal Trattato come una forma particolare di cooperazione rafforzata, diretta a permettere a un gruppo di Stati membri "volenterosi" e dotati di capacità adeguate di procedere più rapidamente verso una maggiore integrazione in materia di difesa, la scelta fatta da ben 25 Stati di partecipare alla sua attivazione⁷⁶ avrebbe potuto rendere tale strumento, almeno potenzialmente, il mezzo ideale per rafforzare la politica di sicurezza e di difesa comune nel suo complesso, in previsione e in preparazione di una vera e propria difesa europea⁷⁷. Tuttavia, le modalità scelte per dare attuazione alla PESCO non sembrano andare nella direzione giusta per favorire una simile evoluzione.

Sono state previste due modalità di cooperazione, distinte anche se interdipendenti. Da un lato, gli Stati partecipanti alla PESCO hanno

⁷² Sulla PSDC cfr. E. BARONCINI, S. CAFARO, C. NOVI, *op. cit.*, 224 ss.

⁷³ Cfr. F. ARTEGA, *La política común de seguridad y defensa*, in J.M. BENEYTO PÉREZ (dir.), *Tratado de Derecho y Políticas de la Unión europea*. Tomo IX, *La Acción exterior de la UE*, Navarra, 441 ss., 452, secondo cui nella PSDC gli Stati sono i principali attori, anche se non tutti con lo stesso peso, dato che Francia, Germania e Regno Unito sono tra quelli che, almeno finora, hanno condizionato maggiormente tale politica.

⁷⁴ Secondo l'art. 42, par. 2, 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».

⁷⁵ Decisione 2315/17/PESC del Consiglio, dell'11 dicembre 2017. La cooperazione strutturata permanente è disciplinata dagli articoli 42, par. 6 e 46 TUE e dal Protocollo n. 10 allegato ai Trattati.

⁷⁶ Alla PESCO partecipano tutti gli Stati membri dell'Unione tranne il Regno Unito (a causa della Brexit), la Danimarca (che, come già si è avuto modo di considerare sulla base del Protocollo n. 22 non partecipa ad alcuna attività aventi implicazioni militari) e Malta, che però non esclude in futuro di potervi entrare.

⁷⁷ Sulla PESCO v., più nello specifico, C. NOVI, *L'attuazione della cooperazione strutturata permanente nella prospettiva di una difesa europea più autonoma ed effettiva*, in corso di pubblicazione in *Studi sull'integrazione europea*.

dovuto sottoscrivere 20 impegni (giuridicamente vincolanti, sebbene piuttosto generici), riguardanti lo sviluppo e l'incremento delle loro capacità militari, il cui rispetto dovrebbe essere monitorato da un meccanismo di valutazione affidato al Consiglio e interamente basato sulle informazioni fornite dagli stessi Stati. Dall'altro lato, è stata introdotta la possibilità che gli Stati partecipanti rafforzino ulteriormente il loro impegno proponendo e condividendo, su base volontaria, progetti di natura operativa in materia di addestramento, esercitazioni e miglioramento delle capacità operative, la cui gestione è interamente affidata agli Stati che vi prendono parte, con limitati poteri di controllo da parte del Consiglio.

Se a quanto descritto si aggiunge che tutte le decisioni relative alla gestione della PESCO sono adottate dagli Stati partecipanti all'unanimità, emerge con evidenza come la cooperazione strutturata permanente risulti interamente gestita e controllata dagli Stati, esattamente come la PSDC. Questa circostanza rende difficile immaginare come essa possa raggiungere i risultati auspicati. Per di più, la previsione dei progetti aggiunge un ulteriore problema, dato da una elevata frammentazione, ancora una volta poco funzionale allo sviluppo di una difesa europea più effettiva ed efficace. Basti a tale proposito ricordare che attualmente i progetti avviati sono ben 34, alcuni dei quali con una partecipazione limitata ad appena due o tre Stati.

7. Non vi è dubbio che, nonostante gli sforzi fatti da Commissione, Parlamento europeo e Corte di giustizia per assumere un maggior ruolo nell'elaborazione della politica estera e di sicurezza comune, quest'ultima rimanga ampiamente controllata e dominata dagli Stati membri. Il Trattato di Lisbona, nel rendere la PESC a tutti gli effetti una competenza dell'Unione (anche se *sui generis*), avrebbe potuto rappresentare una svolta. E in effetti c'è chi in dottrina ha ritenuto che le novità introdotte, pur non essendo riuscite ad operare una "comunitarizzazione" di tale settore, abbiano comunque innescato un'evoluzione della PESC da sistema puramente intergovernativo, basato sul *consensus* e sul diritto internazionale generale, a sistema a tutti gli effetti inserito in un Trattato, che comprende istituzioni che operano secondo regole ben precise e che hanno creato una considerevole mole di diritto derivato. Sempre secondo questo Autore, anche se non può negarsi che gli Stati membri continuano a esercitare una certa influenza, risulterebbe altresì chiaro che, attualmente, in materia di

politica estera e di sicurezza comune le decisioni sono prese dall'Unione europea⁷⁸.

Pur ammettendo una simile evoluzione, emergono però dei dubbi sul fatto che essa abbia effettivamente prodotto dei risultati concreti in termini di efficienza ed efficacia. La politica estera europea continua infatti a presentare una rilevanza tutti sommato limitata sulla scena internazionale e, cosa più importante, totalmente dipendente dalla disponibilità degli Stati membri a concedergliela, sulla base degli interessi nazionali di volta in volta in gioco⁷⁹. La situazione inoltre è ancora più preoccupante se considerata alla luce della crescente "richiesta" di politica estera europea, proveniente dall'esterno dell'Unione⁸⁰.

Almeno ad alcuni dei problemi descritti ha cercato di porre rimedio la Strategia globale presentata dall'Alto rappresentante nel 2016⁸¹, con l'ambizione di promuovere un'Unione credibile, reattiva e coesa, impegnata a garantire gli interessi dei cittadini europei. A tal fine nel documento, ovviamente dotato di un valore meramente politico, si definiscono una serie di priorità consistenti: *a*) nella sicurezza dell'Unione (che comprende anche la lotta al terrorismo e la cibersicurezza); *b*) nella resilienza degli Stati e della società ad est e a sud, con particolare attenzione alla politica di allargamento e alle politiche migratorie; *c*) in un approccio integrato ai confini e alle crisi; *d*) nel sostegno a ordini regionali cooperativi; *e*) nel sostegno a una *governance* globale per il XXI secolo che passa attraverso riforme importanti come quella delle Nazioni Unite. Le priorità elencate si dovrebbero realizzare attraverso un'azione esterna «guidata da un pragmatismo basato su principi», quali l'unità, il dialogo, la responsabilità e il partenariato⁸².

⁷⁸ R.A. WESSEL, *The Dynamics of the European Union Order: An Increasingly Coherent Framework of Action and Interpretation*, in *European Constitutional Law Review*, 2009, 117 ss., 142.

⁷⁹ La PESC è stata definita una «competenza facoltativa», nel senso che gli Stati membri non sono tenuti ad attuarla, anche se hanno una posizione condivisa in politica estera. EDITORIAL COMMENTS, *A Stronger Common Foreign and Security Policy for a Self-Reliant Union?*, in *Common Market Law Review*, 2018, 1 ss., 9.

⁸⁰ Ancora EDITORIAL COMMENTS, *op. cit.*, 4 ss., che sottolinea come fattori quali il nuovo e più "prudente" approccio degli Stati Uniti nei confronti delle relazioni transatlantiche o la crescente instabilità nelle regioni più vicine all'Europa abbia generato un crescente interesse per la politica estera europea.

⁸¹ *Strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione*, 28 giugno 2016, doc. n. 10715/16.

⁸² Il partenariato è un modo di concepire le relazioni internazionali caratterizzato, da un lato, da una forte aspirazione alla coesione e, dall'altro, dal rispetto delle diversità. In generale, per un commento alla Strategia globale v. S. BISCOP, *The EU Global Strategy*:

La Strategia globale parte dall'esistente e quindi non può fare altro che definire obiettivi e invocare un maggiore impegno da parte tutti gli attori coinvolti per raggiungerli, sperando così di dare vita a una politica estera europea maggiormente coordinata e condivisa.

Per raggiungere risultati concreti e duraturi, invece, sarebbe necessario operare delle modifiche al meccanismo della PESC, al fine di rendere la politica estera europea più indipendente dagli Stati membri e, di conseguenza, potenzialmente più efficace. In questo senso, potrebbero produrre degli effetti positivi i suggerimenti avanzati della Commissione in una sua comunicazione del settembre 2018 sul processo decisionale nella PESC⁸³. Secondo la Commissione, sarebbe prioritario che il Consiglio utilizzasse la clausola prevista dall'art. 31, par. 3, TUE per estendere il ricorso al voto a maggioranza per l'adozione delle decisioni PESC⁸⁴, in particolare a tre nuovi settori: le questioni relative ai diritti umani nelle sedi multilaterali, la politica in materia di sanzioni e le missioni civili nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune.

Tali modifiche, sempre secondo la Commissione ma con considerazioni ampiamente condivisibili, pur rappresentando solo un inizio, presenterebbero un duplice vantaggio. Da un lato, l'utilizzo della clausola prevista dall'art. 31, par. 3, TUE eviterebbe l'avvio di complesse (e rischiose) procedure di revisione dei Trattati. Dall'altro, l'ampliamento dei casi in cui gli Stati sono costretti a decidere a maggioranza potrebbe innescare una sorta di percorso virtuoso destinato a facilitare e velocizzare l'elaborazione di tale politica, migliorando anche la sua percezione all'esterno.

Realpolitik with European Characteristics, Security Policy Brief, Egmont Institute, n. 75, giugno 2016 (reperibile *online*).

⁸³ Comunicazione della Commissione al Consiglio europeo, al Parlamento europeo e al Consiglio, del 12 settembre 2018, *Un ruolo più incisivo a livello mondiale: un processo decisionale più efficiente per la politica estera e di sicurezza comune dell'UE*, COM(2018) 647 def. Il Presidente della Commissione Juncker, già durante il suo discorso sull'Unione del 2017, aveva sollecitato gli Stati membri a esaminare quali decisioni di politica estera potessero, in futuro, passare dal voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata. Un'occasione per iniziare una discussione su tale argomento potrebbe essere il Consiglio europeo informale di Sibiu (in Romania, Paese presidente di turno dell'Unione dal 1° gennaio al 30 giugno 2019) convocato per il 9 maggio 2019, per discutere del futuro dell'Unione europea.

⁸⁴ Sulla clausola prevista dall'art. 31, par. 2, TUE v. *supra*, par. 2.

Com'è stato sostenuto infatti, non tanto la volontà politica degli Stati, quanto piuttosto le dinamiche interne e istituzionali potranno amplificare il ruolo internazionale dell'Unione⁸⁵.

ABSTRACT

The Ongoing Decisive Role of Member States in the EU Common Foreign and Security Policy

With the Lisbon Treaty the Common Foreign and Security Policy (CFSP) has become a fully-fledged policy of the Union, though with specificities that distinguish it from all the others.

In the CFSP Member States still have a decisive weight and a dual role. On the one hand, they develop and implement this policy by the inter-governmental method, on the other they use their own national external policies to provide basis and support for the European foreign policy. Such situation compromises both efficiency and effectiveness of the CFSP and therefore should be overcome, in order to guarantee the Union a greater autonomy in its action in the international community.

⁸⁵ S. BLOCKMANS, R.A. WESSEL, *op. cit.*, 44.

CONSIDERAZIONI CRITICHE SULLE PROSPETTIVE DI ULTERIORE ALLARGAMENTO DELL'UNIONE EUROPEA*

IVAN INGRAVALLO

SOMMARIO: 1. Premessa: il quasi completo “esaurimento” del requisito geografico. – 2. *Segue*: il requisito politico e i criteri di ammissione. Il ruolo delle istituzioni politiche dell'Unione e degli Stati membri nell'allargamento. – 3. La c.d. politica di allargamento e la strategia di pre-adesione. – 4. Le prospettive dei Paesi candidati: l'ulteriore allontanamento della Turchia dall'ammissione nell'UE. – 5. *Segue*: l'UE e i Balcani Occidentali. Il processo di stabilizzazione e associazione e la prospettiva del 2025 per l'ammissione di Montenegro e Serbia. – 6. Osservazioni conclusive.

1. L'Unione europea attuale è, anche sotto il profilo della *membership*, il risultato di un lungo percorso, che dai 6 Stati fondatori della CECA con il Trattato del 1951 è arrivata a 28 Stati (o 27, quando la Brexit avrà avuto definitivamente luogo) tramite gli allargamenti succedutisi nel corso dei decenni, a partire da quello del 1973. Ciò costituisce un innegabile successo del processo di integrazione e, volendo riflettere sulle prospettive future di allargamento dell'Unione, pone quale oggettivo elemento di contesto la circostanza che il numero di Stati che potenzialmente potrebbero accedervi si è andato progressivamente riducendo.

Guardando alla carta geografica dell'Europa, infatti, e avendo come punto di riferimento il primo requisito posto dall'art. 49 TUE a uno Stato che voglia chiedere l'ammissione all'Unione, vale a dire quello di essere uno Stato “europeo” – come noto, tale requisito non è da intendere solo in termini strettamente geografici, ma anche storici e culturali¹ –, va subito considerato che gli Stati potenzialmente candi-

* Il presente contributo è destinato anche agli *Studi in onore di Claudia Morviducci*, di prossima pubblicazione.

¹ Ciò è stato indicato dalla stessa Commissione europea. Cfr., *ex multis*, la comunicazione dell'8 novembre 2006, al Parlamento europeo e al Consiglio, COM(2006) 649 def., *Strategia di allargamento e sfide principali per il periodo 2006-2007, comprendente una relazione speciale sulla capacità dell'Unione europea di accogliere nuovi Stati membri*, 17: «L'aggettivo “europeo” ingloba una serie di fattori – geografici, storici e culturali – che contribuiscono tutti insieme alla costruzione dell'identità europea. La condivisione di idee e di valori e l'esperienza comune di interazione storica non possono essere condensate in una semplice formula eterna e immutabile, ma vengono invece sottoposte alla disamina di ogni nuova generazione».

dabili all'ingresso nell'organizzazione sono meno di quelli che già appartengono all'UE, non solo in termini numerici, ma anche di territorio e popolazione.

Al momento attuale, infatti, gli Stati legittimati a chiedere di entrare a far parte dell'UE sono quattordici, ai quali, guardando a est, nella zona intermedia tra i Paesi attualmente membri e la Russia, è possibile aggiungerne altri tre, cui si potrebbe ragionevolmente estendere la qualifica di "europei" nel senso di cui all'art. 49 TUE: Bielorussia, Moldova e Ucraina². Questi quattordici Stati sono, in primo luogo, la Turchia e i sei Paesi dei Balcani Occidentali, di cui mi occuperò di seguito, perché già risultano tra i candidati o potenziali candidati all'ammissione³. A questi vanno aggiunti tre Paesi, al momento non interessati all'ammissione, ma che lo sono stati in passato e hanno un rapporto consolidato con l'Unione, anche attraverso l'EFTA, che li raggruppa e che include anche il Liechtenstein; si tratta di: Islanda, che ha chiesto l'ammissione nel 2009, ma ha fermato i negoziati di adesione nel 2013; Norvegia, il cui Governo in ben due occasioni ha concluso l'Accordo di ammissione, che in entrambi i casi è stato rigettato dalla popolazione (con due *referendum*, svoltisi nel 1972 e nel 1994); Svizzera, che nel 1992 presentò domanda di ammissione, la quale però restò efficace solo per pochi mesi⁴. Infine, rimangono quattro mini-Stati: oltre al già menzionato Liechtenstein, mi riferisco ad Andorra, al Principato di Monaco e a San Marino.

Ebbene, come accennato, considerando questi quattordici Stati europei non-membri, se si esclude la Turchia (che conta circa 80 milioni di abitanti su una superficie di poco meno di 800.000 kmq), si tratta complessivamente di Stati che incidono poco in termini di territorio e soprattutto di popolazione; questa, infatti, per tutti gli altri tredici Paesi europei non-membri, ammonta complessivamente a circa 35 milioni di persone. La conclusione che se ne può ricavare è che l'Unione europea, almeno sotto il profilo del requisito geografico, ha margini ancora limitati di allargamento.

Se ciò è vero sotto il profilo eminentemente fattuale, occorre considerarne altri due, tra loro interrelati. Quello politico, consistente nella circostanza che l'ammissione di uno Stato all'Unione deve necessa-

² Questi tre Stati sono i c.d. vicini del partenariato orientale, cche include anche tre Stati del Caucaso meridionale: Armenia, Azerbaigian e Georgia.

³ V. *infra*, paragrafi 4 e 5.

⁴ È noto che la Svizzera, a differenza degli altri tre Stati dell'EFTA, non aderisce allo SEE, finalizzato a estendere le regole del mercato interno dell'UE agli Stati dell'EFTA.

riamente fondarsi sulla comune volontà dell'aderente e degli Stati già membri, oltre che delle istituzioni politiche UE. E quello giuridico, che attiene alle regole del diritto UE, in particolare il già menzionato art. 49 TUE e la prassi sviluppatasi in seno alle istituzioni, note come "politica di allargamento"⁵.

L'ammissione di uno Stato all'Unione deriva, quindi, dalla combinazione di questi elementi, dove il profilo oggettivo (la circostanza che si tratti di uno Stato "europeo") è condizione indispensabile, ma non sufficiente. Non c'è alcun diritto a entrare nell'Unione, al massimo vi è una aspettativa, che per realizzarsi deve contare sul consenso di chi è già membro. Quindi, il risultato finale dipende dalla volontà politica, che a sua volta si manifesta, per il versante UE, attraverso articolate procedure, che coinvolgono sia le istituzioni, sia gli Stati già membri.

Il presente contributo intende riflettere criticamente sulle ipotesi di ulteriore allargamento dell'Unione in un fase storica caratterizzata da dubbi e contrasti in merito alle prospettive future del processo di integrazione. L'analisi sarà condotta anche tenendo conto di come l'allargamento a 25 Stati realizzato nel 2004 abbia costituito, con il senno di poi, un errore di metodo e di merito⁶, considerato che proprio alcuni dei Paesi di quell'allargamento sono oggi accusati di mettere a rischio i valori fondanti dell'UE.

2. Come accennato, la procedura di ammissione di uno Stato all'Unione europea è regolata dall'art. 49 TUE e va tenuta distinta dalla c.d. politica di allargamento, che indica il processo di avvicinamento di uno Stato terzo alla *membership* dell'Unione ed è assai più complessa e articolata rispetto a quanto sinteticamente stabilito in quella disposizione.

Come noto, l'art. 49 TUE, così come derivante dal Trattato di riforma di Lisbona del 2007, prevede due fasi. La prima si svolge nel quadro delle istituzioni europee. Il co. 1 dispone: «Ogni Stato europeo che rispetti i valori di cui all'articolo 2 e si impegni a promuoverli può domandare di diventare membro dell'Unione. Il Parlamento europeo e

⁵ V. *infra*, par. 3.

⁶ Come segnalano P. MENGOZZI, C. MORVIDUCCI, *Istituzioni di diritto dell'Unione europea*, Milano, II ed., 2018, 8: «Questi allargamenti si sono distinti dai precedenti per le forti divergenze economiche, politiche e sociali che caratterizzano i tredici nuovi membri [includendo anche Bulgaria, Croazia e Romania] rispetto ai quindici. Essi, sotto molteplici aspetti (politici, istituzionali, economici, sociali, culturali), hanno rappresentato la più grande sfida rispetto a cui l'Europa comunitaria sia mai stata chiamata a misurarsi».

i parlamenti nazionali sono informati di tale domanda. Lo Stato richiedente trasmette la sua domanda al Consiglio, che si pronuncia all'unanimità, previa consultazione della Commissione e previa approvazione del Parlamento europeo, che si pronuncia a maggioranza dei membri che lo compongono. Si tiene conto dei criteri di ammissibilità convenuti dal Consiglio europeo».

La procedura di ammissione è quindi attivata su iniziativa di uno Stato terzo, che chiede di diventare membro dell'UE, e coinvolge a vario titolo le istituzioni politiche europee, nonché i parlamenti nazionali degli Stati membri⁷. Le istituzioni godono di un'ampia discrezionalità nel valutare la domanda di ammissione. Il Consiglio delibera all'unanimità, vale a dire che la domanda è accettata solo se tutti i governi degli Stati membri sono d'accordo. Inoltre, affinché esso possa pronunciarsi, occorrono il parere della Commissione e l'approvazione a maggioranza assoluta del Parlamento europeo, il quale è quindi in grado di opporre un veto all'ammissione di uno Stato nell'UE. Nella prassi, inoltre, il ruolo della Commissione è progressivamente divenuto assai più rilevante⁸.

Oltre al già menzionato requisito "geografico", la prima frase dell'art. 49 TUE indica espressamente il secondo requisito di ammissione, consistente nel rispetto dei valori dell'Unione, enunciati dall'art. 2 TUE (dignità umana, libertà, democrazia, uguaglianza, rispetto dello Stato di diritto e dei diritti umani, inclusi quelli delle persone appartenenti a minoranze), che costituiscono una evidente manifestazione dell'ormai «definitivo superamento di un'ottica meramente economica e mercantile della costruzione europea»⁹. Riguardo al criterio politico, ricordiamo inoltre che il Consiglio europeo, in occasione della riunione di Lussemburgo del 12-13 dicembre 1997, stabilì che il suo rispetto «costituisce una condizione preliminare all'apertura dei negoziati di adesione».

⁷ Quest'ultima è una novità, introdotta dal Trattato di Lisbona al fine di coinvolgere maggiormente i parlamenti nazionali e, per il loro tramite, la pubblica opinione degli Stati UE nelle scelte di fondo inerenti l'UE e, più in generale, nel suo funzionamento. In tema v., *ex multis*, C. MORVIDUCCI, *Il ruolo dei Parlamenti nazionali*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2008, 83 ss.; S. DE BELLIS, *L'interazione fra i parlamenti nazionali e le istituzioni comunitarie dopo Lisbona*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, 609 ss.; U. VILLANI, *Principi democratici e ruolo dei parlamenti nazionali nel Trattato di Lisbona*, in *Scritti in onore di Ugo Draetta*, Napoli, 2011, 785 ss.

⁸ V. *infra*, par. 3.

⁹ U. VILLANI, *Valori comuni e rilevanza delle identità nazionali e locali nel processo d'integrazione europea*, Napoli, 2011, 8.

Con riferimento ai valori dell'UE quale requisito ai fini dell'ammissione, alla luce della riforma di Lisbona del 2007 uno Stato deve non solo rispettarli, ma anche "impegnarsi a promuoverli" una volta divenuto membro dell'Unione, ponendosi quindi l'ammissione come un momento di conferma e al contempo di rilancio del rispetto di questi valori. Sotto questo profilo, non può non destare preoccupazione la menzionata circostanza per cui alcuni dei nuovi Stati entrati nel 2004 mostrano di essere poco in linea con il criterio politico, che pure ha costituito il prerequisito indispensabile al fine della loro ammissione¹⁰. In particolare, i Governi di Polonia¹¹ e Ungheria¹² sono accusati di non rispettare alcuni dei valori fondanti dell'Unione, attualmente inclusi nell'art. 2 TUE, minacciando la democrazia, i diritti umani e lo Stato di diritto. Alcune preoccupazioni si avvertono anche nei riguardi di Repubblica Ceca e Slovacchia, che con essi compongono il c.d. Gruppo di Visegrad.

Con riguardo ai valori sanciti dall'art. 2 TUE emerge come il potere dell'Unione europea di condizionare al loro rispetto uno Stato che aspira a divenirne membro sia, invero, assai meno incisivo una volta che l'ammissione abbia avuto luogo, pressoché annullando il potere di condizionamento dell'UE. Il meccanismo di controllo e di eventuale

¹⁰ Fu il Consiglio europeo di Bruxelles del 24-25 ottobre 2002 a riconoscere che i dieci futuri Stati membri dell'allargamento del 2004 «soddisfano i criteri politici».

¹¹ Cfr. la *proposta motivata a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea sullo Stato di diritto in Polonia, proposta di decisione del Consiglio sulla constatazione dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave dello Stato di diritto da parte della Repubblica di Polonia*, del 20 dicembre 2017, COM(2017) 835 fin. Il Parlamento europeo ha sostenuto l'operato della Commissione con una risoluzione approvata il 1° marzo 2018 (doc. 2018/2541 (RSP)). Su questa vicenda v., *ex multis*, A. CIAMPI, *Can the EU Ensure Respect for the Rule of Law by Its Member States? The Case of Poland*, in *Osservatorio sulle fonti*, 2018, n. 3; nonché M. ARANCI, *La reazione dell'Unione europea alla crisi polacca*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 15. Nella recentissima sentenza della Corte di giustizia (GS) del 24 giugno 2019, causa C-619/18, *Commissione c. Polonia*, punto 42, essa ricorda che, come risulta dall'art. 49 TUE, l'Unione «raggruppa Stati che hanno liberamente e volontariamente aderito ai valori comuni di cui all'articolo 2 TUE, rispettano tali valori e si impegnano a promuoverli, sicché il diritto dell'Unione poggia sulla premessa fondamentale secondo cui ciascuno Stato membro condivide con tutti gli altri Stati membri, e riconosce che questi condividono con esso, detti valori» (corsivo aggiunto).

¹² Cfr. la *proposta di decisione del Consiglio in merito alla constatazione, a norma dell'articolo 7, paragrafo 1, del trattato sull'Unione europea, dell'esistenza di un evidente rischio di violazione grave da parte dell'Ungheria dei valori su cui si fonda l'Unione* (doc. ST 12266 2018), che fa seguito all'adozione di una risoluzione da parte del Parlamento europeo il 12 settembre 2018 (doc. 2017/2131 (INL)). Contro la risoluzione del Parlamento europeo il Governo ungherese ha presentato un ricorso di annullamento dinanzi alla Corte di giustizia (causa C-650/18, pendente). In tema v. G. HALMAI, *Launching Article 7 TEU against the Hungarian Government*, in *Quaderni costituzionali*, 2018, 927 ss.

sanzione previsto dall'art. 7 TUE nei confronti di uno Stato membro che rischia di violare gravemente i valori o, peggio, nel quale esiste una violazione grave e persistente di quei valori non è, infatti, efficace. Gli Stati membri sono riluttanti a utilizzarlo, rendendo assai improbabile il raggiungimento delle elevate maggioranze che l'art. 7 TUE richiede in seno al Consiglio e al Consiglio europeo, come dimostrano le già ricordate vicende relative alla Polonia e all'Ungheria. Di conseguenza, qualora, come nel caso di alcuni Stati entrati nell'Unione nel 2004, venga meno il loro impegno a rispettare e promuovere ulteriormente i valori di cui all'art. 2 TUE, risulta problematico agire incisivamente nei loro confronti¹³. A tale riguardo, non sembra casuale un riferimento che la Commissione ha inserito nella comunicazione del 2018 riferita ai Balcani Occidentali, sui cui torneremo in seguito: «Appartenere all'Unione europea significa accettarne e promuoverne i valori. Nel considerare il futuro dell'Unione europea, è necessario dotarsi di un meccanismo più efficace per garantire che si possano adottare misure efficaci per affrontare una minaccia o una violazione sistemica di tali valori da parte di qualsiasi Stato membro dell'UE. (...) I trattati di adesione potrebbero fungere da base giuridica per istituire un siffatto meccanismo nell'ambito del quadro di riferimento dei trattati»¹⁴. L'istituzione ha anche prospettato la possibilità «di mettere in opera un sistema più efficace per affrontare le minacce sistemiche o le violazioni dello Stato di diritto in qualsiasi Stato membro dell'UE»¹⁵. Nella più recente comunicazione in materia di allargamento la Commissione riconosce espressamente: «La stessa Unione

¹³ Cfr. la comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, *Un nuovo quadro dell'UE per rafforzare lo Stato di diritto*, dell'11 marzo 2014, COM(2014) 158 fin., su cui v. F. DI DARIO, *La tutela dei valori dell'UE dopo la prima attivazione del "nuovo quadro per rafforzare lo stato di diritto"*, in questa *Rivista*, 2016, 203 ss. Su un piano più generale v. P. MORI, *L'uso della procedura di infrazione e fronte di violazioni di diritti fondamentali*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2018, 363 ss.

¹⁴ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 6 febbraio 2018, *Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani Occidentali*, COM(2018) 65 fin., 17.

¹⁵ Ivi, 20. A tale riguardo, anche se esula dal tema oggetto del presente contributo, si segnala l'adozione, avvenuta nell'aprile 2019, di una ulteriore comunicazione, specificamente dedicata a tale questione: comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, del 3 aprile 2019, *Rafforzare lo Stato di diritto nell'Unione. Il contesto attuale e possibili nuove iniziative*, COM(2019) 163 fin.

deve essere più forte e più solida prima di potersi estendere ulteriormente»¹⁶.

Alla luce di quanto accaduto, mi sembra onesto riconoscere che sarebbe stato preferibile suddividere l'allargamento del 2004 in più fasi, consentendo così un maggior consolidamento dei valori dell'Unione nei nuovi Stati, grazie ai menzionati effetti di persuasione e condizionamento che la prospettiva dell'ammissione produce in capo a uno Stato che aspira a far parte dell'organizzazione.

L'ultima parte dell'art. 49, co. 1, TUE si riferisce ai «criteri di ammissibilità» decisi dal Consiglio europeo. Questa istituzione, quindi, pur non prendendo parte direttamente alla procedura di ammissione, per così dire ne determina i presupposti. Si tratta di una novità del Trattato di Lisbona, che «codifica» una tecnica emersa nella prassi a partire dai primi anni '90¹⁷.

I criteri attualmente applicabili, stabiliti per la prima volta dal Consiglio europeo di Copenaghen (21-22 giugno 1993), sono: quello giuridico, consistente nella capacità del Paese candidato di adeguarsi all'*acquis* dell'Unione; quello politico, già poc'anzi richiamato, relativo alla stabilità istituzionale e all'effettivo rispetto dei principi/valori dell'UE; quello economico, in base al quale è richiesto che nello Stato candidato funzioni un mercato aperto in libera concorrenza¹⁸. A questi, riferiti agli Stati interessati a entrare a nell'Unione europea, il Consiglio europeo di Copenaghen ne affiancò un quarto, relativo alla capacità dell'Unione di assorbire nuovi Stati membri, «mantenendo (...) inalterato il ritmo dell'integrazione europea»¹⁹. Anche in merito a ciò l'allargamento «in blocco» a dieci nuovi Stati avvenuto nel 2004 è criticabile, poiché non sembra che questo criterio sia stato rispettato. In futuro, peraltro, il Consiglio europeo potrebbe modificare tali criteri, così come indicarne ulteriori.

¹⁶ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 29 maggio 2019, *Comunicazione 2019 sulla politica di allargamento dell'UE*, COM(2019) 260 fin., 12.

¹⁷ U. VILLANI, *Istituzioni di Diritto dell'Unione europea*, Bari, V ed., 2017, 66.

¹⁸ I criteri furono ribaditi e in parte specificati in occasione del Consiglio europeo di Madrid (15-16 dicembre 1995).

¹⁹ In tema v., già prima della riforma di Lisbona, le osservazioni di K. INGLIS, *EU Enlargement: Membership Conditions Applied to Future and Potential Member States*, in S. BLOCKMANS, A. ŁAZOWSKI (eds.), *The European Union and Its Neighbours*, The Hague, 2006, 61 ss.

3. Come accennato, nel disciplinare la procedura di ammissione di uno Stato all'UE l'art. 49, co. 1, TUE assegna un ruolo poco significativo alla Commissione, chiamata a fornire un parere. Ma nella prassi essa ha assunto un ruolo assai rilevante, attraverso quella che è nota come la "politica di allargamento"²⁰, volta a preparare i futuri Stati membri all'ammissione nell'Unione, favorendo il progressivo allineamento ad essa dei rispettivi sistemi politici, economici e normativi. Come accennato, questa politica fu introdotta per la prima volta con riferimento all'allargamento dell'Unione agli Stati dell'Europa centrale e orientale nel corso degli anni '90 e, come vedremo tra breve, essa è stata ulteriormente articolata e meglio definita in relazione ai Paesi dei Balcani Occidentali.

La politica di allargamento dell'Unione è incentrata sulla c.d. "strategia di preadesione" (che sintetizza la più estesa formula «strategia di preparazione all'adesione»), anch'essa emersa nella prassi quale strumento di medio-lungo periodo volto ad accompagnare le riforme all'interno di uno Stato, al fine di agevolare l'ingresso nell'Unione, sotto il controllo della Commissione.

La strategia di preadesione fu definita in occasione del Consiglio europeo di Essen del 9-10 dicembre 1994²¹ e prevede alcuni passaggi intermedi per uno Stato terzo che voglia aderire all'Unione, che includono la conclusione di un accordo di associazione con la stessa, affidando alla Commissione il compito di valutare nel dettaglio la situazione dello Stato interessato a entrare nell'Unione, fornendogli indicazioni sulle riforme da effettuare. In seguito, in occasione del già ricordato Consiglio europeo di Lussemburgo (12-13 dicembre 1997), fu approvata una strategia rafforzata di preadesione, caratterizzata dal c.d. partenariato per l'adesione²² e dal rafforzamento dell'aiuto alla preadesione, finalizzata a integrare il precedente programma PHARE,

²⁰ Per considerazioni ordine generale si rinvia ai contributi di A. LANG, *La politica di allargamento dell'Unione europea*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2010, 477 ss.; F. EMMERT, S. PETROVIĆ, *The Past, Present, and Future of EU Enlargement*, in *Fordham International Law Journal*, 2014, 1349 ss.; E. GATEVA, *European Union Enlargement Conditionality*, Basingstoke, 2015.

²¹ Con riferimento agli Stati dell'Europa centrale e orientale un elemento di questa strategia fu il Patto di stabilità, proposto dal Consiglio europeo di Copenaghen (21-22 giugno 1993) e definito nel successivo Consiglio europeo di Bruxelles (10-11 dicembre 1993). Nel 2008 al suo posto è stato creato il Consiglio di cooperazione regionale, anch'esso volto a favorire le relazioni tra i Paesi di quest'area.

²² Cfr. il regolamento (CE) 533/2004 del Consiglio, del 22 marzo 2004, relativo all'istituzione di partenariati europei nell'ambito del processo di stabilizzazione e associazione, in seguito modificato da ulteriori atti.

mettendo a disposizione dei Paesi candidati un ulteriore sostegno finanziario. Il Consiglio europeo decise inoltre che la Commissione avrebbe esaminato i progressi di ciascun candidato e ne avrebbe informato il Consiglio; le relazioni della Commissione «serviranno come base per l'adozione delle decisioni necessarie in sede di Consiglio sullo svolgimento o l'estensione dei negoziati di adesione ad altri candidati».

Si segnala altresì che, una volta che la Commissione abbia invitato il Consiglio a riconoscere a uno Stato la qualifica di “candidato”, a ciò non segue automaticamente l'avvio dei negoziati, che è invece basato su una decisione adottata dal Consiglio sulla base di un'ulteriore proposta della Commissione, che è anche incaricata di condurli. Lo *status* di candidato costituisce, quindi, un passaggio importante, ma non definitivo, ai fini dell'ingresso nell'Unione.

Ai sensi dell'art. 49, co. 2: «Le condizioni per l'ammissione e gli adattamenti dei Trattati su cui è fondata l'Unione, *da essa determinati*, formano l'oggetto di un accordo tra gli Stati membri e lo Stato richiedente»²³. I negoziati sul trattato di ammissione costituiscono, in sostanza, un ulteriore strumento di pressione sullo Stato candidato, al fine di indurlo a uniformarsi ai parametri richiesti dall'Unione²⁴. Il negoziato è suddiviso in numerosi capitoli, sui quali lo Stato e la Commissione si confrontano direttamente e, come vedremo, può durare anche molto a lungo. Di fatto, finché la Commissione non ritenga che lo Stato candidato abbia adempiuto a tutte le condizioni necessarie al fine del suo ingresso nell'Unione, il trattato di ammissione non potrà essere concluso. Ciò conferma come il ruolo della Commissione, che appare poco rilevante se ci si limita a considerare l'art. 49 TUE, sia stato invece reso decisivo nella prassi della politica di allargamento.

Una volta che il Consiglio, in conformità al procedimento sommariamente descritto, abbia deciso di accogliere la domanda di ammissione, prende avvio l'altra fase, quella che coinvolge gli Stati, non più le istituzioni, e che conferma la “radice internazionalistica” del processo di integrazione europea. L'art. 49 TUE stabilisce che il trattato di ammissione – il quale contiene anche le modifiche istituzionali ai Trattati europei e le deroghe temporanee all'applicazione del diritto UE nei rapporti tra Stato aderente e Stati già membri – «è sottoposto a

²³ Corsivo aggiunto.

²⁴ Nella comunicazione del 6 febbraio 2018, COM(2018) 65 fin., 11, la Commissione, riferendosi al negoziato in corso con Montenegro e Serbia, raccomanda esplicitamente «di sfruttare maggiormente l'effetto leva previsto dai quadri negoziali».

ratifica da tutti gli Stati contraenti conformemente alle loro rispettive norme costituzionali».

L'ingresso di un nuovo Stato nell'UE avviene, quindi, nel momento in cui entra in vigore il trattato di ammissione, ratificato da tutti i contraenti (sia gli Stati già membri, sia quello aderente). Gli Stati UE hanno, quindi, un'ulteriore possibilità di ritardare o, eventualmente, di impedire l'ammissione di uno Stato nell'Unione, fintantoché non ratifichino il trattato di ammissione. Al riguardo, non sembra casuale che la Commissione, nella sua più recente comunicazione riferita ai Balcani Occidentali, abbia affermato, tra l'altro: «Si devono altresì adottare accordi speciali e impegni irrevocabili al fine di garantire che i nuovi Stati membri non siano in grado di bloccare l'adesione di altri paesi dei Balcani Occidentali»²⁵.

4. Attualmente la politica di allargamento dell'Unione include la Turchia e i Paesi dei Balcani Occidentali. La prima è un candidato "storico" all'ingresso nell'UE, la cui domanda di ammissione risale al 1987, quando l'Unione non esisteva ancora e vi era la Comunità economica europea. Come noto, nel 1997 ad essa fu riconosciuto lo *status* di candidato e nel 2005 ebbero inizio i negoziati relativi alle condizioni di ammissione, i quali proseguono senza significativi progressi. Anzi, alle difficoltà già presenti in passato, prima tra tutte l'irrisolta questione di Cipro Nord, negli ultimi anni se ne sono aggiunte diverse altre, che inducono a non escludere il ritiro della domanda di ammis-

²⁵ Ivi, 17. Il punto è stato messo in luce anche nel parere del Comitato europeo delle regioni del 22 marzo 2018, relativo a questa comunicazione della Commissione. Nel parere, intitolato *Allargamento: inclusione degli enti locali e regionali dei Balcani Occidentali nelle iniziative di cooperazione macroregionale, transfrontaliera e transnazionale dell'UE*, il Comitato «chiede che siano previsti impegni irrevocabili e disposizioni speciali per garantire che i nuovi Stati membri non siano in grado di bloccare l'adesione di altri paesi candidati dei Balcani Occidentali» (par. 11). Dal canto suo, il Comitato economico e sociale europeo, nel suo parere esplorativo del 19 aprile 2018 intitolato *Coesione economica e sociale e integrazione europea dei Balcani Occidentali – sfide e priorità*, ha constatato «un calo dell'interesse dell'Unione per un'integrazione rapida ed efficace dei paesi dei Balcani Occidentali nell'UE, dovuto ad altre priorità politiche e alla mancanza di una strategia di allargamento dell'UE, ma anche ad approcci politici diversi da parte degli Stati membri. Negli ultimi anni, a causa delle aspettative deluse, l'euroscetticismo nei paesi dei Balcani Occidentali è cresciuto, il che ha ridotto l'impatto dei criteri di adesione e rallentato le riforme» (par. 2.15). Una prospettiva simile emerge nel più recente parere del Comitato europeo delle regioni del 6 dicembre 2018, relativo alla comunicazione della Commissione dell'aprile 2018 sull'allargamento, intitolato *Pacchetto Allargamento 2018*, ove esso «si rammarica che nei Balcani Occidentali si sia assistito ad un allentamento dell'azione riformista orientata all'adesione all'UE e che a ciò abbia corrisposto il diffondersi di sentimenti di dubbio e scetticismo tra i cittadini» (par. 4).

sione della Turchia all'UE, limitando la loro relazione a una solida unione doganale²⁶.

Nelle più recenti comunicazioni relative all'allargamento la Commissione usa toni alquanto preoccupati e allarmati in merito alla situazione della Turchia, parlando a più riprese di un progressivo "allontanamento" della stessa dall'Unione e di un "deterioramento" della situazione del Paese per quanto riguarda i valori dell'UE (*rule of law*, tutela dei diritti fondamentali, separazione tra i poteri, ecc.); il peggioramento riguarda anche il criterio dell'esistenza di un'economia di mercato funzionante, come dimostrato dalla crescente incertezza e disimpegno dei potenziali soggetti economico-finanziari interessati a investire in Turchia.

I principali ambiti su cui si sofferma la critica della Commissione nei confronti della Turchia attengono alla reazione del Governo al fallito tentativo di colpo di Stato del 15 luglio 2016 e al peggioramento delle relazioni bi- e multilaterali in relazione alla questione cipriota, mentre il principale profilo positivo è individuato nel ruolo della Turchia in materia di immigrazione.

Con riferimento alle numerose e severe misure adottate in seguito al fallito colpo di Stato, la Commissione rileva l'indebolimento dei diritti umani, dalla libertà di informazione all'indipendenza ed effettività della tutela giudiziaria, passando per la marginalizzazione del Parlamento; più in generale, quelle misure sono considerate sproporzionate rispetto alla situazione di fatto esistente nel Paese²⁷; ciò anche dopo che, il 18 luglio 2018, ha avuto termine lo stato di emergenza²⁸. La Commissione, inoltre, critica l'adozione di profonde modifiche costituzionali durante lo stato di emergenza, approvate con un *referendum*.

L'altro profilo particolarmente problematico messo in luce dalla Commissione riguarda, ancora una volta, la questione cipriota. A tal riguardo, il peggioramento consiste nella circostanza che, alla pluride-

²⁶ Nel 2016 la Commissione ha raccomandato al Consiglio l'avvio di un negoziato volto ad estendere e aggiornare l'unione doganale tra UE e Turchia.

²⁷ Sul punto v., anche in relazione alla conformità di tale situazione con la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, i due scritti di A.J. PALMA, *Il fallito colpo di Stato del 15 luglio 2016 e lo stato di eccezione proclamato in Turchia: tra repressione legittima, soppressione dei diritti individuali e pericolo di una deriva autoritaria per una labile democrazia*, in *Ordine internazionale e diritti umani*, 2016, 893 ss.; *Le sentenze Sahin Alpay c. Turchia e Mehmet Hasan Altan c. Turchia: un punto di svolta – forse più apparente che reale – nell'odissea dei ricorsi avverso le misure emergenziali turche presso la Corte europea dei diritti dell'uomo*, ivi, 2018, 223 ss.

²⁸ COM(2019) 260 fin., 24: «subito dopo il parlamento turco ha adottato una legge che mantiene per altri tre anni molti elementi del regime di emergenza».

cennale controversia che vede contrapporsi Cipro e la Turchia in merito alla situazione territoriale di Cipro Nord, si sono aggiunte ulteriori tensioni relative allo sfruttamento della piattaforma continentale e della zona economica di Cipro, che vedono coinvolti numerosi altri Stati, come la Francia, la Grecia, l'Italia e l'Egitto. La Commissione, a tale riguardo, «ribadisce i diritti sovrani degli Stati membri dell'UE, tra cui il diritto di concludere accordi bilaterali e di esplorare e sfruttare le proprie risorse naturali»²⁹.

Come accennato, il settore in cui la valutazione della Commissione nei confronti della Turchia è senz'altro positiva è quello dell'immigrazione, basato sulla dichiarazione UE-Turchia del 18 marzo 2016. La Commissione riconosce che la Turchia «compie uno sforzo considerevole offrendo rifugio a 3,5 milioni di rifugiati provenienti dalla Siria e l'UE mantiene l'impegno di aiutare il paese ad affrontare questa sfida»³⁰. Non è questa la sede per approfondire le complesse questioni giuridiche relative alla dubbia legittimità della dichiarazione del marzo 2016, sia sotto il profilo del diritto UE, sia dei diritti nazionali³¹. Mi limito a osservare che la Commissione non dedica alcuna attenzione al modo in cui la Turchia tratta i migranti e i rifugiati, mostrandosi quindi estremamente reticente su questo profilo così delicato di tutela dei diritti umani, che sarebbe invece opportuno tenere maggiormente in considerazione.

5. L'avvicinamento degli Stati dei Balcani Occidentali all'Unione europea, iniziato a seguito degli eventi tragici che portarono alla dis-

²⁹ Cfr. le due più recenti comunicazioni della Commissione in materia di allargamento: comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, del 17 aprile 2018, *Comunicazione 2018 sulla politica di allargamento dell'UE*, COM(2018) 450 fin., 8 s., nonché 11: «Le relazioni bilaterali con diversi Stati membri dell'UE si sono deteriorate, a volte per effetto di una retorica offensiva e inaccettabile. (...) Nel marzo 2018 il Consiglio europeo ha inoltre condannato fermamente le continue azioni illegali della Turchia nel Mediterraneo orientale e nel Mar Egeo e ricordato l'obbligo del paese di rispettare il diritto internazionale»; COM(2019) 260 fin., 10 s.

³⁰ COM(2018) 450 fin., 6. Più oltre nel documento si aggiunge: «La cooperazione con l'UE in materia di migrazione ha continuato a produrre risultati concreti e significativi in termini di riduzione degli attraversamenti irregolari e pericolosi e di salvataggi di vite umane nel Mar Egeo» (11); COM(2019) 260 fin., 7 e 14. In tal senso anche le conclusioni del Consiglio (Affari generali) del 26 giugno 2018 e del 18 giugno 2019 sull'allargamento e il processo di stabilizzazione e associazione, nonché quelle del Consiglio europeo del 22 marzo 2018.

³¹ In tema v., da ultimo, anche per ulteriori riferimenti, F.L. GATTA, *Vie di accesso legale alla protezione internazionale nell'Unione europea: iniziative e (insufficienti) risultati nella politica europea di asilo*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2018, n. 2.

soluzione della Jugoslavia, è proseguito nei due decenni successivi ed è stato un fattore di stabilizzazione dopo gli orrori dei primi anni '90³². Con riferimento a quest'area, oltre alla Slovenia, entrata nell'UE nel 2004, finora la sola Croazia ne è divenuta membro (il 1° luglio 2013), mentre per gli altri Stati (Albania, Bosnia-Erzegovina, FYROM-Macedonia del Nord³³, Montenegro, Serbia) e per il Kosovo, la cui statualità è dubbia, l'ammissione all'Unione è un traguardo ancora incerto. Ciò ha contribuito a creare quello che è stato efficacemente definito come «un crescente scetticismo circa l'adesione all'UE, nonché [una] crescente instabilità, corruzione, nazionalismo ed estrema politicizzazione delle istituzioni statali e della pubblica amministrazione»³⁴.

Nel percorso di avvicinamento dei Balcani Occidentali all'Unione una svolta rilevante è stata la comunicazione della Commissione del 1999, dedicata a quelli che, al tempo, erano definiti i Paesi dell'Europa sud-orientale³⁵ (in quel momento il Montenegro e il Ko-

³² In tema v. A. RIZZO, *L'Unione europea e i Paesi dei Balcani Occidentali nella prospettiva dell'allargamento*, in *Il Diritto dell'Unione Europea*, 2011, 445 ss.; M. DAVINIĆ, *The EU Enlargement and Accession Procedure: The Case of Western Balkans Countries*, in *Zeitschrift für europarechtliche Studien*, 2017, 513 ss.; E. BENEDETTI, *La crisi del processo d'integrazione europea tra ammissione e recesso: le sfide e le opportunità dell'allargamento ai Balcani occidentali e della Brexit*, Roma, 2017; I. INGRAVALLO, *Osservazioni sulle prospettive di allargamento dell'Unione europea ai Balcani Occidentali*, in *Dialoghi con Ugo Villani*, Bari, 2017, 67 ss.; E. HITAJ, *L'allargamento dell'Unione europea verso i Balcani occidentali. Stabilità politica della regione oltre i criteri di Copenhagen?*, in *Rivista della cooperazione giuridica internazionale*, 2018, n. 57, 49 ss.; nonché, in una prospettiva critica, non esclusivamente giuridica, i contributi raccolti in S. KEIL, Z. ARKAN (eds.), *The EU and Member State Building. European Foreign Policy in the Western Balkans*, Abingdon, 2015.

³³ Sulla controversia tra Grecia e "Macedonia" in merito alla denominazione del nuovo Stato indipendente, iniziata nel 1991, v. A. CANNONE, *La sentenza della Corte Internazionale di Giustizia nella controversia tra la ex Repubblica Jugoslava di Macedonia e la Grecia: brevi osservazioni*, in questa *Rivista*, 2012, 331 ss.; T. DESKOSKI, *Macedonian-Greek Relations and the ICJ Judgment of 5 December 2011*, in *Contemporary Developments in International Law. Essays in honour of Budislav Vukas*, Leiden, 2016, 26 ss.; A. GIL FONS, A. NIEVES CAMACHO, *La disputa por "Macedonia": origen, desarrollo y consecuencias de un conflicto identitario*, in *Foro internacional*, 2016, 1088 ss. La questione sembra finalmente avviata a soluzione con il Trattato bilaterale firmato a Prespa il 17 giugno 2018 ed entrato in vigore il 12 febbraio 2019, in base al quale la FYROM ha assunto il nome di Repubblica di Macedonia del Nord. Nella più volte citata COM(2019) 260 fin., 16, la Commissione ha dichiarato, tra l'altro: «L'accordo storico raggiunto con la Grecia ha messo fine a una controversia di lunga data ed è un esempio di riconciliazione per la regione e per l'intera Europa». In tema sia consentito il rinvio a I. INGRAVALLO, *Osservazioni sulla controversia tra Grecia e "Macedonia" alla luce dell'Accordo di Prespa del 17 giugno 2018*, in *Liber Amicorum per Sebastiano Tararo*, Bari, 2019, 969 ss.

³⁴ Così il Comitato delle regioni nel citato parere del 22 marzo 2018, par. 22.

³⁵ Comunicazione della Commissione al Consiglio e al Parlamento europeo, del 26 maggio 1999, *sul processo di stabilizzazione e di associazione per i paesi dell'Europa sud-*

sovo non esistevano come entità autonome). In questa comunicazione, infatti, la Commissione aprì la strada a una nuova relazione dei Paesi dei Balcani Occidentali con l'Unione, definita "processo di stabilizzazione e associazione", caratterizzato da «condizioni più rigorose, di natura politica ed economica, e [dall'intensificazione della] cooperazione regionale»³⁶.

Già prima della comunicazione del 1999 il Consiglio europeo aveva sottolineato l'importanza della condizionalità nelle sue relazioni con questi Paesi³⁷ e, poco dopo, esso dichiarò la propria disponibilità a portarli più vicini alla prospettiva della piena integrazione nelle strutture dell'Unione europea³⁸. Nel 1999 il Consiglio europeo confermò l'intenzione di realizzare l'integrazione di tali Stati «attraverso un nuovo tipo di rapporto contrattuale, che tenga conto delle situazioni specifiche di ciascun paese» e, l'anno seguente, conìò per tali Paesi una nuova formula, quella di "candidati potenziali" all'ingresso nell'UE³⁹. Il processo di stabilizzazione e associazione dei Balcani Occidentali, anche attraverso l'introduzione di questo nuovo *status*, ha caratterizzato quindi in modo diverso la fase di preadesione rispetto a quella del precedente allargamento del 2004-2007, prolungandola nel tempo e articolandola ulteriormente, poiché ha introdotto un ulteriore passaggio nella già complessa procedura di ammissione di uno Stato all'Unione⁴⁰. Peraltro, la circostanza di essere un candidato potenziale non è priva di conseguenze giuridiche, poiché apre la strada alla conclusione di un Accordo di stabilizzazione e associazione con l'Unione⁴¹, che consente di accedere ad alcuni finanziamenti che l'UE

orientale. Bosnia-Erzegovina, Croazia, Repubblica federale di Jugoslavia, ex Repubblica iugoslava di Macedonia e Albania, COM(1999) 235 def.

³⁶ Tra le condizioni specifiche riferite ai Balcani Occidentali rientra anche la cooperazione con il Tribunale penale per la ex Jugoslavia.

³⁷ Consiglio europeo di Vienna, 11-12 dicembre 1998.

³⁸ Consiglio europeo di Colonia, 3-4 giugno 1999. Un ruolo rilevante, con riferimento a questi Paesi, ha svolto anche il Patto di stabilità per l'Europa sudorientale, avviato in occasione di questo Consiglio europeo.

³⁹ Consiglio europeo di Santa Maria da Feira, 19-20 giugno 2000.

⁴⁰ Nella più volte richiamata comunicazione del maggio 2019, COM(2019) 260 fin., 2, la Commissione afferma: «L'Unione deve tener fede ai propri impegni e riconoscere gli eventuali meriti. Se i progressi obiettivi non fossero ricompensati con il passaggio alla prossima fase del percorso europeo, la credibilità dell'UE ne risentirebbe sia nella regione che oltre i suoi confini».

⁴¹ Sin da dicembre 2017 risultano conclusi e in vigore Accordi di questo tipo con tutti i Paesi dei Balcani Occidentali non-membri dell'UE: con la FYROM (oggi Macedonia del Nord) nel 2001, l'Albania nel 2006, il Montenegro nel 2007, la Bosnia-Erzegovina e la Serbia nel 2008, il Kosovo nel 2015.

mette a disposizione durante la fase di preadesione⁴². Inoltre, i candidati potenziali hanno titolo per essere coinvolti in altre attività promosse dall'Unione europea, come le strategie macro regionali.

Nel 2000 il Consiglio europeo iniziò a parlare di una «chiara prospettiva di adesione» per i Paesi dei Balcani Occidentali⁴³ e giunse in seguito all'affermazione che a tutt'oggi costituisce il *mantra* delle istituzioni europee riferito a questi Paesi: «Il futuro dei Balcani Occidentali è all'interno dell'UE»⁴⁴. Nel 2003 il Consiglio europeo approvò l'*Agenda per i Balcani Occidentali: Procedere verso l'integrazione europea*, che definì ulteriormente il quadro giuridico del progressivo avvicinamento di questi Paesi all'UE⁴⁵. Del resto, gli allargamenti del 2004-2007 hanno reso i Balcani Occidentali completamente circondati da Stati membri dell'Unione, il che ha ancor più posto in rilievo l'esigenza di intensificare la loro relazione con l'UE⁴⁶.

A tal riguardo occorre segnalare una recente evoluzione. La Commissione, sotto la presidenza di Juncker, dichiarò che non avrebbe proposto alcun ampliamento dell'Unione durante il suo mandato, ossia

⁴² Con riferimento al periodo 2014-2020 gli atti pertinenti sono i regolamenti (UE) 231/2014 e 236/2014, del Parlamento europeo e del Consiglio, entrambi dell'11 marzo 2014, relativi all'istituzione di uno strumento di assistenza preadesione (IPA II) e alle norme e procedure comuni per l'attuazione degli strumenti per il finanziamento dell'azione esterna dell'Unione. All'IPA II, nell'arco temporale 2014-2020, sono assegnate risorse pari a poco meno di 12 miliardi di euro.

⁴³ Consiglio europeo di Nizza, 7-9 dicembre 2000.

⁴⁴ Consiglio europeo di Bruxelles, 20-21 marzo 2003. Come affermato dal Presidente del Consiglio europeo Donald Tusk in occasione del vertice UE-Balcani Occidentali svoltosi a Sofia il 17 maggio 2018: «l'integrazione con i Balcani Occidentali rappresenta una priorità assoluta per l'UE». Cfr. anche le successive conclusioni del Consiglio (Affari generali) del 26 giugno 2018 sull'allargamento e il processo di stabilizzazione e associazione (doc. 10555/18), 2: «il Consiglio ribadisce l'inequivocabile sostegno dell'UE alla prospettiva europea dei Balcani Occidentali». In termini analoghi v. anche le conclusioni del Consiglio (Affari generali) del 18 giugno 2019 sull'allargamento e il processo di stabilizzazione e associazione.

⁴⁵ Consiglio europeo di Salonicco (19-20 giugno 2003). Ciò è stato in seguito confermato dalla Dichiarazione adottata in occasione della riunione informale dei Ministri degli esteri degli Stati membri e degli Stati candidati e potenziali candidati, svoltasi a Salisburgo l'11 marzo 2006. Cfr. anche le comunicazioni della Commissione, del 27 gennaio 2006, *I Balcani Occidentali sulla strada verso l'UE: consolidare la stabilità e rafforzare la prosperità*, COM(2006) 27 def., e del 5 marzo 2008, *Rafforzare la prospettiva europea dei Balcani Occidentali*, COM(2008) 127 def.; nonché la Dichiarazione sui Balcani Occidentali allegata alle conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 19-20 giugno 2008.

⁴⁶ Nella comunicazione del 6 febbraio 2018, COM(2018) 65 fin., 18, la Commissione ha riconosciuto: «Il futuro della regione in quanto parte integrante dell'UE rientra nell'interesse politico, economico e della sicurezza dell'Unione»; nella comunicazione del maggio 2019, COM(2019) 260 fin., 1, essa ha ribadito che «la prospettiva di un'adesione all'UE basata sul rispetto di criteri rigorosi e consolidati è nell'interesse proprio dell'Unione sotto il profilo politico ed economico nonché della sicurezza».

fino al 2019⁴⁷, ma nella più recente comunicazione dedicata specificamente ai Balcani Occidentali, quella del 6 febbraio 2018, essa ha aperto uno spiraglio a Montenegro e Serbia in vista di una possibile ammissione nel 2025⁴⁸. Peraltro, la Commissione ha aggiunto: «Non è sottintesa alcuna automaticità, il processo è e resta obiettivo e basato sul merito. (...) Ciascun paese sarà valutato indipendentemente secondo il proprio merito e in funzione dei progressi realizzati per soddisfare le condizioni condivise»⁴⁹.

Nella stessa comunicazione la Commissione ha inoltre dichiarato: «L'adesione all'UE è ben più di un processo tecnico. Si tratta di una scelta generazionale, basata su valori fondamentali che ogni paese deve sposare più attivamente (...)»⁵⁰. Nella successiva comunicazione dell'aprile 2018, dedicata in generale alla politica di allargamento dell'Unione, la Commissione ha tra l'altro affermato: «I leader della regione non devono lasciare alcun dubbio quanto al loro orientamento strategico e al loro impegno»⁵¹. Dal canto suo, il Consiglio ha sottolineato «l'importanza della comunicazione strategica per garantire il sostegno dell'opinione pubblica a favore dell'allargamento e la comprensione dei benefici e degli obblighi che ne derivano, affrontando nel contempo la disinformazione»⁵².

Al fine di favorire l'ulteriore ravvicinamento dei Paesi dei Balcani Occidentali all'Unione, nella più volte ricordata comunicazione del febbraio 2018 la Commissione ha indicato sei "iniziative faro" (a loro volta articolate in 57 impegni specifici) da avviare in tempi brevi, volte a: rafforzare lo Stato di diritto; aumentare l'impegno sulla sicurezza

⁴⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle regioni, del 10 novembre 2015, *La strategia di allargamento dell'UE*, COM(2015) 611 fin., 2: «[s]ebbene nell'ultimo anno molti paesi abbiano registrato importanti progressi in diversi settori, le problematiche ancora aperte sono tali che nessuno di essi sarà pronto a entrare nell'UE durante il mandato dell'attuale Commissione, che terminerà verso la fine del 2019».

⁴⁸ COM(2018) 65 fin., 2: «I negoziati con la Serbia e il Montenegro sono già ben avviati. Grazie a una forte volontà politica, alla realizzazione di riforme reali e costanti e a soluzioni definitive alle controversie con i paesi limitrofi, essi potrebbero essere potenzialmente pronti per l'adesione in una prospettiva 2025».

⁴⁹ *Ivi*, 8.

⁵⁰ *Ibidem*. La Commissione aggiunge enfaticamente: «non si deve dimenticare che l'adesione all'UE è una scelta che esige un consenso politico e sociale nonché il sostegno dei cuori e degli animi dei cittadini» (*ivi*, 3).

⁵¹ COM(2018) 450 fin., 1. Nel ricordato parere del Comitato europeo delle regioni del 6 dicembre 2018 esso «auspica che nei Balcani Occidentali i governi rilancino il percorso di avvicinamento all'UE e sappiano cogliere i segnali positivi che suggeriscono importanti sviluppi in una prospettiva temporale realistica» (par. 16).

⁵² Conclusioni del Consiglio (Affari generali) del 26 giugno 2018, 6.

e la migrazione; sostenere maggiormente lo sviluppo socioeconomico; aumentare la connettività nel settore dei trasporti e dell'energia; creare un'Agenda digitale per i Balcani Occidentali; sostenere la riconciliazione e le relazioni di buon vicinato. Le stesse sono state confermate nella Dichiarazione di Sofia adottata il 17 maggio 2018 a conclusione del ricordato vertice UE-Balcani Occidentali.

Uno dei punti fondamentali è rappresentato proprio dalla riconciliazione. La Commissione ha ricordato che la «cooperazione regionale, le relazioni di buon vicinato⁵³ e la riconciliazione non possono essere imposte dall'esterno»⁵⁴; e ha aggiunto: «Tutti i paesi devono impegnarsi inequivocabilmente, con le parole e con i fatti, a superare l'eredità del passato, attraverso la riconciliazione e la risoluzione di questioni aperte. Ben prima di aderire all'UE, in particolare per quanto attiene alle controversie frontaliere»⁵⁵.

Al momento attuale, pur nella consapevolezza che la situazione potrebbe mutare nel prossimo futuro, è possibile ipotizzare che, nel caso dei Balcani Occidentali, non vi saranno ulteriori ampliamenti in blocco della *membership* dell'Unione, ma che si procederà caso per caso con riferimento ai singoli candidati, come è accaduto con riferimento alla Croazia. È possibile suddividere i sei Paesi in tre gruppi abbastanza omogenei, se considerati dall'angolo visuale della politica di allargamento: i candidati con i quali sono già stati avviati i negoziati (Montenegro e Serbia), quelli con i quali i negoziati non hanno ancora avuto inizio (Albania e Macedonia del Nord)⁵⁶ e infine i candidati potenziali (Bosnia-Erzegovina e Kosovo).

⁵³ Sul tema v. P. VAN ELSUWEGE, *Good Neighbourliness as a Condition for Accession to the European Union: Finding the Balance between Law and Politics*, in D. KOCHENOV, E. BASHESKA (eds.), *Good Neighbourliness in the European Legal Context*, Leiden, 2015, 217 ss.

⁵⁴ COM(2018) 65 fin., 7. Con specifico riferimento alla Bosnia-Erzegovina, il Consiglio (Affari generali), nelle più volte richiamate conclusioni del 26 giugno 2018, 22, ha incoraggiato «tutte le autorità e le forze politiche nel paese a superare la retorica fonte di divisioni ancorata nel passato, a porre fine alla glorificazione di criminali di guerra condannati nonché a promuovere attivamente la riconciliazione».

⁵⁵ Il Consiglio (Affari generali), nelle citate conclusioni del 26 giugno 2018, 4, ha dichiarato che occorre «assicurare la composizione delle controversie bilaterali irrisolte». Nella più recente comunicazione del maggio 2019, COM(2019) 260 fin., 9, la Commissione ha dichiarato: «La politica di allargamento dell'UE deve continuare a esportare la stabilità. L'UE, pertanto, non può e non intende importare né le controversie bilaterali né l'instabilità che può derivarne. Prima che un paese aderisca, bisogna trovare e attuare soluzioni definitive e vincolanti che contribuiscano alla stabilità regionale».

⁵⁶ COM(2018) 65 fin., 2: «La Commissione è pronta a preparare le raccomandazioni relative all'avvio dei negoziati con l'Albania e l'ex Repubblica jugoslava di Macedonia, in base alle condizioni soddisfatte». Ciò è avvenuto con la successiva COM(2019) 260 fin., 16 s.

Il Montenegro ha presentato domanda di ammissione nel 2008 ed è candidato dal 2010, i negoziati di ammissione sono stati aperti nel giugno 2012 e, a giugno 2019, risulta che su 35 capitoli negoziali ne sono stati aperti 32, tre dei quali sono stati provvisoriamente chiusi. Le principali criticità riguardano i capitoli sullo stato di diritto e i diritti fondamentali, la lotta alla corruzione e alla criminalità organizzata, la riforma della pubblica amministrazione e la maggiore indipendenza delle istituzioni, l'elevato debito pubblico, la trasparenza delle consultazioni elettorali.

Come accennato, l'altro Stato che, al momento, sembra il più prossimo all'ammissione nell'Unione europea è la Serbia, che ha presentato domanda di ammissione nel 2009 e ha ricevuto lo *status* di candidato all'ammissione nel 2012. I negoziati di ammissione sono stati aperti nel 2014 e, a giugno 2019, sono aperti 16 capitoli negoziali su 35, due dei quali sono provvisoriamente chiusi. Tra le questioni maggiormente rilevanti in merito alla Serbia, il Consiglio indica i capitoli sullo stato di diritto, inclusa l'indipendenza della magistratura, e i diritti fondamentali, compresa la protezione dei gruppi maggiormente vulnerabili e delle minoranze, nonché la normalizzazione delle relazioni con il Kosovo, la lotta alla corruzione, alla criminalità organizzata e al riciclaggio, la riduzione del debito pubblico e le privatizzazioni delle imprese statali.

Con riferimento al secondo gruppo poc'anzi individuato, l'Albania ha presentato domanda di ammissione il 28 aprile 2009, nel 2012 la Commissione ha raccomandato al Consiglio la concessione dello *status* di candidato, il che è avvenuto nel 2014. Nel 2016 essa ha raccomandato una prima volta l'avvio dei negoziati con l'Albania e nel 2018 e 2019 ha rinnovato tale esortazione. Il Consiglio ha indicato giugno 2019 come momento di apertura dei negoziati con questi Stati⁵⁷. Nel caso della FYROM (oggi Macedonia del Nord), la domanda di ammissione è stata presentata nel 2004 e lo *status* di candidato è stato ottenuto l'anno seguente. A partire dal 2009 la Commissione ha più volte raccomandato al Consiglio l'apertura dei negoziati di ammissione con la FYROM, ma questi non risultano ancora iniziati. Così come per l'Albania, nel 2018 e nel 2019 la Commissione ha rinnovato

⁵⁷ Conclusioni del Consiglio (Affari generali) del 26 giugno 2018, 16 e 19. Si segnala che nulla è stato deciso in occasione del già ricordato Consiglio (Affari generali) del 18 giugno 2019, che ha rinviato la decisione di alcuni mesi: «Alla luce del tempo limitato a disposizione e dell'importanza della questione, il Consiglio tornerà su quest'ultima per prendere una decisione chiara e sostanziale il prima possibile e non oltre l'ottobre 2019».

il suo invito al Consiglio, che questa volta, confortato dalla soluzione del lungo contrasto con la Grecia in merito al nome dello Stato macedone, ha dichiarato che i negoziati si apriranno a giugno 2019⁵⁸.

Infine, al momento sono alquanto più incerte le prospettive di ammissione all'UE per la Bosnia-Erzegovina e il Kosovo. La prima ha presentato domanda di ammissione all'Unione europea il 15 febbraio 2016 e il 20 settembre successivo il Consiglio ha invitato la Commissione a fornirgli un parere su tale candidatura. Nella più volte ricordata comunicazione del febbraio 2018 la Commissione ha dichiarato: «Grazie agli sforzi sostenuti e al suo impegno, la Bosnia-Erzegovina potrebbe diventare un paese candidato all'adesione»⁵⁹. Peraltro, nel parere recentemente formulato sulla domanda di ammissione della Bosnia-Erzegovina, la Commissione ha messo in luce le numerose questioni ancora irrisolte, che rendono problematica la prospettiva dell'ammissione di questo Stato all'Unione⁶⁰. Per quanto riguarda il Kosovo, la situazione di lento avvicinamento agli standard UE ha subito, nel novembre 2018, una repentina inversione di tendenza, dovuta alla decisione di imporre dazi doganali del 100% nei confronti delle importazioni dalla Serbia e dalla Bosnia-Erzegovina in violazione degli obblighi derivanti dall'Accordo centroeuropeo di libero scambio e dello spirito dell'Accordo di stabilizzazione e associazione concluso con l'UE⁶¹.

Con specifico riferimento al Kosovo, nella comunicazione del febbraio 2018 la Commissione ha affermato che è necessario «un accordo di normalizzazione giuridicamente vincolante e di ampia portata fra la Serbia e il Kosovo, affinché essi possano progredire lungo i rispettivi

⁵⁸ *Ibidem*.

⁵⁹ COM(2018) 65 fin., 2.

⁶⁰ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio, del 29 maggio 2019, *Parere della Commissione sulla domanda di adesione della Bosnia-Erzegovina all'Unione europea*, COM(2019) 261 fin., 14-15, ove si afferma, tra l'altro: «Nel complesso, la Bosnia-Erzegovina si trova in una fase iniziale di preparazione per assumere gli obblighi derivanti dall'adesione all'UE e deve intensificare in modo significativo il processo di allineamento all'*acquis* dell'UE e attuare e applicare la normativa in materia»; «La Commissione ritiene che i negoziati sull'adesione della Bosnia-Erzegovina all'Unione europea dovrebbero essere avviati quando il paese avrà raggiunto il necessario livello di conformità ai criteri di adesione». Il Consiglio (Affari generali) del 18 giugno 2019 ha preso atto del parere della Commissione e ha dichiarato che «continuerà a esaminare in modo approfondito tale documento e tornerà sulla questione nel corso dell'anno».

⁶¹ COM(2019) 260 fin., 18, nonché conclusioni del Consiglio (Affari generali) del 18 giugno 2019. Nella sua comunicazione del 29 maggio 2019 la Commissione critica il Kosovo sotto un diverso profilo: «Le nomine a cariche ufficiali di persone condannate per crimini di guerra o corruzione/criminalità organizzata sono contrarie ai valori europei».

percorsi europei»⁶². Questa è anche la posizione del Consiglio, che ha chiesto alle parti di trovare un «accordo giuridicamente vincolante, che è fondamentale per i rispettivi processi europei ed essenziale per la stabilità sostenibile della regione»⁶³. Nonostante i numerosi punti di disaccordo tra le due parti, occorre proseguire sulla strada tracciata dall'Accordo di Bruxelles del 19 aprile 2013 relativo ai principi che disciplinano la normalizzazione dei rapporti tra Serbia e Kosovo, raggiunto grazie alla mediazione dell'Unione europea.

6. L'analisi condotta ha mostrato come le prospettive di allargamento dell'Unione siano, al momento attuale, alquanto limitate. Ciò è dovuto a un elemento oggettivo, vale a dire il numero abbastanza piccolo e, se si esclude la Turchia, anche poco significativo in termini di territorio e di popolazione, di Stati "europei" non-membri dell'Unione. Nel loro novero, oltre ai micro-Stati, ve ne sono alcuni non interessati (o non più interessati) a far parte dell'organizzazione sovranazionale (Islanda, Norvegia, Svizzera e, sempre di più, anche la stessa Turchia, con la quale il negoziato è bloccato) e altri per i quali la prospettiva di un'ammissione appare davvero lontana e assai ipotetica (Bielorussia, Ucraina e Moldavia). In definitiva, una concreta possibilità di ammissione, che poggia sulla volontà reciproca di rafforzare ulteriormente il processo di avvicinamento alla *membership*, riguarda unicamente i sei Paesi dei Balcani Occidentali, che da vent'anni hanno intrapreso una serie di riforme volte a favorire una loro integrazione nell'UE. Una valutazione intermedia di questo percorso di avvicinamento porta a considerare poco probabile (e sconsigliabile) un altro allargamento in blocco, anche alla luce delle difficoltà prodotte dall'allargamento del 2004.

I Balcani Occidentali sono, di fatto, una *mega-enclave* nell'ambito dell'Unione europea e la prospettiva della progressiva collaborazione con l'Unione ha, pur tra molte difficoltà e contrasti, sia favorito la stabilità di questi territori ed evitato che le tensioni intra-statali e inter-statali producessero nuovi conflitti armati su larga scala, sia prodotto un miglioramento delle condizioni – politiche, di tutela dei diritti-

⁶² COM(2018) 65 fin., 19; COM(2019) 260 fin., 16 e 18.

⁶³ Conclusioni del Consiglio (Affari generali) del 26 giugno 2018, 10 e 26 s., ove, riferito a entrambe le parti, esso utilizza le medesime parole, aggiungendo che Kosovo e Serbia devono poter «proseguire nel rispettivo cammino europeo, evitando che l'uno possa bloccare gli sforzi dell'altro in tal senso». Così anche nelle conclusioni del Consiglio (Affari generali) del 18 giugno 2019 sull'allargamento e il processo di stabilizzazione e associazione.

ti, di sviluppo economico – di quest'area. La sfida del prossimo decennio sarà quella di completare il percorso di avvicinamento all'ammissione, stemperando così ulteriormente le tendenze nazionalistiche che talora riemergono con forza nel discorso politico di questi territori. Non sono però del tutto sicuro che l'attuale Unione europea sia in grado di raggiungere tale risultato, considerati i contrasti che a più riprese emergono anche tra alcuni dei suoi maggiori Stati, inclusa l'Italia. Se il futuro dei Balcani Occidentali è nell'Unione europea, infatti, non è (più) scontato che l'attuale Unione sia in grado di continuare ad essere per quest'area un esempio virtuoso da seguire.

ABSTRACT

Observations on the Future Enlargement of the European Union

This essay deals with the prospects for further enlargement of the EU, taking into account the requirements set by art. 49 TEU and the enlargement policy developed over the last two decades. The author considers the geographical requirement almost exhausted. He examines the most recent documents of European political institutions devoted to the enlargement issue, with particular reference to the Western Balkans. In this regard, the author critically considers the enlargement to ten new states that took place in 2004 and advises on the opportunity to proceed on the basis of a case-by-case approach.

INTERVENTI

L'INDIVIDUO E I DIRITTI UMANI NELL'ORDINAMENTO INTERNAZIONALE E IN QUELLO EUROPEO*

UMBERTO LEANZA

1. *Lo status e la centralità dell'individuo nell'ordinamento internazionale contemporaneo.*- Il Digesto (1, 5, 4) riporta il Brocardo, attribuito ad Ermogeniano, giurista tardoromano, secondo il quale: *Hominum causa omne jus constitutum est*. All'epoca, Ermogeniano si riferiva all'ordinamento giuridico romano che veniva considerato un ordinamento universale. Oggi, la maggior parte dei giuristi pensa che questo Brocardo possa essere riferito unicamente agli ordinamenti giuridici statali, non certo all'ordinamento internazionale, che è stato costituito per regolare i rapporti intercorrenti tra gli Stati, ma non quelli tra gli individui. Viceversa, personalmente, aderisco a quella minoranza di giuristi contemporanei secondo i quali gli individui, oltre agli Stati, sono in certo qual modo *alla base* anche dell'ordinamento internazionale. In altri termini, come ho intitolato il Manuale scritto a due mani con la mia allieva Ida Caracciolo, penso che il diritto internazionale sia un diritto, specie oggi, destinato agli individui oltre che agli Stati, nel senso che venga creato sia per gli uni che per gli altri.

Ho maturato questo convincimento non solo a causa della mia lunga attività didattica, ma principalmente sono stato influenzato dall'esperienza diplomatica e negoziale che ho avuto la fortuna di espletare nel corso degli anni in settori del diritto internazionale di prevalente interesse per la tutela della persona umana, a livello sia individuale che collettivo, e dalla esperienza giudiziale internazionale da me maturata, in sede sia contenziosa che consultiva, in cui sovente

* Relazione svolta il 14 dicembre 2018 nella Sala Vanvitelli dell'Avvocatura generale dello Stato, in occasione del conferimento all'autore del Premio Paolo Ungari, da parte della Lega italiana dei diritti dell'uomo.

la tutela della persona umana sembrava il fine ultimo dei procedimenti ai quali partecipavo. Del resto, la maggior parte del diritto internazionale oggi vigente, specie quello prodotto in sede convenzionale, viene creato solo in parte per la tutela degli interessi degli Stati intesi come organizzazioni di governo, ma molto più spesso per la tutela degli interessi degli Stati intesi come comunità interindividuali.

Occorre riconoscere infatti che, dal secondo dopoguerra, ha avuto inizio un rilevante movimento di emersione di interessi degni di tutela giuridica internazionale non facenti capo direttamente agli Stati, ma ad entità diverse, benché prive di un autonomo *status* a livello dell'ordinamento internazionale, e talora portatrici di valori conflittuali con quelli statali: il riferimento è appunto agli individui, oltre che alle minoranze e ai popoli. In particolare, la fine della Seconda guerra mondiale ha inaugurato una nuova fase nelle relazioni internazionali, caratterizzata dalla centralità assunta dall'individuo in sé considerato nella Comunità internazionale. Posto al centro degli interessi della Comunità internazionale e del suo diritto, l'individuo è venuto assumendo una posizione sempre più determinante.

2. *L'individuo come beneficiario diretto e destinatario materiale delle norme giuridiche sui diritti umani e sui crimini internazionali.*- La rilevanza dell'individuo ha trovato un espresso riconoscimento anzitutto nelle norme di diritto internazionale, generale e convenzionale, sulla tutela della dignità della persona umana che, a partire dalla Carta delle Nazioni Unite del 1945 e dalla Dichiarazione universale dei diritti umani del 1948, hanno progressivamente eroso il dominio riservato degli Stati, imponendo loro di rispettare determinati precetti sull'assetto del proprio apparato di governo e sulla sfera di libertà degli individui stanziati sul loro territorio. Inoltre, gli Statuti e le sentenze dei Tribunali militari di Norimberga e di Tokio, deputati a giudicare dei crimini commessi durante la Seconda guerra mondiale, hanno portato alla formazione di una norma di diritto internazionale consuetudinario sulla responsabilità penale degli individui per *crimina juris gentium*, che non si sostituisce ma si aggiunge alla responsabilità internazionale dello Stato.

Il riconoscimento in capo all'individuo di diritti e di obblighi internazionali, ha messo in crisi la concezione della Comunità internazionale come *comunità statocentrica* e del diritto internazionale come diritto *fatto dagli Stati e per gli Stati*, ponendo il problema se l'individuo abbia assunto una sua autonomia nell'ordinamento internazio-

nale, tanto da potere essere considerato soggetto di questo ordinamento, accanto agli Stati ed alle organizzazioni internazionali. Ma, se l'importanza assunta dall'individuo nell'odierna Comunità internazionale è un dato di fatto difficilmente contestabile, si resta perplessi in merito ai riflessi di tale fenomeno sul piano della soggettività internazionale dell'individuo stesso.

Allo stadio attuale di sviluppo della Comunità internazionale non sembra possa ancora ritenersi che, a livello generale, l'individuo sia soggetto dell'ordinamento internazionale e che da questa soggettività discendano, sia i diritti umani e le libertà fondamentali, sia la sua responsabilità penale sul piano internazionale. L'ampiezza assunta dai *nuovi contenuti* del diritto internazionale non consente ancora, in altri termini, di affermare che si sia giunti ad un *mutamento della struttura* della Comunità internazionale, nel senso che essa non sia più una *società interstatale*, ma sia divenuta una *comunità universale*, comprendente tra i suoi soggetti formali anche gli individui: *jus gentium*.

Il diritto internazionale, sul piano generale, considera gli individui come *centri di interessi suscettibili e degni di protezione internazionale*. Tuttavia, il diritto internazionale non entra in diretto contatto con l'individuo, necessitando della collaborazione dello Stato per trovare effettiva applicazione all'interno degli ordinamenti nazionali. Tra l'individuo e il diritto internazionale resta infatti determinante l'*azione di tramite*, cioè di *interposizione* dello Stato alla cui potestà di imperio è sottoposto l'individuo. Il diritto internazionale si indirizza agli Stati, della cui azione si avvale per *raggiungere in via indiretta gli individui*. Queste conclusioni sono comprovate sia dall'analisi del diritto internazionale convenzionale, sia da quella del diritto internazionale generale. Nel diritto convenzionale, l'*azione di tramite* dello Stato tra il diritto internazionale e l'individuo è particolarmente evidente. Ma anche a livello di diritto internazionale generale, l'*azione di tramite* dello Stato, benché a prima vista meno percepibile, in ragione della natura non scritta delle norme consuetudinarie, è egualmente presente.

Ne deriva che lo *status dell'individuo* per il diritto internazionale non assurge ancora al rango di piena soggettività formale, in quanto esso è soltanto *destinatario materiale* delle norme giuridiche sui diritti umani e sui crimini internazionali. Ma questa situazione di dipendenza e nel contempo di rilevanza degli individui nei confronti degli Stati nel diritto internazionale contemporaneo, se è da un canto confermata dall'altro è allo stesso tempo rimessa in causa. Essa è confermata dalla circostanza che sono formali soggetti dell'ordinamento internazionale

solo gli Stati e le organizzazioni internazionali. Ma essa è rimessa in causa proprio nel contesto specifico della *protezione internazionale dei diritti dell'uomo*. Poiché, in tale contesto, l'individuo, pur non conseguendo la personalità internazionale in senso formale, assume una *posizione centrale*, in quanto sugli Stati grava l'obbligo di riconoscergli la *titolarità di diritti propri ed inerenti*. Egli è dunque, in tal caso, *beneficiario diretto* delle norme internazionali in materia.

3. *Gli individui come centri di interesse suscettibili e degni di protezione internazionale: i diritti umani nell'ordinamento internazionale.*- Dunque, oggetto del diritto internazionale non è più soltanto la *sovranità statale*, ma anche la *tutela dei diritti umani*, individuali e collettivi, così che la sfera della sovranità statale è oggi sottoposta a *nuovi limiti*, che discendono proprio dagli obblighi gravanti sugli Stati per la protezione di tali diritti. Circa gli elementi sostanziali dei diritti dell'uomo, pur mancando una definizione di tali diritti, è comunque possibile rilevare che *la loro portata è obiettiva*: si tratta di *diritti inerenti*, che sussistono per il solo fatto che esiste un essere umano, o un determinato gruppo definito di esseri umani, senza che dipendano dalla loro concessione agli individui stessi per mezzo di uno strumento giuridico speciale. Si è titolari dei diritti umani per il solo fatto di essere un uomo o una donna, o perché si appartiene ad una determinata minoranza. Alcuni di tali *diritti* sono poi anche *fondamentali*, nel senso che vengono considerati *basilari ed imprescindibili* nel contesto della tutela della dignità umana.

La *titolarità sostanziale* dei diritti dell'uomo spetta agli individui i quali, non essendo soggetti dell'ordinamento internazionale, non possono sul piano generale agire direttamente a tutela di questi loro diritti. Il diritto internazionale offre in genere all'individuo *diritti non direttamente azionabili*. Solo taluni strumenti regionali attribuiscono ai singoli *la possibilità di agire direttamente a tutela dei propri diritti*. Nella maggior parte dei casi, i procedimenti di garanzia dei diritti dell'uomo sono di natura diplomatica, amministrativa o politica, piuttosto che propriamente giurisdizionali; anche se spesso essi contemplano la facoltà, per individui o gruppi di individui, di *presentare petizioni* agli organi di controllo. I *destinatari degli obblighi* di attuare e rispettare i diritti dell'uomo sono sempre e comunque gli Stati, al di fuori del rispetto della reciprocità. Lo Stato è obbligato a rispettare i diritti internazionali dell'uomo nei confronti di tutti coloro che si trovano nel suo territorio. I diritti dell'uomo impongono agli Stati degli obblighi inter-

nazionali che condizionano non solo l'esercizio esclusivo della loro sovranità territoriale, ma la stessa organizzazione dei rapporti tra il potere pubblico e gli individui sottoposti a questa loro autorità.

L'affermazione della *universalità* dei diritti dell'uomo trova il suo fondamento giuridico nella stessa Carta delle Nazioni Unite che prevede che l'Organizzazione favorisca il *rispetto universale ed effettivo* dei diritti umani e delle libertà fondamentali per tutti gli esseri umani. La Carta, a sua volta, trova il suo prolungamento diretto nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo. Questa volontà di universalità si è poi tradotta in una serie di strumenti, dichiaratori o convenzionali, relativi alle diverse categorie dei diritti dell'uomo. Rispetto ai *diritti fondamentali* è possibile rilevare una generale uniformità di contenuti negli strumenti che li enunciano, che ha indotto ad affermare che i diritti umani fondamentali possano ormai considerarsi *sanciti da norme consuetudinarie* che si sono sviluppate a partire dalla Dichiarazione universale e dai testi convenzionali ad essa successivi.

Tale conclusione è però strettamente limitata ad un *nucleo ristretto di diritti fondamentali, inerenti all'essere umano in quanto tale*, e non può essere estesa, allo stato attuale del diritto internazionale, ad altre categorie di diritti, come *quelli economici, sociali e culturali*, che presuppongono la realizzazione di condizioni materiali, politiche e sociali, che non sono ancora acquisite in molti Stati. Del pari, quando si passa dall'*affermazione di principio* dei diritti umani alla loro *effettiva messa in atto*, è però molto più *difficile parlare di universalità*. Poiché al raggiungimento di quest'ultimo risultato si frappongono *ostacoli di carattere ideologico*, collegati alla *matrice occidentale* dei diritti umani, e di *carattere tecnico*, come il limitato numero delle *ratifiche* di taluni accordi e la frequente apposizione di *riserve* agli accordi stessi.

4. *Il sistema universale di protezione dei diritti umani: le sue fonti giuridiche ed i limiti del controllo sul rispetto dei suoi strumenti di protezione.*- Dal 1948 ad oggi, l'attività delle Nazioni Unite e di altre organizzazioni internazionali a carattere regionale si è progressivamente ed incessantemente intensificata, avendo come obiettivo il raggiungimento di una crescente e più stretta *collaborazione tra gli Stati*, sviluppando *regole internazionali* sui diritti dell'uomo ed introducendo *meccanismi di garanzia* per una loro effettiva tutela. Per il raggiungimento di tale obiettivo queste organizzazioni internazionali si sono avvalse principalmente di strumenti giuridici obbligatori, che

non solo forniscono una disciplina delle materie e dei diritti internazionalmente protetti più compiuta e dettagliata ma provvedono altresì, è questo l'elemento più significativo, all'istituzione di meccanismi di controllo e garanzia, sia di natura giurisdizionale che para o quasi giurisdizionale. A livello universale, il tentativo di subordinare a regole uniformi le diverse strutture politiche, sociali e culturali degli Stati è stato più lento e, comprensibilmente ed ovviamente, molto meno agevole che a livello regionale; e ad uno sviluppo lento e graduale della produzione di strumenti generali e particolari sui diritti dell'uomo nell'ambito delle Nazioni Unite, è corrisposta una maggiore incisività e solerzia nei contesti regionali, specie europeo e americano.

I *limiti* del sistema convenzionale universale di tutela dei diritti dell'uomo consistono nella *limitata incisività ed effettività* degli strumenti di controllo previsti a garanzia del rispetto dei diritti umani da essi sanciti. In linea generale, i poteri possono, da un canto, essere limitati alla *soluzione amichevole* della controversia, e si esplicano nell'emanazione di *rapporti, pareri e raccomandazioni*, tutti atti sforniti di efficacia obbligatoria per le parti in controversia. Dall'altro, si può trattare di poteri che permettono di imporre una soluzione vincolante della controversia e che si esplicano nell'emanazione di *sentenze ed ordinanze*, atti forniti di efficacia obbligatoria nei confronti delle parti alla controversia. Evidentemente, quest'ultima categoria di decisioni assicura una maggiore effettività del sistema di garanzia internazionale dei diritti umani.

Tutti i meccanismi approntati dagli strumenti convenzionali elaborati in seno alle Nazioni Unite sfociano solo in *misure raccomandatorie*, poiché agli organi contemplati nel settore del controllo della tutela dei diritti umani non viene attribuito alcun potere ai fini di una soluzione obbligatoria delle controversie relative alla violazione di questi diritti. In conclusione, lo scotto che il sistema convenzionale sulla protezione dei diritti dell'uomo promosso dalle Nazioni Unite paga al fine del raggiungimento di una *portata universale*, è quello del *ridimensionamento dell'effettività* dei testi convenzionali. In altri termini, al fine di ottenere l'adesione alle convenzioni sulla protezione dei diritti umani, di Stati profondamente diversi quanto a livello di *sviluppo* politico, civile, sociale, economico e culturale, e soprattutto quanto alla loro *percezione dei diritti umani*, si è dovuto limitare il loro contenuto alla definizione e declinazione di questi diritti e a mere enunciazioni di principio sull'obbligo del loro rispetto, senza potere arrivare a forme di controllo, auspicabilmente giurisdizionali, in grado

di imporre coattivamente tale osservanza, erodendo la sfera del dominio riservato agli Stati.

5. *La regionalizzazione della tutela dei diritti dell'uomo e il rafforzamento dei suoi meccanismi di controllo: in particolare il modello europeo.*- Le garanzie poste a tutela dei diritti dell'uomo appaiono dotate di un ben maggiore grado di effettività a livello regionale, ed in primo luogo in Europa. In effetti, lo sviluppo di sistemi di protezione dei diritti umani in ambito regionale non costituisce una limitazione del principio di universalità dei diritti affermati dalle Nazioni Unite, ma anzi garantisce un'applicazione privilegiata di questi diritti. Il parallelo e sinergico sviluppo dell'approccio universalistico e di quello regionalistico si è rivelato del tutto positivo e costruttivo, tanto che i meccanismi regionali attualmente esistenti, nonostante le profonde differenze in termini di sviluppo che li caratterizzano, vengono attualmente considerati i pilastri sui quali poggia la protezione universale dei diritti dell'uomo.

L'esempio più significativo dell'affermazione di norme internazionali in materia di diritti dell'uomo a livello regionale è dato dalla Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, conclusa a Roma nel 1950, la quale, corredata da ben sedici Protocolli, rappresenta a tutt'oggi il modello più avanzato ed efficace di protezione internazionale dei diritti dell'uomo. Elaborati nell'ambito del Consiglio d'Europa, la Convenzione e i suoi Protocolli garantiscono una serie di diritti di natura essenzialmente civile e politica e istituiscono un sistema di controllo di natura giudiziaria, che si caratterizza oggi principalmente per l'istituzione di una Corte unica permanente, la Corte europea dei diritti umani, che ha sede a Strasburgo e alla quale i singoli hanno un *accesso diretto*, al pari degli Stati.

La Convenzione, da una parte, enuncia una serie di diritti e libertà di natura civile e politica, e dall'altra, istituisce un sistema destinato a garantire il rispetto da parte degli Stati contraenti degli obblighi da essi assunti. Molto ampio è, evidentemente, alla luce anche del comune patrimonio di tradizioni, di ideali politici, di rispetto delle libertà e di preminenza del diritto, proprio degli Stati europei, il *decalogo* dei diritti umani contenuto nella Convenzione e nei suoi Protocolli. La Corte europea ha più volte sottolineato come la Convenzione sia uno *strumento vivente*, che deve essere interpretato alla luce delle condizioni di vita attuali, e che ciò vale sia per le sue norme sostanziali che

per quelle procedurali. Su tali basi, la Corte ha proceduto ad una *interpretazione evolutiva* della Convenzione.

Sempre al fine di garantire una tutela effettiva dei diritti umani, la Corte europea ha fatto riferimento alla specificità della Convenzione europea rispetto agli altri strumenti internazionali a tutela dei diritti umani. Tale specificità risiede nella circostanza che la Convenzione *non* è caratterizzata da una *logica sinallagmatica*. Essa, infatti, non garantisce la tutela dei diritti umani attraverso diritti reciproci; bensì da una *logica collettiva, erga omnes*, che esclude ogni interpretazione restrittiva e che giustifica una interpretazione autonoma dei diritti e delle libertà rispetto agli ordinamenti interni.

Le garanzie contenute nella Convenzione europea dei diritti dell'uomo sono poi completate ed integrate dalle previsioni contenute in altri accordi adottati in seno al Consiglio d'Europa. Tra questi spiccano la Carta sociale europea del 1961, modificata nel 1996, sui diritti economici e sociali, che risultano solo marginalmente garantiti dalla Convenzione europea; ed altre convenzioni: sulla prevenzione della tortura ed altri comportamenti disumani e degradanti del 1987; sui diritti umani e la biomedicina del 1997; e sulla prevenzione e repressione della violenza contro le donne e della violenza domestica del 2011.

6. *L'evoluzione della Convenzione europea dei diritti dell'uomo e del meccanismo giurisdizionale della loro tutela.*- A seguito delle modifiche apportate dai Protocolli alla Convenzione, il meccanismo procedurale di tutela dei diritti umani consiste in un sistema di *esame automatico* delle violazioni dei diritti dell'uomo da parte di un organo giurisdizionale come la Corte europea unica e permanente, considerata come il naturale coronamento del processo evolutivo della tutela internazionale dei diritti dell'uomo. Inoltre, il diritto di azione processuale di cui oggi il singolo è titolare, non è più sottoposto al limite dell'accettazione da parte dello Stato della possibilità del ricorso individuale diretto alla Corte. Si è sicuramente di fronte ad una sensibile evoluzione del diritto internazionale: l'individuo, infatti, acquisisce un rilievo che non ha precedenti, anche se è prematuro parlare di un processo tendenzialmente evolutivo, che segni il lento ma inarrestabile passaggio da un *ordinamento interstatale* ad un *ordinamento di tipo universale interindividuale: jus gentium*.

Le varie modifiche hanno certamente assicurato una maggiore efficienza e credibilità del sistema, garantendo inoltre il carattere *prettamente giurisdizionale* delle decisioni adottate. Non si può pertanto

contraddire chi ha affermato che, paradossalmente, lo strumento europeo di garanzia delle libertà fondamentali è stato vittima del suo stesso successo, soprattutto in relazione alla più diffusa conoscenza della Convenzione e al carattere evolutivo della giurisprudenza dei suoi organi. Il diritto di azione individuale è solo subordinato al soddisfacimento del principio, ben noto al diritto internazionale, del *previo esaurimento dei ricorsi interni*, in omaggio ai principi di *sovranità* dello Stato e *sussidiarietà* della Corte rispetto ai sistemi interni di salvaguardia dei diritti umani.

Affinché il ricorso sia oggetto di valutazione nel merito è necessario che esso sia ammissibile. Numerose sono le cause di inammissibilità dei ricorsi, tra cui i ricorsi abusivi, quelli incompatibili con le norme convenzionali, e quelli manifestamente infondati. Se il ricorso è valutato ammissibile, esso viene assegnato ad una delle formazioni giudiziarie della Corte e comunicato allo Stato convenuto per consentirgli la presentazione di eventuali osservazioni in merito alle questioni sollevate. Successivamente, le osservazioni del Governo vengono trasmesse al ricorrente, in linea con il *principio del contraddittorio*. Se la Corte europea, dopo avere esaminato il merito della controversia, conclude nel senso che vi sia stata violazione dei diritti protetti dalla Convenzione, adotta una sentenza che ha *carattere declaratorio*. Ma la Corte può anche accordare un *indennizzo* o *equa soddisfazione*, a favore del ricorrente, volta a compensare il pregiudizio da questo subito, specie se il diritto interno dello Stato autore della violazione non permetta, se non in modo imperfetto, di rimuovere le conseguenze della violazione.

In considerazione dei numerosi ricorsi pendenti davanti alla Corte, molti dei quali *ripetitivi* perché dipendono da *disfunzioni sistemiche* degli ordinamenti interni, la Corte ha sviluppato la procedura della *sentenza pilota*, prevista dal suo Regolamento interno. Attraverso questa procedura, la Corte, non solo procede all'accertamento della violazione nel caso specifico, ma identifica anche il *problema strutturale* che causa la ripetizione del comportamento illecito, ed indica le misure di carattere generale atte a risolvere il problema. In queste ipotesi, la decisione supera l'ambito del caso concreto, e ciò permette alla Corte anche di sospendere l'analisi di casi analoghi pendenti, purché lo Stato interessato prenda in tempi rapidi le misure richieste dalla sentenza.

Pur essendo le sentenze della Corte *prive di forza esecutiva*, sugli Stati membri incombe l'obbligo di conformarsi ad esse, una volta di-

venute definitive. In tal modo esse acquistano una *forza esecutiva c.d. mediata dall'azione dello Stato*. Al Comitato dei ministri del Consiglio d'Europa spetta di *controllare l'esecuzione* delle sentenze. Se il Comitato dei ministri ritiene che il controllo dell'esecuzione di una sentenza definitiva sia ostacolato da difficoltà interpretative, può adire la Corte affinché questa si pronunci sull'interpretazione. Infine, se il Comitato ritiene che uno Stato non stia eseguendo la sentenza, può metterlo *in mora* e adire la Corte sull'adempimento. Nel caso di un nuovo accertamento dell'inadempimento da parte della Corte, la questione sarebbe di nuovo trasmessa al Comitato dei ministri per l'adozione di misure appropriate nei confronti dello Stato inadempiente.

L'esecuzione delle sentenze definitive della Corte europea può coinvolgere diversi poteri dello Stato, a seconda della violazione accertata. Sia il *potere esecutivo* che il *Parlamento*. La sentenza può richiedere l'intervento del *legislatore*, se la violazione è riconducibile a norme di legge o alla loro assenza, o se la modifica della legislazione è necessaria per rimuovere gli effetti della violazione. Infine, l'esecuzione può coinvolgere anche la *funzione giurisdizionale*, se comporta, *inter alia*, la riapertura di processi.

7. *Ancora sul modello europeo: i rapporti tra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo ed i Trattati dell'Unione Europea nel diritto comunitario.*- Il Trattato di Roma del 1957 sulla Comunità economica europea non conteneva alcun riferimento ai diritti umani. Lo scopo perseguito dagli Stati contraenti con tale Trattato era quello di avviare e sviluppare un progressivo processo di integrazione economica. Ma, la *diretta applicabilità* del diritto comunitario all'interno degli Stati membri, e quindi agli individui operanti negli ordinamenti interni, pose subito il problema di assicurare la compatibilità di tale diritto con i principi fondamentali sulla tutela dei diritti umani di cui negli ordinamenti interni. La Corte di giustizia comunitaria, nella sua consolidata giurisprudenza, ha costantemente affermato che i diritti fondamentali costituiscono parte integrante dei *principi generali* del diritto comunitario e che sono da essa garantiti, ispirandosi alle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri, e ai trattati internazionali in materia di tutela dei diritti umani, cui gli Stati membri hanno aderito. Tra questi trattati rientra la Convenzione europea dei diritti dell'uomo, considerata quale fonte di principi generali del diritto. Quindi, il diritto comunitario derivato deve essere conforme ai diritti umani, la cui definizione e contenuto sono desunti dalle costituzioni

nazionali e dai rilevanti trattati internazionali. Il controllo su questa conformità spetta alla Corte di giustizia comunitaria.

Con i Trattati di Maastricht e di Amsterdam, tuttavia, il rispetto dei diritti umani è espressamente riconosciuto come uno dei fondamenti dell'Unione Europea, unitamente ai principi di libertà, democrazia e Stato di diritto; e viene formalmente sancito l'obbligo di rispettare questi diritti in capo all'Unione Europea, quali sono garantiti dalla Convenzione europea dei diritti dell'uomo e quali risultano dalle tradizioni costituzionali comuni degli Stati membri. Il Trattato di Amsterdam prevede inoltre che l'Unione eserciti un *controllo politico* sugli Stati, con riferimento al loro impegno nella tutela dei diritti umani. Questo controllo è anzitutto *preventivo*, venendo espletato al momento dell'adesione. Ma il controllo è anche *successivo*, e può avere ad oggetto la violazione grave e persistente dei diritti umani, potendo sfociare nella comminazione di sanzioni allo Stato coinvolto.

Al risultato della codificazione di diritti e libertà fondamentali, si è finalmente giunti con il Trattato di Lisbona del 2007. Il Trattato anzitutto rafforza l'impianto normativo già in precedenza delineato, consolidando il principio per cui l'Unione Europea si fonda sul rispetto dei diritti umani e dei principi democratici. Il Trattato sull'Unione Europea prevede poi espressamente che la *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione*, adottata a Nizza e a Strasburgo, rispettivamente nel 2000 e nel 2007, sia *inglobata* nell'ordinamento comunitario ed acquisisca il medesimo valore vincolante delle norme contenute nei Trattati, ed infine stabilisce che l'Unione Europea aderisce alla Convenzione europea dei diritti dell'uomo. Viene in tal modo offerta la soluzione tanto auspicata al datato problema della adesione della Comunità e dell'Unione alla Convenzione europea.

L'adesione dell'Unione alla Convenzione europea pone evidentemente dei problemi in relazione al *riparto delle competenze* tra la Corte di giustizia dell'Unione e la Corte europea dei diritti umani, la cui soluzione è demandata, dal Protocollo n. 8 allegato al Trattato di Lisbona, alla conclusione di un apposito accordo. Una prima bozza di Accordo di adesione del 2013, predisposta dall'apposito Comitato 47+1, ha ricevuto il parere negativo della Corte di giustizia dell'UE nel 2014. A questo stadio, la strada, lunga e difficile, è quella dell'elaborazione di una nuova bozza di accordo. *De jure condendo*, si ritiene che la soluzione possa essere intravista in un corretto inquadramento del ruolo spettante a ciascuna delle due Corti: la Corte di giustizia dell'Unione deve essere chiamata a vigilare sul rispetto dei diritti

umani e dei principi democratici nell'ambito dell'ordinamento comunitario, distinto rispetto agli ordinamenti statali; la Corte europea dei diritti umani deve essere chiamata a svolgere un ruolo di controllo sul rispetto dei medesimi principi sulla base del noto *principio di sussidiarietà*, che caratterizza solitamente l'attività degli organi giurisdizionali internazionali che operano nel settore della tutela dei diritti umani. Occorre infine ribadire il valore dell'attività giurisprudenziale che la Corte europea dei diritti umani svolge da vari decenni, estendendo all'ordinamento dell'Unione gli effetti che tradizionalmente tale controllo esplica sui singoli ordinamenti nazionali, ma soprattutto nel garantire una uniformità di azione in una materia che riveste, ormai, anche per l'ordinamento dell'Unione, una valenza assolutamente centrale.

ABSTRACT

*Persons and Human Rights in the International
and European Legal Systems*

In the current international legal system, persons have gained an absolutely central position. They have become both direct beneficiaries and concrete subjects of the legislation on human rights and international crimes. Particularly, legal system regards persons as focal points who are susceptible and worthy of international protection. But the universal system of protection of human rights shows significant limits in the control of the respect of its instruments. The regionalization of the protection of human rights, especially in the European model, instead shows a decisive strengthening of the control mechanisms. Through the European Convention on Human Rights it establishes a legal procedure with a direct access for each person. Furthermore, in the European Union, both the European Court of Human Rights and the Court of Justice of the European Union contribute to the protection of human rights.

RASSEGNE

ATTIVITÀ DELLE ORGANIZZAZIONI INTERNAZIONALI

NAZIONI UNITE

Consiglio di sicurezza (gennaio-marzo 2019)

1. *Considerazioni introduttive.* – Nel periodo in esame il Consiglio di sicurezza ha continuato la sua attività di rinnovo delle *peacekeeping operations*, di missioni di osservazione, delle autorizzazioni alle forze multinazionali, delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti ed individui e di meccanismi istituiti sulla base del capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite o al di fuori di esso. Inoltre, ha adottato una risoluzione che dovrebbe orientare gli Stati membri a contrastare con più efficacia il finanziamento delle organizzazioni terroristiche.

2. *Il rinnovo dei mandati delle peace-keeping operations, di missioni di osservazione e di altri meccanismi.* – Il Consiglio di sicurezza, nel trimestre in esame, ha adottato alcune misure per consentire il prosieguo di azioni già intraprese nel quadro di operazioni di *peacekeeping*, di missioni di osservazione e di altri meccanismi e ha messo a punto un meccanismo per fronteggiare meglio la drammatica situazione in Yemen. A tale riguardo è stata approvata, all'unanimità, la risoluzione 2452 del 16 gennaio, presentata dal Regno Unito, con cui ha istituito la *Missione delle Nazioni Unite a sostegno dell'accordo di Hodeida* (UNMHA), una missione politica speciale composta da 75 osservatori e finalizzata a supportare l'attuazione dell'accordo relativo alla città di Hodeida (nello Yemen) e ai porti di Salif, Ras Issa e della stessa Hodeida concluso a metà dicembre 2018 in Svezia, Paese che ha ospitato le consultazioni tra le parti durate dal 6 al 13 dicembre¹. Il mandato è stato fissato per un periodo iniziale di sei mesi e consta dei seguenti compiti: monitorare il cessate il fuoco nel governatorato di Hodeida; guidare e sostenere il funzionamento del *Redeployment Coordination Committee*, coadiuvato da un segretariato con personale delle Nazioni Unite, per sorvegliare il cessate il fuoco nel governatorato, la ridistribuzione delle forze e le operazioni di sminamento; collaborare con tutte le parti affinché la sicurezza della città di Hodeida e dei porti di Hodeida, Salif e Ras Issa sia assicurata dalle forze di sicurezza locali in conformità con la legge yemenita;

¹ L'Accordo di Stoccolma, riprodotto nella lettera del Segretario generale delle Nazioni Unite del 20 dicembre 2018 inviata al Presidente del Consiglio di Sicurezza (UN doc. S/2018/1134), è composto dall'accordo sulla città di Hodeida e sui porti di Hodeida, Salif e Ras Issa e dalla Dichiarazione d'intesa su Ta'iz. Del primo si è detto. La seconda invece prevede forme di coinvolgimento della società civile yemenita, ad esempio attraverso la costituzione di un comitato congiunto composto da rappresentanti del popolo yemenita, con la partecipazione delle Nazioni Unite.

facilitare e coordinare il sostegno dato dalle Nazioni Unite alle parti per l'attuazione completa dell'accordo di Hodeida.

Le altre risoluzioni ricomprese in questo ambito, tutte approvate all'unanimità, sono: (a) la 2453 del 30 gennaio, che ha rinnovato il mandato della *Forza di peacekeeping delle Nazioni Unite a Cipro* (UNFICYP) fino al 31 luglio 2019; (b) la 2458 del 28 febbraio che ha rinnovato il mandato dell'*Ufficio integrato di peacebuilding delle Nazioni Unite in Guinea-Bissau* (UNIOGBIS) per altri 12 mesi, dal 1° marzo 2019 al 28 febbraio 2020, secondo la riconfigurazione proposta dal Segretario generale² e ha incoraggiato le autorità guineane, le Nazioni Unite, l'Unione africana, l'Unione europea, l'ECOWAS, la Comunità dei Paesi di lingua portoghese e tutte le altre organizzazioni internazionali pertinenti, anche regionali, a cooperare per migliorare la situazione politica e dei diritti umani nel Paese; (c) la 2460 del 15 marzo, che ha prorogato il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Afghanistan* (UNAMA) fino al 17 settembre 2019; (d) la 2461 del 27 marzo, che ha esteso il mandato della *Missione di assistenza delle Nazioni Unite in Somalia* (UNSOM) fino al 31 marzo 2020.

3. *Il rinnovo dei mandati dei meccanismi istituiti ai sensi del capitolo VII della Carta, delle autorizzazioni alle forze multinazionali e delle misure sanzionatorie imposte nei confronti di Stati, altri enti e individui.* – Il Consiglio di sicurezza, in questo trimestre, ha anche provveduto al rinnovo dei mandati dei meccanismi e delle forze multinazionali, oltre che le misure sanzionatorie decise ai sensi del capitolo VII della Carta ONU.

Le risoluzioni adottate a tal proposito, tutte all'unanimità ad eccezione della 2459, sono le seguenti: (a) la 2454 del 31 gennaio, che ha rinnovato il mandato del Panel di esperti per la Repubblica Centrafricana fino al 29 febbraio 2020 e le misure sanzionatorie (embargo armi, congelamento beni e divieto di viaggi) fino al 31 gennaio 2020³; (b) la 2455 del 7 febbraio, che ha esteso il mandato del Panel di

² La riconfigurazione dovrà essere articolata in tre fasi. La prima, elettorale, vedrà l'operazione impegnata soprattutto nel sostegno all'organizzazione delle elezioni legislative in programma il 10 marzo 2019 e le elezioni presidenziali entro il 2019. In questa fase, i componenti di UNIOGBIS dovranno principalmente fornire buoni uffici agli attori coinvolti e alle autorità del Paese. La seconda fase è quella post-elettorale, quando la Missione dovrà creare le condizioni favorevoli per l'attuazione dell'agenda di riforma, compresa la preparazione per il suo piano di transizione collegato al nuovo *United Nations Partnership Framework* e in coordinamento con le autorità nazionali e i partner internazionali. Inoltre dovrà predisporre e attuare la chiusura dei suoi uffici regionali entro il 31 dicembre 2019. Infine, la fase di transizione prevede che l'UNIOGBIS realizzi il piano di transizione per la riduzione e il trasferimento graduale dei compiti allo *UN Country Team* (UNCT), all'*Ufficio delle Nazioni Unite per l'Africa occidentale e il Sahel* (UNOWAS) e ai partner internazionali, in vista del loro eventuale completamento entro il 31 dicembre 2020. La risoluzione in commento, sul punto, specifica che la riconfigurazione di UNIOGBIS dovrà aver luogo dopo il completamento del ciclo elettorale nel 2019 e, a tale riguardo, ribadisce che il processo elettorale rimane una priorità. Infine, chiede alla missione di concentrarsi su alcune priorità, quali: sostenere la piena attuazione dell'Accordo di Conakry e della Roadmap dell'ECOWAS e facilitare un dialogo politico e un processo di riconciliazione nazionale inclusivi, rafforzando la *governance* democratica; supportare l'organizzazione di elezioni legislative libere e credibili il 10 marzo 2019 e delle elezioni presidenziali entro la fine dell'anno; fornire sostegno alle autorità nazionali per accelerare e completare la revisione della Costituzione.

³ Inoltre i Quindici hanno espresso la loro intenzione di stabilire, entro il 30 aprile 2019, parametri di riferimento (*benchmarks*) chiari e ben definiti in merito alla riforma del settore della sicurezza, del disarmo, della smobilitazione, del reinserimento e del processo di rimpatrio e della gestione di armi e munizioni, che potrebbero servire al Consiglio di Sicurezza per rivedere le misure di embargo sulle armi a carico del governo della Repubblica Centrafricana. A tal proposito il Consiglio ha richiesto al Segretario

esperti per il Sudan e il Sud Sudan fino al 12 marzo 2020⁴; (c) la 2456 del 26 febbraio, che ha rinnovato fino al 26 febbraio 2020 le misure sanzionatorie per lo Yemen quali il congelamento dei beni e il divieto di viaggi e ha esteso il mandato del Panel di esperti fino al 28 marzo 2020 che dovrà presentare al Comitato delle sanzioni una relazione di medio termine entro il 28 luglio 2019 e un report finale al Consiglio di Sicurezza entro il 28 gennaio 2020; (d) la 2459 del 15 marzo, che ha esteso fino al 15 marzo 2020 il mandato della *Missione delle Nazioni Unite nella Repubblica del Sudan del Sud* (UNMISS)⁵; (e) la 2463 del 29 marzo, che ha prorogato il mandato *Missione dell'Organizzazione delle Nazioni Unite di stabilizzazione nella Repubblica Democratica del Congo* (MONUSCO) fino al 20 dicembre 2019 incluso e, «on an exceptional basis and without creating a precedent or any prejudice to the agreed principles of peacekeeping», della sua Brigata d'intervento⁶.

4. *L'obiettivo di far tacere le armi in Africa entro il 2020.* – Il 27 febbraio il Consiglio di sicurezza ha approvato all'unanimità la risoluzione 2457, che ha ripreso e rilanciato il percorso avviato dalle Nazioni Unite e dalle organizzazioni regionali e subregionali africane per silenziare le armi in Africa entro il 2020. Tale obiettivo è stato fissato dall'Unione africana durante la 28^a sessione ordinaria della sua Assemblea, svoltasi nel gennaio 2017 con l'adozione della *African Union Master Roadmap of Practical Steps to Silence the Guns in Africa by Year 2020*. Il documento ha l'obiettivo di affrontare le cause profonde dei conflitti, prevenire le ricadute nella violenza e creare le condizioni necessarie per una pace e uno sviluppo sostenibili in tutto il continente. Con la risoluzione in parola, il Consiglio in sostanza ufficializza il suo impegno a sostenere la *Roadmap*, valorizza il sistema istituzionale per la pace e la sicurezza dell'Unione africana, a partire dall'*African Peace and Security Architecture*, e incoraggia le Nazioni Unite e l'Unione africana a continuare a sviluppare la cooperazione nel settore della pace, della sicurezza, della prevenzione dei conflitti, del *peacebuilding* e del *peacekeeping*.

5. *Una più efficace azione per prevenire e reprimere il finanziamento del terrorismo.* – Con la risoluzione 2462, adottata il 28 marzo ai sensi del capitolo VII

generale, in stretta consultazione con MINUSCA, UNMAS e il Panel di esperti, di condurre, entro il 31 luglio 2019, una valutazione sui progressi conseguiti su tali *benchmarks* e ha manifestato l'intenzione di riesaminare, entro il 30 settembre 2019, le misure di embargo sulle armi a carico del Governo della Repubblica Centrafricana alla luce di tale valutazione.

⁴ I Quindici hanno chiesto al Panel di fornire al Comitato delle sanzioni istituito con risoluzione 1591 (2005) una relazione intermedia sulle sue attività entro il 12 agosto 2019 e una relazione finale al Consiglio di sicurezza entro il 13 gennaio 2020 completa di risultati e raccomandazioni.

⁵ La risoluzione è stata adottata con l'astensione della Federazione Russa, che ha lamentato scarsa collegialità nella stesura del documento, la mancanza di volontà degli altri membri del Consiglio di accogliere l'Accordo sulla risoluzione del conflitto nella Repubblica del Sudan del Sud firmato a Khartoum nel 2018 (che si è dimostrato efficace, a parere del delegato russo) e, infine, l'aggiramento delle competenze dello *Special Committee on Peacekeeping Operations* nelle questioni di *peacebuilding* relative alla missione in Sudan del Sud. Per concludere, la risoluzione in parola stabilisce che UNMISS è autorizzata a utilizzare tutti i mezzi necessari per svolgere i compiti attinenti alla protezione dei civili, alla creazione delle condizioni favorevoli per fornire l'assistenza umanitaria, al monitoraggio e alle indagini relative ai diritti umani e infine al sostegno all'attuazione del processo di pace e del *Revitalised Agreement*.

⁶ Il Consiglio ha anche stabilito che la priorità strategica della missione è contribuire alla protezione dei civili, al supporto alla stabilizzazione e al rafforzamento delle istituzioni statali e all'attuazione delle riforme nel settore della sicurezza e della *governance*.

della Carta, il Consiglio ha voluto rinnovare e rilanciare l'impegno dell'ONU e della Comunità internazionale in generale contro la minaccia del finanziamento del terrorismo. A tal fine ha deciso che tutti gli Stati, coerentemente con i loro obblighi previsti dal diritto internazionale, incluso il diritto internazionale umanitario, quello sui diritti umani e sui rifugiati, «shall ensure that their domestic laws and regulations» prevedano norme in grado di perseguire e punire la fornitura volontaria o la raccolta di fondi, di attività finanziarie o di risorse economiche o finanziarie o di altri servizi, direttamente o indirettamente, a beneficio di organizzazioni terroristiche o singoli terroristi per qualsiasi scopo, incluso ma non limitato quello del reclutamento, della formazione o degli spostamenti, anche in assenza di un legame con un atto terroristico specifico. Inoltre, esso ha invitato gli Stati membri a intensificare e accelerare lo scambio tempestivo di informazioni operative e di intelligence relative ad azioni o movimenti di terroristi o reti terroristiche, compresi i *Foreign Terrorist Fighters*, anche quelli rimpatriati e ricollocati, in conformità con il diritto internazionale.

Alcune delle misure sostenute dai Quindici sono: (a) garantire che le autorità competenti possano utilizzare l'intelligence finanziaria condivisa dalle competenti unità nazionali e le informazioni finanziarie pertinenti ottenute dal settore privato; (b) migliorare l'integrazione e l'uso dell'intelligence finanziaria nei casi legati al terrorismo, anche attraverso il rafforzamento del coordinamento tra agenzie; (c) usare l'intelligence finanziaria e le *financial footprints* come strumento per rilevare le reti di terroristi e dei loro finanziatori; (d) considerare l'istituzione di un meccanismo attraverso il quale le autorità competenti possano ottenere informazioni rilevanti, incluse quelle relative ai conti bancari, al fine di facilitare l'individuazione dei beni dei terroristi.

LUIGI D'ETTORRE

ISTITUTI SPECIALIZZATI DELLE NAZIONI UNITE
E ALTRE ORGANIZZAZIONI E ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

COMITATO DI CONTROLLO SULLA CONVENZIONE SUI DIRITTI
DELL'INFANZIA E DELL'ADOLESCENZA

LE OSSERVAZIONI CONCLUSIVE DEL COMITATO CRC AI RAPPORTI PERIODICI
CONGIUNTI QUINTO E SESTO DELL'ITALIA

1. *Premessa: l'Italia e la CRC.*- La Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza (*Convention on the Rights of the Child*, o CRC) è nota per essere lo strumento che conta il maggior numero di ratifiche tra i c.d. *core treaties* negoziati in seno alle Nazioni Unite in materia di diritti umani. Adottata dall'Assemblea generale il 20 novembre 1989, tramite la risoluzione 44/25, ed entrata in vigore il 2 settembre 1990, la Convenzione risulta ad oggi ratificata da 196 Stati – un numero addirittura superiore a quello degli Stati membri delle Nazioni Unite¹, ma che non include gli Stati Uniti.

Quanto al nostro Paese, il Parlamento italiano autorizzò la ratifica della CRC tramite la legge 27 maggio 1991, n. 176; per mezzo della legge 11 marzo 2002, n. 46, furono invece ratificati due Protocolli opzionali alla Convenzione adottati nel 2000 e riguardanti l'uno il coinvolgimento dei minori nei conflitti armati e l'altro la vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini². Risale infine al 2015 l'autorizzazione alla ratifica del terzo Protocollo opzionale alla CRC, adottato dall'Assemblea generale nel 2011, che istituisce una procedura per la presentazione di comunicazioni individuali³. Il nostro Paese è dunque ad oggi parte di tutti gli strumenti collegati alla CRC.

In ossequio all'obbligo per gli Stati parti, previsto dall'art. 44 della Convenzione, di sottoporre rapporti periodici al Comitato indipendente che ne monitora l'attuazione (c.d. Comitato CRC), l'Italia ha inviato i propri rapporti periodici quinto e sesto il 5 luglio 2017. Come già avvenuto per i precedenti rapporti terzo e quarto, il Comitato CRC ha concesso al nostro Paese più tempo per la preparazione dei rapporti periodici, consentendo la presentazione unitaria di due rapporti alla scadenza fissata per il secondo. In questo modo il Comitato si mostra consapevole delle crescenti difficoltà incontrate dagli Stati nell'adempiere ai loro obblighi di *reporting*, complicati dal moltiplicarsi dei trattati e dei loro meccanismi di controllo. Il tema della semplificazione di tali obblighi e di una generale riforma del sistema di

¹ Perché comprende lo Stato di Palestina, la Santa Sede, le Isole Cook e Niue.

² Entrambi i Protocolli furono adottati tramite Assemblea generale, risoluzione 54/263 del 25 maggio 2000, ed entrarono in vigore agli inizi del 2002. Il Protocollo sul coinvolgimento dei minori nei conflitti armati risulta ad oggi ratificato da 168 Stati, quello relativo alla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini da 176 Stati.

³ La ratifica di tale Protocollo è stata autorizzata con l. 16 novembre 2015, n. 199. Il Protocollo, adottato tramite Assemblea generale, risoluzione 66/138 del 19 dicembre 2011, è stato sinora ratificato da 43 Stati.

monitoraggio dell'attuazione dei Trattati ONU in materia di diritti umani è regolarmente al centro del dibattito tanto istituzionale quanto accademico⁴.

2. *Le Osservazioni conclusive ai rapporti congiunti quinto e sesto: un quadro generale.*– Le Osservazioni conclusive del Comitato CRC ai rapporti periodici congiunti quinto e sesto presentati dal nostro Paese sono state adottate il 1° febbraio 2019 e hanno fatto seguito a un'intensa interazione tra il Comitato, la delegazione dello Stato italiano, numerose organizzazioni non-governative (ONG), nonché altri c.d. *stakeholders*⁵. A seguito della pubblicazione del rapporto dello Stato, infatti, ben quindici rapporti alternativi sono stati trasmessi al Comitato da parte di ONG – rapporti che hanno talvolta preceduto, talaltra seguito la “lista delle questioni” (*list of issues*) preparata dal Comitato e le relative risposte dello Stato. Tale lista è volta a evidenziare le questioni che il Comitato ritiene più rilevanti e quindi a ottenere risposte precise in questi ambiti da parte dello Stato sotto esame, integrando così il rapporto iniziale presentato dallo Stato e consentendo una successiva discussione orale più mirata e pregnante.

In aggiunta alle ONG, e nella perdurante assenza in Italia di un'istituzione nazionale indipendente con ampio mandato di promozione e protezione dei diritti umani (assenza che il Comitato CRC non ha ommesso di rimarcare⁶), sono altresì intervenute nell'ambito della procedura d'esame l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e l'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali; la prima presentando un rapporto organico indipendente da quello statale, la seconda inoltrando alcuni estratti dei propri rapporti annuali e tematici inerenti lo stato della tutela dei diritti dei minori in Italia⁷.

Successivamente alla sessione orale, svoltasi a Ginevra il 22 e 23 gennaio 2019 tra la delegazione italiana e il Comitato CRC, quest'ultimo ha adottato le proprie Osservazioni conclusive che, sulla base delle informazioni ricevute dallo Stato, dalle ONG e dagli altri *stakeholders*, nonché sulla base dei dati raccolti e delle valutazioni compiute da altri organi e agenzie ONU, esprimono giudizi sullo stato di attuazione della CRC in Italia e raccomandazioni per garantire il pieno rispetto della Convenzione.

A un paragrafo che mette in luce i progressi più significativi compiuti dallo Stato italiano rispetto al precedente esame da parte del Comitato CRC⁸ segue una

⁴ Cfr., *ex multis*, il numero speciale della *Human Rights Law Review* dedicato alla riforma dell'apparato di controllo ONU in materia di diritti umani (2007); e, più recentemente, S. EGAN, *Strengthening the United Nations Human Rights Treaty Body System*, in *Human Rights Law Review*, 2013, 209 ss. Per il dibattito in sede ONU, cfr. la pagina web www.ohchr.org.

⁵ Comitato CRC, *Concluding observations on the combined fifth and sixth periodic reports of Italy*, CRC/C/ITA/CO/5-6 del 1° febbraio 2019; di seguito denominate semplicemente “Osservazioni conclusive” o “Osservazioni”.

⁶ Si veda *infra* nel testo per maggiori dettagli.

⁷ Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, *Opinion of the Italian Authority for Children and Adolescents on the Fifth and Sixth Government Report to the UN Committee on the Rights of the Child*, 7 maggio 2018; e Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, *European Union Agency for Fundamental Rights, selection of rights of the child passages from published reports related to Italy*, 21 dicembre 2018.

⁸ Questi includono la ratifica del Protocollo opzionale alla CRC che istituisce una procedura per la presentazione di comunicazioni individuali e la ratifica di taluni altri trattati negoziati in sede ONU e della Convenzione di Lanzarote per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale. Il

ben più ampia disamina delle perduranti carenze del nostro Paese nell'attuazione della Convenzione, accompagnata dall'indicazione di opportuni rimedi. Le Osservazioni sono raggruppate in diversi *cluster* tematici, che seguono perlopiù la struttura della Convenzione: misure generali di attuazione, principi generali, diritti e libertà civili, violenza contro i bambini, ambiente familiare e protezione sostitutiva, diritti economici sociali e culturali, misure speciali di protezione.

Chiude le Osservazioni una sezione dedicata in generale agli obblighi dello Stato in materia di attuazione della Convenzione e di comunicazione al Comitato CRC – sezione in cui il Governo italiano è invitato a dare ampia diffusione alle Osservazioni stesse, ad allocare le risorse necessarie al Comitato interministeriale per i diritti umani (che svolge un ruolo di primo piano nella preparazione dei rapporti periodici ai Comitati ONU e nel monitoraggio dell'attuazione delle Osservazioni conclusive degli stessi Comitati) e a presentare il settimo rapporto periodico al Comitato CRC entro il 4 ottobre 2023⁹.

3. *Le misure generali di attuazione.*– Questa sezione fa riferimento a norme piuttosto eterogenee, collocate in luoghi diversi della Convenzione, ma tutte riconducibili alle sue modalità di attuazione e dunque trasversali rispetto alle aree sostanziali della Convenzione. Trattasi di misure inerenti, tra gli altri, al coordinamento dell'azione di governo per l'attuazione della Convenzione, al monitoraggio indipendente di tale azione, alla collaborazione con le ONG, all'allocazione delle risorse necessarie per l'attuazione della Convenzione, alla raccolta dei dati, e alle attività di sensibilizzazione e formazione sul contenuto della Convenzione e dei suoi Protocolli opzionali.

Dal punto di vista del coordinamento dell'azione di governo volta all'attuazione della Convenzione, il Comitato CRC chiede che un “mandato chiaro” e “autorità sufficiente” in questo senso siano riconosciuti al Dipartimento per le politiche della famiglia e che il ruolo e le risorse a disposizione dell'Osservatorio nazionale per l'infanzia e l'adolescenza siano incrementate¹⁰. Quest'ultimo organismo, presieduto congiuntamente dal Ministro del lavoro e dal Ministro per la famiglia, costituisce un foro di confronto e raccordo non solo tra le competenti amministrazioni locali e nazionali, ma anche tra queste e le ONG attive nel settore, nonché esperti nella materia.

Alla collaborazione con le ONG è dedicato un apposito paragrafo, in cui il Comitato esprime la propria preoccupazione per quelle che definisce senza mezzi termini “campagne diffamatorie” nei confronti delle ONG impegnate in attività di ricerca e soccorso nel Mediterraneo in favore dei migranti (minori compresi)¹¹. Il Governo italiano è dunque invitato a proteggere la libertà d'azione di queste associazioni e a evitare qualsiasi criminalizzazione delle operazioni di salvataggio che esse compiono¹².

Anche dal punto di vista del monitoraggio indipendente dell'azione di governo esistono ampi spazi di miglioramento, secondo il Comitato, che ribadisce la racco-

Comitato mostra altresì apprezzamento per l'adozione di alcuni atti normativi che saranno citati nel prosieguo di questa rassegna.

⁹ *Osservazioni conclusive*, cit., paragrafi 40-43.

¹⁰ *Ibidem*, par. 6.

¹¹ *Ibidem*, par. 12.

¹² *Ibidem*.

mandazione (già espressa all'esito del precedente esame) di rendere pienamente indipendente l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza e assicurarle adeguate risorse umane, tecniche e finanziarie, nonché di creare un'istituzione nazionale indipendente con ampia competenza in materia di tutela e promozione dei diritti umani¹³.

Quanto all'Autorità garante, istituita con legge 12 luglio 2011, n. 112, essa è investita del generale compito di «assicurare la piena attuazione e la tutela dei diritti e degli interessi delle persone di minore età», in particolare in quanto previsti dalla CRC. Tale funzione è assoluta, *inter alia*, attraverso l'analisi di norme, proposte di legge e pratiche amministrative, e la relativa formulazione di pareri rivolti alle autorità competenti; la collaborazione con le ONG e altri soggetti interessati, con i garanti regionali per l'infanzia, nonché con le organizzazioni internazionali e le reti internazionali dei garanti; la sensibilizzazione in tema di diritti dell'infanzia e dell'adolescenza; la conduzione di studi e ricerche; e la segnalazione alle autorità competenti, quali l'autorità giudiziaria e i servizi sociali, di situazioni di disagio o abuso ai danni di minori o comunque di violazione dei loro diritti¹⁴.

I rilievi del Comitato CRC si riferiscono presumibilmente al fatto che l'ufficio dell'Autorità garante è composto esclusivamente di pubblici dipendenti assunti da altre amministrazioni e distaccati presso l'Autorità, nonché all'insufficienza delle risorse umane e finanziarie a disposizione dell'organismo e a taluni limiti del suo mandato, come l'impossibilità di svolgere ispezioni presso le strutture che ospitano minori senza preavviso e l'assenza di poteri di sanzione. Significativamente, tutte queste criticità sono state evidenziate dalla stessa Autorità garante nel suo rapporto alternativo al Comitato CRC¹⁵.

Quanto all'istituzione nazionale per i diritti umani, il Comitato CRC reitera la raccomandazione di creare un tale organismo indipendente, la cui perdurante mancanza in Italia è regolarmente censurata da tutti i Comitati ONU per i diritti umani che esaminano la situazione del nostro Paese, nonché dagli altri Stati nell'ambito della Revisione periodica universale¹⁶. Anche nel corso della nuova legislatura sono state depositate diverse proposte di legge presso le due Camere; ma, dal momento che il dibattito parlamentare in materia risale almeno all'anno 2000, è chiaro che la semplice presentazione di proposte di legge non può essere considerata indicativa della risoluzione di questo annoso problema.

Questa prima sezione delle Osservazioni contiene, infine, una serie di raccomandazioni in materia di bilancio pubblico e allocazione di risorse sufficienti per l'attuazione di norme, politiche e programmi volti a tutelare i minori, tanto più rilevanti alla luce dell'impatto negativo delle misure di austerità adottate nel nostro Paese; nonché raccomandazioni in materia di raccolta dei dati, che appare carente rispetto all'attuazione di diverse norme della Convenzione¹⁷. Entrambi questi aspetti ricorrono in diversi punti delle Osservazioni, in considerazione del fatto che, non di

¹³ *Ibidem*, par. 10.

¹⁴ Cfr. l'art. 3.

¹⁵ Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, cit., 3-4, 6 e 27-28.

¹⁶ Cfr. sul punto le precedenti rassegne pubblicate in questa *Rivista*: 2018, 170; 2017, 496; e 2015, 456-457. I «Principi relativi allo status delle istituzioni nazionali» o «Principi di Parigi», elaborati durante un *workshop* tenutosi a Parigi nell'ottobre del 1991, furono avallati dall'Assemblea generale e annessi alla sua risoluzione 48/134, Istituzioni nazionali per la promozione e protezione dei diritti umani, adottata il 20 dicembre 1993 senza voto.

¹⁷ *Osservazioni conclusive*, cit., paragrafi 7-9.

rado, le norme italiane risultano conformi alle previsioni della Convenzione, ma non sono supportate da risorse sufficienti per la loro attuazione e/o non è possibile verificarne l'efficacia in mancanza di dati idonei.

4. *Principi generali e la definizione di fanciullo.*— Mentre la definizione generale di “fanciullo” nell'ordinamento italiano appare in linea con quella contenuta all'art. 1 della CRC, di «essere umano avente un'età inferiore a diciott'anni», una delle poche eccezioni è costituita dal “minore emancipato”, di età uguale o superiore a 16 anni, autorizzato da un tribunale a sposarsi. Se da un lato una delle ONG intervenute ha chiesto che il nostro Paese modifichi le norme rilevanti, al fine di chiarire le condizioni in presenza delle quali il giudice può autorizzare il minore al matrimonio¹⁸, la cui individuazione è attualmente lasciata alla discrezionalità del giudice stesso, il Comitato CRC più nettamente chiede all'Italia di escludere in ogni circostanza che il minore possa contrarre matrimonio¹⁹.

Il Comitato passa poi a considerare il rispetto di alcuni principi generali espressi dalla Convenzione, a partire da quello di non discriminazione (art. 2)²⁰. A tal proposito, il Comitato mette in luce anzitutto le considerevoli disparità regionali, che incidono sul tenore di vita dei minori e sul loro accesso all'istruzione, alla casa e alle cure sanitarie²¹; per inciso, l'esistenza di simili squilibri e la necessità di superarli erano state notate anche dal Comitato CEDAW rispetto alla tutela dei diritti delle donne, con particolare riguardo all'assistenza sanitaria e ai servizi di supporto alle vittime di violenza²². Il Comitato CRC invita inoltre il nostro Paese a rafforzare le azioni di prevenzione di ogni discriminazione contro minori a rischio di marginalizzazione, quali minori migranti e apolidi, appartenenti a minoranze (in particolare bambini rom, sinti e camminanti), nati fuori dal matrimonio, LGBT o di famiglie LGBT, intersessuali, con disabilità, o “di strada”²³. Questi gruppi, a parere del Comitato, sono ancora oggetto in Italia di una diffusa percezione negativa tra i rappresentanti politici e nel pubblico in genere.

Altro fondamentale principio generale che ispira la Convenzione è il principio del «superiore interesse del minore», che deve prevalere in tutte le decisioni riguardanti i minori, assunte da enti pubblici o privati (art. 3)²⁴. Il Comitato riconosce gli sforzi intrapresi dall'Italia in questo ambito, sforzi che invita a mantenere per assicurare la piena applicazione del principio da parte di tutti gli enti competenti e su tutto il territorio nazionale, anche attraverso lo sviluppo di

¹⁸ ECPAT Italy e ECPAT International, *Supplementary report to the periodic report of the Italy as part of its combined 5 – 6 reports on the (implementation of the) CRC regarding “Sexual Exploitation of Children in Italy”*, paragrafi 62-63 e raccomandazione n. 15.

¹⁹ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 13.

²⁰ In base all'art. 2 CRC, gli Stati parti devono garantire ai minori i diritti previsti dalla Convenzione «senza distinzione di sorta e a prescindere da ogni considerazione di razza, di colore, di sesso, di lingua, di religione, di opinione politica o altra del fanciullo o dei suoi genitori o rappresentanti legali, dalla loro origine nazionale, etnica o sociale, dalla loro situazione finanziaria, dalla loro incapacità, dalla loro nascita o da ogni altra circostanza». La traduzione utilizzata per questa rassegna è quella messa a disposizione da UNICEF Italia.

²¹ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 14(a).

²² Cfr. questa *Rivista*, 2017, 495.

²³ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 15(c).

²⁴ In proposito v. M. L. PADELLETTI, *Salvaguardia dei minori e best interests of the child secondo la Convenzione di New York sui diritti del fanciullo*, in questa *Rivista*, 2018, 413 ss.

appropriate linee guida per i diversi professionisti coinvolti²⁵. Particolare accento è posto sulla necessità di garantire il superiore interesse anche dei minori non accompagnati che giungono in Italia²⁶.

Collegato al principio del superiore interesse del minore è il suo diritto a essere ascoltato: in base all'art. 12 della Convenzione, al minore è riconosciuto «il diritto di esprimere liberamente la sua opinione su ogni questione che lo interessa, le opinioni del fanciullo essendo debitamente prese in considerazione tenendo conto della sua età e del suo grado di maturità». Al secondo comma della norma si precisa che questo diritto comporta in particolare «la possibilità [per il minore] di essere ascoltato in ogni procedura giudiziaria o amministrativa che lo concerne», secondo le modalità stabilite dalle norme di procedura di ciascuno Stato. Nonostante anche in questo ambito diversi progressi siano stati compiuti dallo Stato italiano e il principio sia stato introdotto nel codice civile con riferimento ai procedimenti giudiziari che concernono il minore²⁷, il Comitato CRC raccomanda, tra l'altro, di estendere l'applicazione del principio a tutti gli ambiti rilevanti, di adottare linee guida uniformi a livello nazionale, e di promuovere la partecipazione attiva dei minori in famiglia, a scuola e all'interno delle loro comunità, anche attraverso lo strumento del Consiglio comunale dei giovani²⁸.

5. *Diritti e libertà civili.*— Le raccomandazioni del Comitato CRC in materia sono di numero limitato e attengono essenzialmente alla registrazione alla nascita e al diritto al nome e alla cittadinanza. Il Comitato invita in particolare l'Italia ad assicurare l'effettiva attuazione della normativa che disciplina l'attribuzione della cittadinanza italiana alla nascita in favore di bambini altrimenti apolide, nonché a intervenire dal punto di vista normativo per migliorare le procedure di determinazione dello stato di apolide; menzione a parte è fatta per la situazione di bambini apolide o privi di documenti appartenenti alle comunità rom, sinti e camminanti²⁹. Il Governo italiano è altresì sollecitato a considerare la ratifica della Convenzione europea sulla nazionalità³⁰.

Il Comitato CRC non ritiene invece di rivolgere specifiche raccomandazioni al nostro Paese con riguardo ad altri diritti civili protetti dalla Convenzione, quali il diritto del minore alla libertà di pensiero, espressione, coscienza e religione, riunione e associazione, quello al rispetto della vita privata e familiare, all'onore e alla reputazione e il suo diritto all'informazione³¹.

²⁵ *Ibidem*, par. 16.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ Attraverso la l. 10 dicembre 2012, n. 219, e il d.lgs. 28 dicembre 2013, n. 154. Cfr. anche Gruppo di lavoro per la Convenzione sui diritti dell'infanzia e dell'adolescenza, *The Rights of Children and Adolescents in Italy. 3rd Supplementary Report on the Implementation of the Convention on the Rights of the Child in Italy, February 2018*, 10 maggio 2018, 15-16.

²⁸ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 17. Il riferimento all'esperienza del Consiglio comunale dei giovani è contenuto nel rapporto alternativo del Gruppo di lavoro per la Convenzione, cit., 14-15; e nel rapporto periodico presentato dal Governo italiano: Comitato CRC, *Combined fifth and sixth periodic reports submitted by Italy under article 44 of the Convention, due in 2017*, CRC/C/ITA/5-6, inviato il 5 luglio 2017 e pubblicato il 15 marzo 2018, par. 73.

²⁹ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 18(a)-(c).

³⁰ *Ibidem*, par. 18(d). La Convenzione europea sulla nazionalità, negoziata in seno al Consiglio d'Europa, è entrata in vigore il 1° marzo 2000 e conta al momento 21 Stati parti.

³¹ CRC, articoli 13-17.

6. *La violenza contro i minori.*— In materia di violenza, maltrattamenti e abbandono ai danni di minori, il Comitato CRC chiede all'Italia di rafforzare la sua azione, a partire dall'introduzione di una precisa e onnicomprensiva definizione della violenza contro i minori a livello legislativo, nonché promuovendo campagne di sensibilizzazione e programmi educativi per prevenire e combattere la violenza e garantendo che i bambini vittime di violenza ricevano supporto e compensazione adeguati³². Un'ulteriore raccomandazione di carattere generale ha ad oggetto la creazione di un sistema nazionale di raccolta e analisi dei dati relativi ai casi di violenza sui minori, con particolare riguardo agli episodi di violenza domestica e di violenza ai danni di minori in situazione di svantaggio o marginalità³³.

Il Comitato CRC torna quindi su un tema ripetutamente affrontato non solo dallo stesso Comitato in passato, ma anche nell'ambito della Revisione periodica universale – ossia l'assenza, a livello legislativo, di un esplicito divieto di ricorrere alle punizioni corporali contro i bambini. Mentre il Governo italiano sostiene che tali atti siano ormai illegali nel nostro ordinamento, a seguito di una sentenza della Corte di cassazione del 1996³⁴, diverse ONG attive nel settore, tra le quali la Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children, considerano tale sentenza di per sé insufficiente a proibire con certezza le punizioni corporali in ogni ambito, e in particolare tra le mura domestiche, anche alla luce della perdurante vigenza dell'art. 571 c.p.³⁵. In proposito, il Comitato CRC ribadisce la sua raccomandazione di introdurre a livello legislativo un generale divieto di ricorso alle punizioni corporali in ogni ambito; e sollecita lo Stato italiano a sensibilizzare i genitori e il pubblico in genere sui danni provocati dalle punizioni corporali al benessere dei minori e a promuovere il ricorso a metodi alternativi di educazione e disciplina³⁶.

Con riferimento al tema dello sfruttamento e abuso sessuale di minori, il Comitato CRC, dopo aver accolto con favore alcune iniziative del Governo italiano, quali la riattivazione dell'Osservatorio per il contrasto della pedofilia e della pornografia minorile, si concentra sul fenomeno degli abusi perpetrati ai danni di minori da parte di rappresentanti della Chiesa cattolica, fenomeno la cui diffusione nei fatti non sembra trovare riscontro nel (limitato) numero di indagini e condanne³⁷. A tale riguardo, il Comitato raccomanda, *inter alia*: l'istituzione di una commissione d'inchiesta indipendente; la conduzione di indagini trasparenti ed effettive, l'incriminazione dei presunti responsabili, condanne adeguate e la compensazione e riabilitazione delle vittime; la rimozione degli ostacoli che impediscono le indagini, l'incriminazione dei prelati sospettati di abusi e l'obbligo, anche per i rappresentanti

³² *Osservazioni conclusive*, cit., par. 19(b)-(e).

³³ *Ibidem*, par. 19(a). Cfr. sul punto anche il rapporto del Gruppo di lavoro per la Convenzione, cit., 11 e 20.

³⁴ Cassazione penale, sez. VI, sentenza del 18 marzo 1996, n. 4904.

³⁵ Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children, *Briefing on Italy for the Committee on the Rights of the Child, Session 80. Pre-Sessional Working Group – June 2018*, 4 maggio 2018. L'art. 571 c.p. recita: «Chiunque abusa dei mezzi di correzione o di disciplina in danno di una persona sottoposta alla sua autorità, o a lui affidata per ragione di educazione, istruzione, cura, vigilanza o custodia, ovvero per l'esercizio di una professione o di un'arte, è punito, se dal fatto deriva il pericolo di una malattia nel corpo o nella mente, con la reclusione fino a sei mesi».

³⁶ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 20. D'altra parte, la linea del Governo italiano è stata accettata dal Comitato europeo dei diritti sociali, che in due occasioni ha ritenuto che l'assenza di un espresso divieto legislativo in materia di punizioni corporali non violasse la Carta sociale europea: Global Initiative to End All Corporal Punishment of Children, cit., par. 2.4.

³⁷ *Ibidem*, par. 21.

della Chiesa cattolica, di denunciare ogni caso di sospetto abuso su bambini alle competenti autorità italiane; l'estensione dell'ambito soggettivo di applicazione della Convenzione di Lanzarote al personale volontario, inclusi i religiosi³⁸.

Il Comitato rivolge quindi alcune raccomandazioni in materia di violenza di genere, chiedendo al nostro Paese di svolgere indagini sulle denunce relative a questo tipo di violenza e di perseguire i responsabili; di formare i professionisti coinvolti (giudici, pubblici ministeri, avvocati, polizia e altri) sulle procedure più idonee per interagire con le vittime; di assicurare che le vittime minori di violenza di genere possano accedere a percorsi di riabilitazione³⁹. Specifica menzione è fatta delle bambine e ragazze straniere vittime della tratta di esseri umani⁴⁰.

Un ultimo aspetto toccato in questa sezione attiene ai bambini intersessuali, nati cioè con caratteri sessuali non descrivibili esclusivamente come maschili o femminili, e agli interventi chirurgici cui sono sottoposti, spesso non necessari e non preceduti da un'adeguata informazione delle famiglie rispetto alle alternative. Secondo il rapporto presentato unitamente da diverse associazioni di persone intersessuali, la pratica di ricorrere a questi interventi irreversibili è in Italia diffusa in ambito medico e sostenuta dal Servizio sanitario nazionale, nonché da alcune corti che sono state chiamate a pronunciarsi sul tema; mentre sembra esservi scarsa consapevolezza dei rischi per la salute e per il benessere psicologico dei minori sottoposti a tali interventi⁴¹. Il Comitato CRC chiede allo Stato italiano di sviluppare un protocollo medico per i bambini intersessuali che eviti trattamenti non necessari durante l'infanzia, di garantire l'integrità fisica e l'autodeterminazione di questi bambini e di informare e assistere adeguatamente le famiglie coinvolte; la formazione del personale medico e degli psicologi sulla diversità dei caratteri sessuali e sull'impatto negativo di interventi chirurgici non necessari per i bambini intersessuali è altresì considerata importante⁴².

7. *L'ambiente familiare e la protezione sostitutiva.*— Il Comitato CRC nota anzitutto i progressi compiuti dall'Italia con riguardo ai minori privi di un ambiente familiare, in particolare attraverso la legge 19 ottobre 2015, n. 173, che tiene in maggior considerazione i legami affettivi stabilitisi tra il minore e la famiglia affidataria; anche lo sviluppo di linee guida nell'ambito e le ricerche condotte sulla situazione dei minori privi di un ambiente familiare sono giudicati con favore dal Comitato⁴³. Rimane, secondo il Comitato, la necessità: di garantire che le men-

³⁸ *Ibidem*. Il tema degli abusi perpetrati da esponenti della Chiesa cattolica in danno di minori è al centro di due rapporti alternativi inviati al Comitato CRC: National Secular Society, *United Nations Convention on the Rights of the Child – Alternative Report on Italy Prepared by the (UK) National Secular Society. Pre-Session to the 80th Session*, 4 maggio 2018; e Rete L'ABUSO, *United Nations Convention on Children's Rights. Justice Report on the "Italian Case" Prepared by Rete L'ABUSO Association*, 30 novembre 2018.

³⁹ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 22.

⁴⁰ *Ibidem*, par. 22(a).

⁴¹ StopIGM.org e C. BALSAMO, *Intersex Genital Mutilations: Human Rights Violations of Children with Variations of Sex Anatomy. NGO Report (for PSWG) to the 5th and 6th Report of Italy on the Convention on the Rights of the Child (CRC) Report*, 4 maggio 2018, 10-13.

⁴² *Osservazioni conclusive*, cit., par. 23. Sul punto cfr. anche le raccomandazioni espresse dal Comitato CEDAW nelle sue più recenti Osservazioni conclusive: Comitato CEDAW, *Concluding observations on the seventh periodic report of Italy*, CEDAW/C/ITA/CO/7 del 21 luglio 2017, paragrafi 41(e) e 42(e).

⁴³ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 24.

zionate linee guida siano applicate effettivamente e uniformemente su tutto il territorio nazionale; di ridurre la dipendenza, in ambito di protezione sostitutiva, dalle associazioni private, incluse le associazioni religiose, al fine di assicurare un sistema di protezione più integrato, trasparente e incentrato sui diritti del minore; di assicurare che l'allontanamento di un minore dalla famiglia d'origine avvenga solo laddove il superiore interesse del minore lo richieda nello specifico caso e che l'allontanamento sia regolarmente monitorato; di ampliare il ricorso al collocamento in famiglia affidataria, a scapito del collocamento in istituto; di mantenere un registro nazionale dei minori privi di un ambiente familiare, secondo criteri uniformi⁴⁴. Alcune di queste raccomandazioni appaiono fondarsi sui rapporti alternativi di ONG che hanno avuto modo, tra l'altro, di sottolineare le diversità regionali riguardo all'attuazione delle linee guida nazionali, al ricorso al collocamento presso famiglie affidatarie (decisamente meno diffuso nel centro e sud Italia) e alla stessa definizione delle diverse forme di collocamento dei minori al di fuori dell'ambiente familiare d'origine, ciò che non consente una raccolta uniforme e organica dei dati⁴⁵.

Anche in materia di adozioni la raccolta di dati appare carente; il Comitato CRC sottolinea inoltre l'utilità di mantenere un *database* nazionale aggiornato e completo dei bambini adottabili e delle famiglie dichiarate idonee all'adozione⁴⁶. Ancora, si ribadisce l'importanza del diritto del minore a essere ascoltato nel corso della procedura di adozione, in accordo con il suo grado di maturità⁴⁷.

Sotto altro rispetto, il Comitato chiede una riforma delle norme del codice penale che puniscono la sottrazione internazionale di minore, al fine di facilitare il rientro in Italia del genitore responsabile della sottrazione e del figlio sottratto⁴⁸.

8. *Diritti economici, sociali e culturali.* – Con riguardo al sistema di protezione sociale, il Comitato CRC “prende nota” dell'introduzione del c.d. reddito di cittadinanza, mostrando tuttavia preoccupazione per il rischio che la nuova misura finisca per penalizzare coloro che svolgono lavori temporanei o scarsamente retribuiti, oltre ad appartenenti a minoranze, donne e minori, a causa delle disegualianze nel mercato del lavoro⁴⁹. Il Comitato chiede quindi una politica di ampio respiro per contrastare il fenomeno della povertà infantile⁵⁰.

Nell'ambito della tutela del diritto alla salute, il Comitato celebra i progressi compiuti nella riduzione della mortalità infantile e l'adozione di misure specificamente rivolte alla tutela della salute dei minori, quali la definizione di nuovi “livelli essenziali di assistenza” e lo stanziamento di fondi per l'ampio *screening* neonatale

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ Cfr. Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII e Associazione Meter, *Rights of Children in Italy. Alternative Periodic Report to the United Nations Committee on the Rights of the Child, 80th Pre-Sessional Working Group Session of the CRC Review of Italy*, 4 maggio 2018, 14-15; e Gruppo di Lavoro per la Convenzione, cit., 24-25.

⁴⁶ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 25(a)-(b). Cfr. anche, sul punto, Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza, cit., 21; Gruppo di lavoro per la Convenzione, cit., 11 e 25; e Associazione Comunità Papa Giovanni XXIII, cit., 17, che fa specifico riferimento all'inclusione nel *database* dei minori adottabili con disabilità.

⁴⁷ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 25(c).

⁴⁸ *Ibidem*, par. 26; cfr. anche Gruppo di lavoro per la Convenzione, cit., 26-27. Le norme rilevanti sono costituite dagli articoli 574bis e 605 c.p.

⁴⁹ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 30.

⁵⁰ *Ibidem*.

obbligatorio⁵¹. Maggiori sforzi sono invece richiesti per assicurare adeguata copertura vaccinale contro le malattie infantili e sensibilizzare sull'importanza delle vaccinazioni, e per promuovere la pratica dell'allattamento esclusivo al seno per i primi sei mesi di vita del bambino, come raccomandato dall'Organizzazione mondiale della sanità⁵².

Ulteriori raccomandazioni in materia di diritto alla salute si concentrano sulla salute mentale dei minori, rispetto alla quale il Comitato CRC nota con preoccupazione l'assenza di un sistema organico di monitoraggio, i limiti all'accesso a cure adeguate da parte di bambini con disturbi neuropsichiatrici, l'aumento del numero di bambini cui sono diagnosticati disturbi del comportamento o *deficit* dell'attenzione, e l'aumento delle prescrizioni di farmaci psicotropi, psicostimolanti e antidepressivi⁵³. Si chiede dunque all'Italia: di fornire servizi sanitari adeguati in quest'area, uniformi sul territorio nazionale; di organizzare un sistema di monitoraggio della salute psichica dei minori; di condurre ricerche sulle cause dell'aumento delle diagnosi di disturbi comportamentali e delle prescrizioni di farmaci per combattere tali disturbi, nonché di assicurare che tali diagnosi facciano seguito a esami accurati e che i farmaci siano prescritti come *extrema ratio* e solo se il superiore interesse del minore lo richiede; infine, di garantire che tanto i minori quanto i loro genitori siano informati degli effetti collaterali dei farmaci e dell'esistenza di soluzioni alternative⁵⁴.

In materia di istruzione e diritti culturali, nonostante gli sforzi dell'Italia per assicurare un'istruzione primaria e secondaria gratuita e di qualità per tutti i bambini e le bambine, il Comitato CRC nota margini di miglioramento rispetto alla dispersione scolastica di minori rom, sinti e camminanti in particolare⁵⁵, alla manutenzione delle strutture scolastiche, ai fenomeni di bullismo e cyberbullismo, e alla cura ed educazione della prima infanzia nelle regioni del sud Italia⁵⁶.

Rispetto al primo punto sollevato, il Comitato chiede: di integrare i dati contenuti nel registro nazionale e nei registri regionali, al fine di avere un quadro preciso dei minori in età di istruzione obbligatoria che non frequentano la scuola, né corsi di formazione professionale; di promuovere corsi di formazione professionale di qualità, specialmente per quei minori che hanno abbandonato la scuola; di promuovere un sistema scolastico più inclusivo rispetto ai minori appartenenti a minoranze e ai minori migranti⁵⁷. Il Comitato preme inoltre: perché sia creato un registro degli edifici scolastici e perché gli edifici non sicuri siano sottoposti a ristrutturazione sistematica; perché si faccia di più in tema di sensibilizzazione sulle conseguenze negative di bullismo e cyberbullismo; perché, attraverso la creazione di un organo di coordinamento tra i competenti uffici nazionali, regionali e locali, si

⁵¹ *Ibidem*, par. 28.

⁵² *Ibidem*. In materia di promozione della pratica dell'allattamento esclusivo, cfr. anche IBFAN – International Baby Food Action Network, *The Committee on the Rights of the Child, Session 80 / January 2019. Report on the Situation of Infant and Young Child Feeding In Italy*, 10 gennaio 2019.

⁵³ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 29. Cfr. anche Comitato dei cittadini per i diritti umani e Citizens Commission on Human Rights Europe, *Some Indicators of the State of the Mental Health Services for Italian Children*, 14 giugno 2018.

⁵⁴ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 29(a)-(d).

⁵⁵ Sul tema, e più in generale sulle molteplici forme di discriminazione cui continuano a essere soggetti i minori rom, sinti e camminanti in Italia, cfr. Associazione 21 Luglio, *Submission to the UN Committee on the Rights of the Child in response to the Italian Government's Replies of Italy to the List of Issues. Eighteenth Session, 14 January – 1 February 2019*, 2 gennaio 2019.

⁵⁶ *Ibidem*, par. 31.

⁵⁷ *Ibidem*, par. 32(a).

introducano standard comuni per i servizi di cura ed educazione della prima infanzia⁵⁸.

Il Comitato dirige inoltre specifiche raccomandazioni relativamente al rispetto dei diritti economici, sociali e culturali dei minori con disabilità, quali: il miglioramento della raccolta dei dati relativi a minori con disabilità (con particolare riguardo alla prima infanzia e ai bambini con disabilità intellettive e psicosociali); l'adozione di politiche e programmi appropriati in consultazione con gli stessi bambini e le organizzazioni che li rappresentano; l'adozione di standard nazionali in materia di educazione della prima infanzia e di competenze e formazione degli educatori, che tengano conto delle esigenze specifiche dei bambini con disabilità; la formazione di nuovo personale specializzato (insegnanti e altri professionisti) in grado di fornire adeguato supporto individuale ai bambini con difficoltà di apprendimento; la predisposizione di campagne di sensibilizzazione per contrastare la stigmatizzazione e discriminazione dei bambini con disabilità; la considerazione delle esigenze specifiche dei minori con disturbi dello spettro autistico, così da assicurare la loro integrazione in tutti gli aspetti della vita sociale e culturale, e l'istituzione di meccanismi che consentano la diagnosi precoce di questi disturbi⁵⁹.

9. *Misure speciali di protezione.*— Ampio spazio è dedicato nelle Osservazioni alle c.d. misure speciali di protezione, da adottarsi a tutela di quelle categorie di minori maggiormente soggetti a marginalizzazione e svantaggio, quali minori migranti, rifugiati e appartenenti a minoranze, o di quei minori che si trovino altrimenti in situazioni di particolare rischio, quali situazioni di conflitto, privazione della libertà personale, sfruttamento e abuso di sostanze.

Nonostante la grande varietà delle previsioni in materia, il Comitato CRC decide di concentrarsi sulle condizioni in Italia dei minori richiedenti asilo e rifugiati, e dei minori migranti più in generale. Il Comitato accoglie con favore l'adozione della legge 7 aprile 2017, n. 47, che ha rafforzato la tutela dei minori stranieri non accompagnati in vari rispetti. Tale legge, infatti, sostenuta fortemente da diverse ONG attive nel settore⁶⁰, ha tra l'altro introdotto procedure uniformi di accertamento dell'età e di identificazione dei minori non accompagnati, semplificato il loro accesso al permesso di soggiorno e ai servizi sanitari e all'istruzione, introdotto il diritto dei minori non accompagnati a essere ascoltati nei procedimenti che li riguardano, nonché il loro diritto all'assistenza legale e maggiori garanzie in materia di rimpatrio assistito.

Ciononostante, il Comitato CRC si mostra preoccupato per la mancata adozione di alcuni decreti attuativi necessari per la compiuta applicazione della legge, e per il nuovo c.d. decreto sicurezza, che abolisce la protezione umanitaria, incrementa il periodo di detenzione amministrativa per i migranti (portato da 90 a 180 giorni), sospende la procedura per la richiesta d'asilo per le persone considerate "socialmente pericolose" o che abbiano subito una condanna penale, e limita

⁵⁸ *Ibidem*, par. 32 (b)-(d). Cfr. anche Gruppo di lavoro per la Convenzione, cit., 36-41.

⁵⁹ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 27. Per un'ampia analisi della situazione dei minori con disabilità in Italia, cfr. Forum Italiano sulla Disabilità, *Written Submission to the Committee on the Rights of the Child in Relation to the Combined Fifth and Sixth Periodic Reports Submitted by Italy. Submitted by the Italian Disability Forum, December 2018*, 21 dicembre 2018.

⁶⁰ Cfr., a titolo di esempio, il comunicato stampa di Save the Children Italia in occasione dell'approvazione della legge, all'indirizzo www.savethechildren.it.

l'accesso al sistema di accoglienza esclusivamente ai rifugiati e alle persone in situazione di particolare vulnerabilità⁶¹. Altre carenze attengono piuttosto al livello di attuazione concreta delle norme, in particolare alla situazione dei centri in cui sono accolti i minori, dove non sempre è garantito l'accesso alle procedure di accertamento dell'età, a informazioni adeguate e ad attività sociali e culturali; peraltro, i minori si trovano spesso a permanere nei centri di prima accoglienza per un tempo superiore a quello previsto dalla legge e ritardi si registrano nella nomina dei loro tutori legali⁶².

Il Comitato CRC raccomanda quindi: che i minori richiedenti asilo siano sottratti all'ambito di applicazione del c.d. decreto sicurezza; che sia favorito il loro accesso al sistema di protezione internazionale; che i centri di accoglienza che li ospitano siano adeguati alle loro esigenze; che sia applicato un protocollo uniforme di accertamento dell'età e che questo sia fondato scientificamente, rispettoso dei diritti dei minori, utilizzato solo laddove vi siano seri dubbi sull'età dichiarata e appellabile; che sia data attuazione al nuovo sistema di tutori volontari per i minori non accompagnati; che i casi che coinvolgono minori non accompagnati o separati siano processati in modo umano e spedito; che siano prontamente adottate soluzioni durevoli e sostenibili per i minori e le loro famiglie; che sia migliorato l'attuale sistema di raccolta delle informazioni sui minori non accompagnati e separati⁶³.

Ulteriori indicazioni del Comitato riguardano più in generale i minori in situazioni di migrazione, il cui interesse superiore deve essere sempre salvaguardato e che devono avere accesso alle necessarie informazioni sui loro diritti e doveri, sull'assistenza loro spettante, sulle opzioni a loro disposizione per una migrazione regolare e sulla possibilità di ritorno⁶⁴. Il Comitato chiede inoltre allo Stato italiano di compiere ulteriori sforzi per: ridurre il rischio di apolidia dei bambini migranti; assicurare l'ingresso e una permanenza adeguata ai minori migranti costretti a lasciare i loro Paesi d'origine; favorire il ricongiungimento dei minori migranti con le loro famiglie; facilitare la regolarizzazione dei minori migranti; assistere i minori migranti ai confini internazionali ed evitare la separazione tra i minori e i loro familiari; adottare un approccio attento alle specificità di genere e alle esigenze dei minori nell'ambito delle procedure al confine e nei luoghi di primo arrivo; assicurare che i minori migranti siano prontamente identificati come tali nei luoghi di primo arrivo e segnalati alle autorità preposte alla tutela dei minori, e che sia loro assegnato un tutore legale competente e imparziale; assicurare un'istruzione inclusiva e di qualità per i minori migranti⁶⁵.

Il Comitato CRC invita altresì il Governo italiano a considerare la ratifica della Convenzione internazionale sulla protezione dei diritti di tutti i lavoratori migranti e dei membri delle loro famiglie (adottata nel 1990), nonché la sottoscrizione del c.d. *Global Compact* per una migrazione sicura, ordinata e regolare; quest'ultimo strumento internazionale, non vincolante, è stato inizialmente sostenuto anche dall'attuale Governo italiano, che ha tuttavia mancato di partecipare alla Conferenza inter-

⁶¹ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 33(a). Il d.l. 4 ottobre 2018, n. 113, è stato convertito con l. 1° dicembre 2018, n. 132.

⁶² *Ibidem*, par. 33(b).

⁶³ *Ibidem*, par. 34.

⁶⁴ *Ibidem*, par. 36(a)-(b).

⁶⁵ *Ibidem*, par. 36(c)-(k).

governativa di Marrakech in cui il *Global Compact* è stato adottato e si è astenuto nel voto dell'Assemblea generale ONU che ha a sua volta approvato lo strumento⁶⁶.

In chiusura, il Comitato CRC esamina l'attuazione delle proprie precedenti Osservazioni conclusive relative ai due Protocolli opzionali alla CRC di carattere sostanziale ratificati dall'Italia, ossia quello sulla vendita di bambini, la prostituzione dei bambini e la pornografia rappresentante bambini e quello sul coinvolgimento dei bambini nei conflitti armati. Quanto al primo strumento, il Comitato chiede in generale al nostro Paese di rendere la legislazione nazionale pienamente conforme al Protocollo opzionale e di rafforzare l'azione di prevenzione dello sfruttamento sessuale di minori in contesti turistici, attraverso la sensibilizzazione dell'industria del turismo e del pubblico in genere e la stipula di accordi multilaterali e bilaterali per il contrasto di tale fenomeno⁶⁷.

Quanto al secondo Protocollo citato, il Comitato CRC loda la decisione dell'Italia di considerare reato la vendita di armi piccole e leggere verso Paesi che si servono di bambini soldato; altresì apprezzata è la ratifica della Convenzione sulla messa al bando delle munizioni a grappolo, cui è stata data attuazione con la legge 14 giugno 2011, n. 95⁶⁸. D'altra parte, il Comitato deplora il fatto che la dichiarazione depositata dal Governo italiano all'atto della ratifica del Protocollo continui ad ammettere il reclutamento volontario a partire dai 17 anni di età (con il consenso dei genitori o dei tutori legali) e il fatto che il nostro Paese non riconosca esplicitamente il reclutamento come bambino soldato quale base per la concessione dello *status* di rifugiato⁶⁹. Il Comitato raccomanda inoltre che sia dato adeguato rilievo alle norme della Convenzione nella formazione degli studenti di scuole militari, dei coscritti e del personale militare in servizio attivo; e che l'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza sia competente al monitoraggio delle scuole militari e in particolare a ricevere denunce dai minori che frequentano queste scuole⁷⁰.

10. *Conclusioni.*— Se da un lato il Comitato CRC interviene su diversi temi di attualità, quali il reddito di cittadinanza, il c.d. decreto sicurezza, gli obblighi vaccinali e gli attacchi contro le ONG che svolgono attività di soccorso in mare, molti dei principali problemi evidenziati dal Comitato appaiono strutturali e di lunga data: così, ad esempio, l'impatto negativo delle misure di *austerity* sul benessere dei minori; la mancanza di un'istituzione nazionale per i diritti umani e i limiti al mandato e alle risorse dell'Autorità garante per l'infanzia e l'adolescenza; la discriminazione subita dai bambini con disabilità, migranti e appartenenti a minoranze, soprattutto per quanto riguarda l'accesso all'istruzione e alle cure mediche; la diffusione dei fenomeni della tratta di esseri umani e dello sfruttamento

⁶⁶ *Ibidem*, paragrafi 36(l) e 39. Il *Global Compact for Safe, Orderly and Regular Migration* è stato adottato tramite Assemblea generale, risoluzione 73/195 del 19 dicembre 2018, approvata con 152 voti a favore, 5 contrari e 12 astenuti.

⁶⁷ *Osservazioni conclusive*, cit., par. 37. Cfr. anche, sul tema dello sfruttamento sessuale dei minori, il rapporto alternativo di ECPAT Italy e ECPAT International, cit.

⁶⁸ *Ibidem*, par. 38.

⁶⁹ *Ibidem*, par. 38(a)-(b). Sul fatto che la dichiarazione depositata dal Governo italiano non appare più corrispondere alle norme e pratiche nazionali, per le quali i diciassetenni non possono comunque prendere parte ad attività militari, né sono considerati membri effettivi delle forze armate, cfr. Child Soldiers International, *Alternative Report to the Committee on the Rights of the Child on the implementation of the Convention on the Rights of the Child. Italy, 2018*, 4 maggio 2018.

⁷⁰ *Ibidem*, par. 38(c)-(d).

sessuale, in particolare di minori migranti e appartenenti a minoranze; lo scarso numero di procedimenti giudiziari e condanne per gli abusi sessuali commessi ai danni di minori da rappresentanti della Chiesa cattolica; l'assenza di un esplicito divieto legislativo delle punizioni corporali quali metodo correttivo. Trattasi, nella gran parte dei casi, di aspetti già oggetto di raccomandazioni all'esito dell'ultimo esame condotto dal Comitato CRC relativamente all'attuazione della Convenzione nel nostro Paese⁷¹.

Non mancano i progressi, soprattutto di natura legislativa, come l'introduzione di norme a tutela dei legami affettivi stabilitisi tra il minore e la famiglia affidataria, di norme volte a rafforzare la protezione dei minori non accompagnati, nonché della legge 29 maggio 2017, n. 71 in materia di prevenzione e contrasto del fenomeno del cyberbullismo. Da segnalare inoltre la ratifica di diversi strumenti internazionali rilevanti per la tutela dei diritti dei minori, quali il Protocollo opzionale alla CRC che istituisce una procedura per la presentazione di comunicazioni individuali, la Convenzione internazionale per la protezione di tutte le persone dalle sparizioni forzate, il Protocollo opzionale al Patto internazionale sui diritti economici, sociali e culturali, il Protocollo opzionale alla Convenzione contro la tortura, la Convenzione di Lanzarote per la protezione dei minori contro lo sfruttamento e l'abuso sessuale e la Convenzione sulla messa al bando delle munizioni a grappolo⁷².

Tuttavia, come già notato da altri Comitati ONU in occasione dell'esame dei rapporti periodici sottoposti alla loro attenzione dallo Stato italiano, ciò che manca nel nostro Paese è spesso l'effettiva applicazione delle norme adottate – per l'assenza delle necessarie misure attuative o per l'insufficienza dei fondi stanziati. Per limitarsi a un solo esempio, la legge a tutela dei minori non accompagnati non potrà trovare piena applicazione finché non saranno adottati i necessari decreti attuativi, non cambierà significativamente l'attuale organizzazione dei centri di accoglienza e non si sopperirà ai ritardi nella nomina dei tutori legali.

Sempre a livello attuativo, il Comitato CRC (anche in questo caso non isolato tra i Comitati ONU) evidenzia le considerevoli disparità regionali che interessano diversi ambiti – dall'accesso alle cure mediche al ricorso all'affido familiare, dall'accesso all'istruzione (specialmente per la prima infanzia) all'accesso a soluzioni abitative adeguate.

Infine, l'attuazione e l'efficacia di diverse iniziative (legislative, regolamentari, ma anche di sensibilizzazione) rimangono frequentemente difficili da valutare a causa della mancata o insufficiente raccolta di dati pertinenti e dell'assenza di *database* centralizzati e coerenti: ciò vale, tra gli altri, per i dati sui minori collocati al di fuori della famiglia d'origine, sui minori adottabili e sulle famiglie dichiarate idonee all'adozione, sui minori vittime di violenza, sui minori non accompagnati, sui minori con disabilità e sulla dispersione scolastica.

CHIARA TEA ANTONIAZZI

⁷¹ Comitato CRC, *Consideration of reports submitted by States parties under article 44 of the Convention. Concluding observations: Italy*, CRC/C/ITA/CO/3-4 del 31 ottobre 2011.

⁷² *Osservazioni conclusive*, cit., principalmente par. 3.

ORGANIZZAZIONI REGIONALI NEL MONDO ARABO-ISLAMICO L'ATTIVITÀ NEL 2017-2018

1. *Premessa.* – Come evidenziato nelle precedenti rassegne, anche la ricognizione delle attività condotte dalle organizzazioni regionali del mondo arabo-islamico nella seconda metà del 2017 e nel corso del 2018 è stata condizionata dalla difficoltà nel reperire informazioni ufficiali. I siti internet di alcune fattispecie associative oggetto di indagine (in particolare, LAS e GCC) e gli atti da queste adottati risultano, infatti, accessibili solo in lingua araba, con la conseguente ovvia difficoltà nella loro comprensione. La presente rassegna si è pertanto basata sulle – talora limitate – informazioni ufficiali reperibili, integrate da notizie desunte da fonti giornalistiche.

Nel merito, come si vedrà di seguito, non si sono registrati nel periodo considerato significativi sviluppi nella cooperazione inter-araba e inter-islamica. Ciò è ascrivibile alle crisi persistenti in Siria, Libia, Yemen, Iraq, nonché all'aggressiva politica iraniana, che costituiscono motivo di forti contrasti politici fra singoli Stati finendo per condizionare e – talora – ostacolare l'operato delle organizzazioni regionali di cui sono membri. D'altro canto, tale situazione di tensione interna alle singole organizzazioni non ha consentito che le stesse riuscissero a contribuire positivamente alla risoluzione delle varie succitate crisi. In sintesi, può rilevarsi nel periodo in esame una tendenza all'immobilismo della cooperazione interstatale nell'area arabo-islamica.

2. *Organizzazione della cooperazione islamica (OIC).* – Nelle more della 14^a conferenza ordinaria, in programma per il 2019¹, nel periodo in esame l'*Islamic Summit* ha tenuto due incontri straordinari occasionati dai recenti sviluppi della questione palestinese². I Capi di Stato e dei Governo dei 57 Stati membri dell'OIC hanno infatti ritenuto necessario esprimere la propria unanime condanna contro la decisione del Presidente Trump di riconoscere Gerusalemme quale capitale dello Stato di Israele e di trasferire la sede dell'ambasciata statunitense, considerandola «[...] null and void and lacks any legitimacy, as being a serious violation of the international law, and the Fourth Geneva Convention in particular, and all relevant resolutions of international legitimacy, particularly the UN Security Council

¹ In occasione della 44^a sessione ordinaria, il Consiglio dei Ministri degli esteri ha deciso di emendare l'art. 8, par. 1, della *OIC Charter* nel senso di prevedere lo svolgimento dell'*Islamic Summit* ogni 2 (e non più ogni 3) anni. Cfr. *Resolution No.3/44-ORG on the frequency of convening the Islamic Summit*, Abidjan, 10-11.7.2017.

² Cfr. 6th *Extraordinary Islamic Summit Conference (to consider the situation in the wake of US Administration's recognition of the City of Al-Quds Al-Sharif as the so-called Capital of Israel, the occupying power and transfer of the US Embassy to Al-Quds)*, Istanbul, 13.12.2017; 7th *Extraordinary Islamic Summit Conference (in response to the grave developments in the State of Palestine)*, Istanbul, 18.5.2018.

resolutions No. 478 (1980) and 2334 (2016)»³. Hanno, quindi, ribadito il proprio sostegno al popolo palestinese, riaffermandone il diritto all'autodeterminazione e all'istituzione di uno Stato indipendente e sovrano, di cui Gerusalemme Est sia la capitale. Hanno, poi, apertamente condannato l'azione condotta dall'esercito israeliano per sedare le proteste palestinesi nella Striscia di Gaza, invocando un intervento immediato delle Nazioni Unite⁴. Appare però opportuno notare come tali posizioni non sembrino aver inciso in alcuna maniera sulle relazioni politiche nell'area.

Più attivo, in termini sia di numero di incontri tenuti che di atti adottati, è risultato, invece, il Consiglio dei Ministri degli esteri. Hanno infatti avuto regolarmente luogo le sessioni ordinarie in programma per il 2017 e il 2018⁵, entrambe dedicate – come di consueto – alla discussione di questioni eterogenee correlate ai diversi ambiti di competenza dell'OIC (politica⁶, economia⁷, questioni giuridiche e organizzative⁸, cultura⁹, informazione¹⁰, scienza e tecnologia¹¹, minoranze musulmane¹², ecc.). Ciascuna questione ha costituito l'oggetto di specifiche risoluzioni, adottate ex art.10, par.4, lett. a) della *OIC Charter*¹³. In tema di mantenimento della pace si segnala la decisione di sostenere – anche finanziariamente – le operazioni con-

³ Cfr. *Final Communiqué of the 6th Extraordinary Islamic Summit Conference*, OIC/EX-CFM/2017/PAL/FC, Istanbul, 13.12.2017, par. 5, adottato contestualmente alla *Istanbul Declaration on "Freedom for Al-Quds"*, OIC/EX-CFM/2017/PAL/Declaration.

⁴ Cfr. *Final Communiqué of the 7th Extraordinary Islamic Summit Conference*, OIC/EX-SUM-07/PAL/FC/FINAL, Istanbul, 18.05.2018.

⁵ Cfr. *44th session of the OIC Council of Foreign Ministers* (session of youth, peace and development in world of solidarity), Abidjan, 10-11.7.2017; *45th session of the Council of Foreign Ministers* (session of Islamic values for sustainable peace, solidarity and development), Dhaka, 5-6.5.2018. Quest'ultima si è conclusa con l'adozione, fra l'altro, della *Dhaka Declaration*.

⁶ Cfr. OIC/CFM-45/2018/POL/RES/FINAL, *Resolutions on Political Affairs*, Dhaka, 5-6.5.2018; OIC/CFM-44/2017/IBO/RES/FINAL, *Resolution on the Islamic Office for Boycott of Israel*, Abidjan, 10-11.7.2018; OIC/CFM-45/2018/IBO/RES.FINAL, *Resolution on the Islamic Office for Boycott of Israel*, Dhaka, 5-6.5.2018; OIC/CF-45/2018/PAL/RES.FINAL, *Resolution on Palestine*, Dhaka, 5-6.5.2018.

⁷ Cfr. OIC/CFM-44/2017/ECO/RES/FINAL, *Resolutions on Economic Issues*, Abidjan, 10-11.7.2017; OIC/CFM-45/2018/ECO/RES/FINAL, *Resolutions on Economic Issues*, Dhaka, 5-6.5.2018.

⁸ Cfr. OIC/CFM-44/2017/LEG/FINAL, *Resolution on Legal Affairs*, e OIC/CFM-44/2017/ORG/FINAL, *Resolutions on Organizational and Statutory Affairs*, Abidjan, 10-11.7.2017; OIC/CFM-45/2018/LO/RES, *Resolutions on Legal and Organizational Affairs*, Dhaka, 5-6.5.2018.

⁹ Cfr. OIC/CFM-44/2017/CS/RES/FINAL, *Resolutions on cultural, social and family affairs*, Abidjan, 10-11.7.2017; OIC/CFM-45/2018/CS/RES/FINAL, *Resolutions on cultural, social and family affairs*, Dhaka, 5-6.5.2018.

¹⁰ Cfr. OIC/CFM-44/2017/INF/RES/FINAL, *Resolutions on Information Affairs*, Abidjan, 10-11.7.2017; OIC/CFM-45/2018/INF/RES/FINAL, *Resolutions on Information Affairs*, Dhaka, 5-6.5.2018.

¹¹ Cfr. OIC/CFM-44/2017/IT/RES/FINAL, *Resolution on Information Technology*, Abidjan, 10-11.7.2017; OIC/CFM-45/2018/ST/RES/FINAL, *Science and Technology and Innovation: higher education, health and environment sectors*, e OIC/CFM-45/2018/IT/RES/FINAL, *Resolutions on Technology Information*, Dhaka, 5-6.5.2018.

¹² Cfr. OIC/CFM-44/2017/MM/RES/FINAL, *Resolutions on Muslim Communities and Muslim Minorities in the Non-OIC member States*, Abidjan, 10-11.7.2017; OIC/CFM-45/2018/MM/RES/FINAL, *Resolutions on Muslim Communities and Muslim Minorities in the Non-OIC member States*, Dhaka, 5-6.5.2018.

¹³ A conferma del fatto che l'OIC è una organizzazione con competenze per lo più politico-economiche, in occasione delle due sessioni ordinarie il Consiglio dei Ministri degli esteri ha adottato complessivamente ben 115 risoluzioni concernenti la situazione politica in alcuni degli Stati membri, nonché questioni di carattere internazionale, come la lotta al terrorismo, l'istituzione di una *nuclear-weapon-free zone* in Medio Oriente, il disarmo, la cooperazione con altre organizzazioni internazionali, ecc.

dotte dal G-5 Sahel, organizzazione regionale dell'Africa sub-sahariana¹⁴. Con riguardo agli aspetti giuridico-organizzativi, invece, i Ministri degli esteri hanno, ancora una volta, posto l'accento sul problema del ritardo, da parte degli Stati membri, nella ratifica degli atti di natura pattizia adottati nell'ambito dell'Organizzazione per il perseguimento degli obiettivi statuari¹⁵; la stessa *Charter*, adottata nel 2008, è entrata in vigore solo nel luglio del 2017 a seguito della ratifica da parte di 40 dei 57 Stati membri¹⁶.

In ambito economico rileva l'alacre attività del Comitato permanente per la cooperazione economica e commerciale (COMCEC)¹⁷ che, nella sua articolazione in *working groups* settoriali, ha adottato una serie di raccomandazioni volte a favorire il ravvicinamento delle politiche nazionali in materia di trasporti, commercio, turismo, agricoltura, ecc.¹⁸. In tale quadro risulta significativa l'adozione, da parte del Consiglio dei Ministri degli esteri, dell'*OIC Agreement on Mutual Recognition Arrangement (MRA) of Skilled Workforce*, volto a favorire la mobilità dei lavoratori qualificati fra gli Stati membri¹⁹. Infine, nell'ottica dell'approfondimento della cooperazione interstatale in materia di sicurezza risulta apprezzabile l'approvazione dello Statuto dell'*OIC Centre for Police Cooperation and Coordination*²⁰.

Oltre alle riunioni ordinarie di cui si è detto, i Ministri degli esteri si sono altresì riuniti a margine dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite²¹, nonché in due *extraordinary meetings*, motivati dalla necessità per l'Organizzazione di esprimere la propria posizione rispettivamente avverso le già citate decisioni statunitensi concernenti lo *status* della città di Gerusalemme²² e il lancio di missili di fabbricazione iraniana da parte delle milizie Houthi contro Riyadh²³.

¹⁴ Cfr. *Resolution No. 55/44-POL on the G-5 Sahel Force (FC-G5S)*, Abidjan, 10-11.7.2017; *Resolution No. 51/45-POL on the G-5 Sahel Force (FC-G5S)*, Dhaka, 5-6.5.2018. Al riguardo, i Ministri degli esteri hanno accolto con favore la risoluzione 2295 (2016) del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite che ha conferito al MINUSMA «a robust mandate enabling it to face terrorist threats». Cfr. *Resolution No. 51/45-POL*, cit., par. 4.

¹⁵ Cfr. *Resolution No. 1/44-LEG on Resolution Signing/Ratification of the Charter along with the Agreements and Treaties Concluded within the OIC Framework*, Abidjan, 10-11.7.2017; *No. 1/45- LO on Signing/Ratification of the Charter along with the Agreements and Treaties Concluded within the OIC Framework*, Dhaka, 5-6.5.2018. Tali sintetiche risoluzioni non indicano quale sia il numero dei trattati e degli accordi in relazione ai quali si registra un ritardo nella ratifica, né quanti siano gli Stati che devono ottemperare a tale obbligo.

¹⁶ Cfr. *Resolution No. 1/45- LO*, cit., V considerando.

¹⁷ Si tratta di un organo intergovernativo istituito dall'*Islamic Summit* ex art. 11, par. 1, iii) della *OIC Charter*.

¹⁸ Cfr. *OIC/COMCE/33-17/RES, Resolution of the 33rd session of the COMCEC*, Istanbul, 20-23.11.2017.

¹⁹ Adottato dal Consiglio dei Ministri degli esteri, l'*Agreement*, il cui testo era stato approvato dall'*Islamic Conference of Labour Ministers* nella riunione del febbraio 2018 (Jeddah, 21-22.2.2018), è ora aperto alla firma degli Stati membri e la sua entrata in vigore è subordinata al deposito di almeno dieci strumenti di ratifica. Nelle more, è tuttavia prevista la sua applicazione provvisoria a seguito della firma da parte di dieci Stati (art. 13, par. 1).

²⁰ Cfr. *Resolution No. 4/45- LO on OIC Centre for Police Cooperation and Coordination*, Dhaka, 5-6.5.2018.

²¹ L'*Annual Coordination Meeting of the Foreign Ministers of the OIC Member States* del 2017 si è focalizzato, in particolare, sulla condizione dei musulmani Rohingya in Myanmar (cfr. *OIC/ACM-2017/CHAIR-REP*, Report, New York, 22.9.2017), mentre nel 2018 si è discusso soprattutto dell'annosa questione dei territori di Jammu e Kashmir (cfr. *Declaration on Jammu and Kashmir Dispute*, New York, 26.9.2018).

²² Cfr. *Resolution – Extraordinary Meeting of the Council of Foreign Ministers to review the situation following the US Administration's recognition of the City of Al-Quds Al-Sharif as the alleged*

Oltre agli incontri dei Ministri degli esteri, di cui si è detto, nel periodo considerato hanno avuto luogo altresì *meetings* di Ministri competenti *ratione materiae* (in particolare, salute²⁴, sport²⁵, lavoro²⁶, affari sociali²⁷), conclusi – come da prassi – con l’adozione di specifiche risoluzioni. Per quanto riguarda gli organi non-governativi, nel periodo in esame la *Parliamentary Union of Islamic Countries* (PUIC) ha tenuto la propria 13^a sessione annuale (Teheran, 16-17.1.2018), durante la quale le delegazioni dei parlamenti e delle assemblee legislative nazionali hanno – come di consueto – discusso di questioni di natura politica, alcune delle quali già oggetto di trattazione da parte dell’*Islamic Summit* e, soprattutto, del Consiglio dei Ministri degli esteri. I lavori hanno affrontato, in particolare, i recenti sviluppi della questione israelo-palestinese, il tema delle migrazioni, il problema dei rifugiati, della lotta al terrorismo, della islamofobia.

Per quel che concerne le relazioni esterne, si segnala la conclusione da parte del Segretario generale dell’OIC di tre *memoranda of understanding* tesi ad avviare una cooperazione su temi di interesse comune rispettivamente con il *Cooperation Council of Turkic-Speaking Countries* (Astana, 10.09.2017), l’Organizzazione degli Stati Americani (Washington, 10.10.2017) e la *UN Entity for Gender Equality and Empowerment of Women*²⁸.

3. *Lega degli Stati arabi (LAS)*. – Come rilevato nella precedente Rassegna, anche nel periodo in esame i forti contrasti fra i membri della LAS si sono riflessi nella partecipazione alle riunioni dell’organo intergovernativo apicale²⁹. Infatti, alla 29^a sessione ordinaria del *Council of Arab League*, riunitosi a livello di Summit, hanno preso parte solo 15 Capi di Stato³⁰, mentre gli altri 6 membri sono stati

Capital of Israel, the occupying power and its decision to move the US Embassy to Al-Quds, OIC/EX-CFM/2017/PAL/RES, Istanbul, 13.12.2017.

²³ Gli Houthi sono una milizia impegnata nel conflitto in Yemen e che attualmente controlla la capitale Sanaa. Dal 2015 tale milizia è in conflitto con una coalizione di Stati arabi sunniti guidati dall’Arabia Saudita. Cfr. *Resolution – 15th Extraordinary Meeting of the Council of Foreign Ministers of the Member States of the Organization of Islamic Cooperation regarding the ballistic missile fired by the Houthi militias toward Riyadh*, Jeddah, 21.1.2018. A margine dell’incontro straordinario dei Ministri degli esteri si è tenuta altresì una riunione dell’OIC *Contact Group on Yemen* (cfr. OIC/CG-YEMEN/2018/FC, *Final Communiqué*, Jeddah, 21.1.2018).

²⁴ Cfr. OIC/ICHM-6/2017/REP.FINAL, *6th Islamic Conference of Health Ministers Report e Jeddah Declaration*, Jeddah, 5-7.12.2017.

²⁵ Cfr. OIC/4-ICYSM/2018/RES/FINAL, *Resolutions adopted by the 4th session of the Islamic Conference of Youth and Sport Ministers*, Baku, 17.9.2018.

²⁶ Cfr. OIC/4-ICLM/2018/DECLARATION/FINAL, *Jeddah Declaration adopted by the 4th Islamic Conference of Labour Ministers*, Jeddah, 21-22.2.2018.

²⁷ Cfr. *Resolutions adopted by the 7th Ministerial Conference on the Role of Women in the Development of the OIC Member States e Ouagadougou Declaration*, Ouagadougou, 1.12.2018.

²⁸ I tre citati *Memoranda of Understanding* – di cui non risultano ad oggi reperibili i testi – sono stati approvati dal Consiglio dei Ministri degli esteri in occasione della 45^a sessione ordinaria.

²⁹ In compenso, risulta la partecipazione all’incontro dell’Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dell’Unione europea, del Presidente della Commissione dell’Unione africana e del Segretario generale delle Nazioni Unite.

³⁰ In particolare, hanno partecipato al *Summit* i Capi di Stato di Egitto, Somalia, Tunisia, Palestina, Iraq, Yemen, Sudan, Mauritania, Libano, Bahrain, Kuwait, Giordania, Comore, Gibuti e Arabia Saudita. Si ricorda che la Siria continua ad essere sospesa e, quindi, a non partecipare agli incontri.

rappresentati da delegati nazionali di differente rango³¹. L'incontro ha avuto una connotazione marcatamente politica e non si è caratterizzato per l'adozione di decisioni significative nella prospettiva di un approfondimento della cooperazione interstatale. Si è discusso, *in primis*, dei recenti sviluppi della questione palestinese e, in particolare, si è espressa – com'è comprensibile – una dura condanna verso la dichiarazione di Trump in merito allo *status* della città di Gerusalemme e la conseguente decisione di trasferirvi l'ambasciata³². Sono stati inoltre affrontati i temi, consueti, della lotta al terrorismo, della situazione in Siria, Yemen, Libia, Sudan e Somalia, della stabilità ed integrità territoriale dell'Iraq come garanzia della sicurezza del mondo arabo, nonché della politica iraniana, senza tuttavia pervenire alla proposta di soluzioni concrete e condivise³³.

Le medesime questioni sono state al centro delle riunioni del *Council of Arab League* a livello ministeriale³⁴ ed hanno costituito l'oggetto di risoluzioni attraverso cui si è espressa la posizione dell'Organizzazione a sostegno dell'integrità, della sicurezza e della tutela degli interessi del mondo arabo e del suo popolo³⁵.

In maniera non dissimile, i lavori del Parlamento arabo hanno riguardato, nel periodo in esame, tematiche di attualità politica, con particolare attenzione alla difficile situazione in Libia, Iraq, Yemen e agli sviluppi recenti nella questione israelo-palestinese³⁶. Con riguardo alla Siria sembra sia stata avanzata all'*Arab Council* la proposta di “re-integrare” lo Stato nello status di membro pieno dell'Organizzazione³⁷. Come consuetudine, i lavori del Parlamento arabo si sono conclusi con l'approvazione di risoluzioni non vincolanti che, per oggetto e contenuti, rivelano l'esistenza di una perfetta sintonia fra l'organo parlamentare e quelli intergovernativi³⁸.

³¹ Nello specifico, gli Emirati Arabi Uniti sono stati rappresentati dal Primo Ministro, l'Oman dal Vice-Presidente, la Libia dal Presidente del Consiglio presidenziale, l'Algeria dallo *Speaker* dell'Assemblea parlamentare, il Marocco dal Principe e il Qatar dal Rappresentante permanente presso l'Organizzazione.

³² Non è un caso che l'incontro in questione sia stato ribattezzato *Al-Quds Summit*, laddove “Al-Quds” – che in arabo significa “città santa” – sta ad indicare Gerusalemme.

³³ Cfr. *29th Arab League Summit – Final Communiqué e Dhaharan Declaration*, Dhahran, 15.4.2018.

³⁴ Cfr. *149th Ordinary Session of Arab States Ministerial Council*, Il Cairo, 17.3.2018; *Extraordinary Session of Arab States Ministerial Council*, Il Cairo, 17.5.2018; *150th Ordinary Session of Arab States Ministerial Council*, Il Cairo, 11.9.2018. L'*Arab League Council* si è altresì riunito a margine dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite (New York, 24.9.2018). Appare opportuno notare che gli incontri di livello ministeriale sono stati preceduti e preparati da riunioni a livello dei Delegati permanenti. Oltre ai Ministri degli esteri, fonti giornalistiche riportano la notizia dello svolgimento, nel periodo in esame, anche di incontri ministeriali *ratione materiae* (in particolare, trasporti, salute, interni). Tuttavia, non risultano reperibili documenti ufficiali che ne sintetizzino i risultati, sicché non è possibile esprimere alcuna valutazione di merito.

³⁵ Cfr. C01/149 (18/03)/17-vol (0047), *League of Arab States Ministerial Council – 149th Ordinary Session Resolutions and Statements*; C01/E(05/18)/04-R (0286), *Confronting the US decision to move its embassy to the Occupied City of Jerusalem, the development of the situation, and condemnation of the crimes committed by the Israeli Occupation in Palestine*; C01/150 (09/18)/53-vol (0368), *League of Arab States Ministerial Council – 150th Ordinary Session Resolutions and Statements*.

³⁶ Nel periodo in esame il Parlamento arabo si è riunito in due sessioni (2nd e 3rd ordinary sessions of the second legislative term) rispettivamente il 31.10.2017 e l'11.12.2018. Queste sono state precedute dai *meetings* delle Commissioni parlamentari, che hanno svolto un'attività istruttoria.

³⁷ Tale notizia è stata diffusa da organi di stampa e non è possibile al momento trovarne conferma in documenti ufficiali in ragione della loro pubblicazione solo in lingua araba. Vale la pena ricordare che la Siria è stata sospesa dalla partecipazione alla LAS nel novembre del 2011.

³⁸ Appare opportuno notare che il testo di tali risoluzioni è accessibile solo in lingua araba. Tuttavia, il loro contenuto è stato reso noto, per grandi linee, da fonti di stampa locali e internazionali.

Con riguardo alle relazioni esterne, non si hanno notizie del 5th *South American–Arab Countries Summit*, che si sarebbe dovuto tenere nel corso del 2018; il suo mancato svolgimento è ascrivibile sia alla citata crisi delle relazioni interarabe, sia alle difficoltà in cui versa la controparte sudamericana, l'UNASUR, che sembra sull'orlo dello scioglimento³⁹.

Se i rapporti con l'America latina hanno registrato una situazione di stallo, più vitali sono risultate invece le relazioni con la vicina Africa, pur se di *basso livello*. Nel quadro della *Africa-Arab cooperation* si è infatti tenuto un incontro fra il Segretario generale della LAS e il Commissario dell'Unione africana per gli affari politici (Addis Abeba, 16.1.2018), in cui si è meramente ribadito l'impegno ad un più stretto dialogo politico, sollecitando l'organizzazione di *meetings* annuali su temi di interesse comune, in particolare la promozione della pace, della sicurezza, dei diritti umani e dello Stato di diritto in Africa e nel mondo arabo⁴⁰.

Nessun significativo progresso si è registrato, infine, nei rapporti con l'Unione europea, che si sono concretizzati solo in un incontro a livello di rappresentanti permanenti (6th *meeting of the EU Political and Security Committee and the League of Arab States Permanent Representatives*, Bruxelles, 28.11.2017)⁴¹. Si è discusso degli sviluppi della situazione in Siria, Libia, Yemen, Iraq, Palestina, della lotta al terrorismo, dell'immigrazione irregolare e dei rifugiati e si è convenuto sulla necessità di un rafforzamento della *partnership* come risposta a tali problemi⁴²; a tal fine, si è sollecitata l'organizzazione del primo Vertice LAS-UE.

4. *Unione del Maghreb arabo (UMA)*. – A dispetto di quanto dichiarato dal Segretario generale dell'UMA nel comunicato pubblicato in occasione del 29° anniversario dalla sua istituzione⁴³, l'Organizzazione ha continuato, anche nel periodo in esame, a confermarsi sostanzialmente inattiva. Non risulta, infatti, lo svolgimento di alcun incontro degli organi intergovernativi⁴⁴. A tale riguardo, rileva la notizia, ri-

La difficoltà di accedere agli atti ufficiali riguarda altresì l'*Arab Investment Court* che, istituita nell'ambito dell'*Unified Agreement for the investment of Arab capital in the Arab States*, sembra aver reso, nel periodo in esame, un discreto numero di pronunce. La loro pubblicazione solo in lingua araba rende, però, ad oggi impossibile conoscerne il contenuto ed esprimere, quindi, alcun giudizio di valore.

³⁹ Dei suoi 12 membri, 6 hanno sospeso la partecipazione e 1 si è ritirato. Inoltre, l'UNASUR sta soffrendo di gravi difficoltà finanziarie.

⁴⁰ Nel quadro della cooperazione arabo-africana si è inserito altresì lo svolgimento a Tunisi dell'*Africa-Arab Platform on Disaster Risk Reduction* (9-13.10.2018), cui hanno partecipato sia rappresentanti dei Governi degli Stati membri di LAS e Unione africana, che esponenti della società civile e organizzazioni non-governative. In quella sede le parti si sono impegnate ad elaborare e attuare strategie di riduzione del rischio di disastri coerenti con le previsioni contenute nel *Sendai Framework for Disaster Risk Reduction*, adottata dagli Stati membri delle Nazioni Unite in occasione della 3^a Conferenza mondiale sulla riduzione del rischio di disastri (Sendai, 18.3.2015).

⁴¹ L'ultimo incontro fra UE e LAS a livello ministeriale risale al dicembre del 2016.

⁴² Cfr. Consiglio dell'Unione europea – Comunicato stampa 709/17, 28.11.2017.

⁴³ Secondo quanto riportato da fonti giornalistiche, nel febbraio 2018, in occasione del 29° anniversario dell'Organizzazione, il Segretario generale ha infatti dichiarato: «L'année 2017 a été riche en activités et réalisations visant le parachèvement de l'édification maghrébine, la consécration de ses bases, l'activation de ses structures et institutions et la concrétisation de ses objectifs». Cfr. www.lematin.ma, 16 febbraio 2018. Tale notizia trova conferma sul sito web dell'Organizzazione; cfr. <http://umaghrebarabe.org/fr/lannee-2017-a-ete-riche-en-activites-visant-le-parachevement-de-ledification-maghrebine/>.

⁴⁴ Vale la pena ricordare come l'ultimo incontro dei Capi di Stato dell'UMA risalga al 1994, mentre il Consiglio dei Ministri degli esteri, il *Comité de suivi* e le Commissioni ministeriali specializzate non si riuniscono dal 2007.

portata da fonti giornalistiche, dell'iniziativa dell'Algeria di rilanciare la cooperazione in seno all'UMA, chiedendo al Segretario generale di organizzare, a stretto giro, una riunione del Consiglio dei Ministri degli esteri⁴⁵. Tuttavia, ad oggi, tali dichiarazioni non sono state supportate da fatti coerenti.

A ben vedere, l'assenza di rapporti fra Marocco e Algeria, la persistente crisi libica, la partecipazione di due membri (Marocco e Tunisia) all'Accordo di Agadir e l'avvicinamento della Mauritania all'ECOWAS, cui ha chiesto lo *status* di associato, rendono il quadro di una organizzazione *disgregata e inutile*. L'UMA continua a *sopravvivere* – solo formalmente – nella figura del suo Segretario generale che, nei limiti delle competenze statutariamente conferitegli, si è limitato nel periodo considerato a rappresentare l'Organizzazione presso alcuni incontri organizzati nell'ambito dell'Unione africana per discutere di tematiche di interesse regionale⁴⁶.

5. *Consiglio di cooperazione del Golfo (GCC)*. – Nel periodo considerato, la cooperazione in seno al GCC ha risentito fortemente delle accese divergenze politiche fra i membri culminate, nel giugno del 2017, con la decisione da parte di Arabia Saudita, Bahrain e Emirati Arabi Uniti di interrompere i rapporti diplomatici ed economici con il Qatar, accusato di sostenere il terrorismo internazionale in ragione dei suoi stretti legami con l'Iran, e di imporre contro lo Stato in questione un *embargo* terrestre, aereo e marittimo⁴⁷. Le parole del Ministro degli esteri del Qatar, il quale ha dichiarato che «the Gulf crisis remains at a stalemate» e che «the Gulf Cooperation Council (GCC) is currently in a paralysis»⁴⁸, fotografano perfettamente l'attuale fase di crisi attraversata dall'Organizzazione, che non si è mostrata ad oggi in grado di contribuire a risolvere i citati accesi contrasti fra i suoi membri.

Tale situazione di tensione ha avuto evidenti ripercussioni sulle attività degli organi intergovernativi e sulla loro stessa composizione. Così, pur essendosi svolti regolarmente, i vertici annuali del *Supreme Council* si sono caratterizzati per un eterogeneo livello di rappresentanza dei sei Stati membri⁴⁹. Nel merito, poi, le dichiarazioni adottate a conclusione di ciascun incontro ne rivelano il carattere meramente celebrativo dei traguardi raggiunti e reiterativo degli impegni assunti al momento dell'adesione all'atto istitutivo dell'Organizzazione⁵⁰. I Membri si sono, infatti, limitati a porre l'accento sulla necessità di dare piena attuazione al contenuto degli accordi conclusi in materia economico-commerciale, rimuovendo tutte le barriere e gli ostacoli alla libera circolazione dei fattori produttivi nell'ottica dell'effettiva realizzazione di una unione doganale e di un mercato comune del Golfo. Hanno poi ribadito l'impegno dell'Organizzazione in materia di sicurezza, in particolare nella lotta

⁴⁵ Secondo fonti giornalistiche, tale riunione dovrebbe avere funzione preparatoria rispetto all'incontro dei Capi di Stato.

⁴⁶ Nello specifico, il Segretario generale dell'UMA ha preso parte alla 3ª riunione della cooperazione fra i gruppi economici regionali africani e il programma frontaliero dell'Unione africana (Addis-Abeba, 9-10.11.2017), nonché ai lavori organizzati dalla Commissione dell'Unione africana per discutere della riforma del settore della sicurezza in Africa (Antaba, 28-30.11.2017).

⁴⁷ La decisione di cui si è detto è stata condivisa altresì dall'Egitto.

⁴⁸ La notizia è stata riportata dalla stampa Aljazeera il 28 settembre 2018; cfr. www.aljazeera.com/news/2018/09/gcc-nations-hold-meeting-gulf-rift-erupted-180928140728432.html.

⁴⁹ Benché tutti i membri abbiano partecipato ai Summit in questione, al 38° hanno preso parte solo i Capi di Stato di Kuwait e Bahrain, mentre al 39° ad essi si è aggiunto il Re dell'Arabia Saudita.

⁵⁰ Cfr. 38th GCC Summit – Kuwait Declaration -, Kuwait City, 5.12.2017; 39th GCC Summit – Riyadh Declaration -, Riyadh, 9.12.2018.

al terrorismo. Al riguardo, hanno sollecitato la rapida attivazione di un comando militare congiunto e l'istituzione di una *Gulf Academy for Security and Strategic Studies* e si è convenuto sull'importanza di sviluppare una politica estera comune⁵¹. Tuttavia, alla luce dei forti contrasti fra i Membri di cui si è detto, è presumibile che tali *desiderata* incontreranno non poche difficoltà nella loro concreta realizzazione.

Se le divergenze fra i Membri hanno condizionato le attività dell'organo apicale, sembrano aver invece inciso in maniera meno significativa sull'operatività dei livelli ministeriali e sub-ministeriali. Nel periodo in esame risulta, infatti, lo svolgimento – anche con una certa intensità – di incontri di Ministri con competenze *ratione materiae* (soprattutto economia⁵², industria⁵³, salute⁵⁴, trasporti⁵⁵, commercio⁵⁶), nonché di comitati tecnici⁵⁷. Tuttavia, la già citata difficoltà nel reperimento di documenti ufficiali non consente di esprimere alcuna considerazione circa le decisioni assunte e i risultati concretamente conseguiti nella prospettiva di un approfondimento della cooperazione nei vari settori di competenza dell'Organizzazione.

A fronte delle difficoltà sul piano interno, il GCC ha mostrato, nel periodo in esame, una certa vitalità nelle relazioni esterne. Così, nel quadro dei rapporti avviati da alcuni anni con gli Stati Uniti si è inserito lo svolgimento di un incontro, a margine dei lavori dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite, fra il Segretario di Stato USA e i Ministri degli esteri dei sei Stati membri del GCC, nonché di Egitto e Giordania (Washington, 28.9.2018), durante il quale le parti si sono confrontate sul tema della lotta al terrorismo, sottolineando da un lato la necessità di una pacificazione in Siria e Yemen e, dall'altro, di arginare l'azione dell'Iran. A tale *meeting* ha fatto seguito un incontro fra il Segretario generale del GCC e il Segretario della difesa USA (Manama, 27.10.2018), in cui si è discusso del rafforzamento della *partnership* strategica in ambiti di interesse comune, in particolare quello della sicurezza e della lotta al terrorismo internazionale.

A margine della 73^a sessione dell'Assemblea generale delle Nazioni Unite si è tenuto anche un incontro fra i Ministri degli esteri di GCC e ASEAN. Le parti hanno discusso della necessità di approfondire le relazioni reciproche e, a tal fine, hanno convenuto di lavorare sulla conclusione del *2018-2022 ASEAN-GCC Framework of Cooperation* in cui verranno definite azioni e misure da porre in essere congiuntamente in settori di interesse comune (commercio e investimenti, energia,

⁵¹ In materia di politica estera i Membri hanno ribadito il proprio sostegno alla causa palestinese e al popolo yemenita.

⁵² Cfr. 106th Meeting of the GCC Financial and Economic Committee, Manama, 4.5.2017; 107th Meeting of the GCC Financial and Economic Committee, Kuwait City, 14.5.2018; 108th Meeting of the GCC Financial and Economic Committee, Kuwait City, 9.11.2018.

⁵³ Cfr. 44th Meeting of the GCC Ministerial Committee for Industry, Kuwait City, 21.11.2018.

⁵⁴ Cfr. 81st Meeting of the GCC Council of Ministers of Health, Kuwait City, 25.10.2018.

⁵⁵ Cfr. 21st Meeting of GCC Ministerial Committee of Transportation, Kuwait City, 29.11.2018.

⁵⁶ Cfr. 17th Meeting of the GCC Capital Market Ministerial Committee, Kuwait City, 24.10.2018; 56th Ministerial Committee for Commerce, Kuwait, 21.11.2018.

⁵⁷ Cfr. 2nd Meeting of the Committee for the Study of the Standardization of procedures for classification and registration of medical specialties, Kuwait City, 9-10.10.2018; 4th Meeting of the GCC Renewable and New Energy Committee, Kuwait City, 10-12.10.2018; 27th Meeting of the GCC Technical Committee for Road Transportation and Road Engineering, Kuwait, 9.10.2018; 17th Meeting of the GCC Population Policy Committee, Kuwait City, 14.10.2018; 71st Meeting of the GCC Committee of Governors of Monetary Institutions and Central Banks, Kuwait City, 21.10.2018; 10th Meeting of GCC Railway Project Group of Experts, Kuwait City, 22.10.2018.

turismo, infrastruttura e trasporti, agricoltura, sicurezza alimentare, ecc.). Sul piano formale, si è deciso di intensificare gli incontri a vari livelli di rappresentanza⁵⁸.

Una certa difficoltà si è invece registrata nei rapporti con l'Unione europea. Prova ne sia il fatto che né nel 2017, né nel 2018 si è tenuto il *GCC-EU Joint Council and Ministerial Meeting* che, secondo quanto previsto dall'Accordo di cooperazione del 1998, dovrebbe invece avere cadenza annuale⁵⁹. Sicché i rapporti fra le due organizzazioni sono stati contrassegnati, nel periodo in esame, solo da uno sterile incontro fra funzionari (Riyadh, 31.10.2017), che hanno discusso genericamente delle modalità per rafforzare la cooperazione economica e politica, soprattutto in materia di lotta al terrorismo. Nessun cenno è stato fatto al rilancio dei negoziati per la conclusione di un accordo di libero scambio, che risultano oramai da tempo sospesi. L'aver affidato, nel periodo in esame, la cooperazione fra UE e GCC ad un mero incontro fra funzionari è indicativo del basso livello delle relazioni che intercorrono attualmente fra loro.

Con riguardo ai rapporti con altre organizzazioni internazionali, si segnala, infine, l'incontro fra una delegazione del GCC e il Direttore regionale della OMS, teso a gettare le basi per una cooperazione finalizzata ad ampliare le possibilità per gli Stati membri del GCC di beneficiare dei programmi in materia sanitaria forniti dalla OMS (Il Cairo, 29.11.2018)⁶⁰.

6. *Accordo di Agadir* – Nel periodo considerato si è registrato nel quadro dell'Accordo di Agadir lo svolgimento di attività ridotte, di carattere prevalentemente tecnico. Nell'ambito dell'*Agadir Technical Unit* (ATU), organo che gestisce l'Accordo e agisce al fine della piena attuazione delle sue previsioni, si sono infatti tenuti una serie di incontri di gruppi di lavoro settoriali, finalizzati ad agevolare la cooperazione fra le amministrazioni doganali degli Stati parte. Così, al fine di dare concreta esecuzione alle disposizioni del *Memorandum of Understanding on electronic exchange of information* firmato nel 2016⁶¹, si è deciso di predisporre un sistema elettronico per lo scambio di informazioni relative alle legislazioni nazionali, al controllo delle frodi, alle liste degli operatori economici dotati di speciali autorizzazioni e dei privilegi loro concessi, ecc.⁶².

Nell'ottica di una piena liberalizzazione del commercio intra-statale sono state altresì adottate delle *Guidelines* per l'implementazione del *Mutual Recognition Agreement of the Authorized Economic Operators*, entrato in vigore nel gennaio del 2018⁶³. Inoltre, in tema di reciproco riconoscimento dei certificati di conformità, lo *Steering*

⁵⁸ Cfr. *Co-Chairs' Press Statement – ASEAN-GCC Foreign Ministers Meeting*, New York, 27.9.2018.

⁵⁹ L'ultimo *GCC-EU Joint Council and Ministerial Meeting* – il 25° – si è tenuto nel luglio del 2016.

⁶⁰ Rientra nell'ambito della proiezione esterna del GCC altresì la partecipazione del rappresentante dell'Organizzazione presso le Nazioni Unite alla 9ª sessione della Conferenza delle parti della *UN Convention against Transnational Organized Crime* (Vienna, 15-19.10.2018).

⁶¹ Cfr. *Memorandum of Understanding on Electronic Connectivity and Electronic Information Exchange between the Customs Authorities*, Il Cairo, 13.4.2016.

⁶² Cfr. *3rd Meeting of the Working Group concerned the establishment of a statistical system for trade exchanges between Agadir member states and the European Union*, Il Cairo, 24.6.2018; *7th Meeting of Information Technology Working Group*, Il Cairo, 26.6.2018; *8th Meeting of the Information Technology Working Group*, Il Cairo, 25-26.9.2018.

⁶³ Il *Mutual Recognition Agreement of the Authorized economic Operators*, firmato a Il Cairo il 13.4.2016, prevede che ciascuno Stato parte dell'Accordo riconosca agli operatori economici degli altri Stati parti il medesimo trattamento ed i medesimi benefici riconosciuti ai propri operatori economici. Le *Guidelines* per l'implementazione di detto *Agreement* sono state adottate in occasione del *4th Meeting of the Economic Operator's Working Group* (Tunisi, 24-25.10.2017).

Committee ha raccomandato agli Stati parte di inviare, entro un termine stabilito, una lista delle merci che intendono far rientrare nell'ambito di applicazione del *Memorandum of Understanding in the field of Mutual Recognition of Conformity Certificates* e di prodotti industriali non alimentari che devono, invece, essere soggetti a controllo al momento dell'ingresso nel territorio di un altro Stato parte, nonché l'indicazione dell'autorità nazionale competente a rilasciare i certificati di conformità⁶⁴.

Non particolarmente significativo è risultato, invece, sul piano sostanziale, l'incontro dell'*Agadir Technical Committee*⁶⁵ che, tuttavia, rileva per la partecipazione dei rappresentanti di Libano e Palestina, il cui processo di adesione all'Accordo è però ancora in corso. I due Protocolli di adesione elaborati dall'ATU – già sottoposti all'attenzione dei Ministri del commercio degli Stati parte – sono infatti stati firmati dai Ministri degli esteri e sono attualmente in fase di ratifica, conformemente alle previsioni costituzionali di ciascuno Stato⁶⁶.

Non particolarmente rilevante è risultato altresì, nel periodo in esame, il contributo fornito dall'*Agadir Business Council* che, durante il proprio 3° *meeting* (Amman, 25.3.2018), ha deciso di coadiuvare l'ATU nello studio sull'accessibilità di mobili e farmaci nel mercato europeo e i requisiti necessari, per facilitarne l'esportazione e il marketing.

Con riguardo infine alle relazioni esterne, si segnala lo svolgimento del 5th *Joint Steering Committee Meeting* fra l'ATU e l'Unione europea (Amman, 27.3.2018), in cui sono stati valutati i progressi della cooperazione fra gli Stati parte dell'Accordo nel settore doganale e dello scambio di servizi, nonché in tema di sussidi, *anti-dumping*, misure di salvaguardia, proprietà intellettuale relativamente al periodo 2014-2017⁶⁷. In quella sede si è raggiunta l'intesa sull'avvio di negoziati nel settore della liberalizzazione dei servizi. Rileva, da ultimo, la firma di un *Memorandum of Understanding* fra l'ATU e l'*Islamic Centre for Trade Development* (Rabat, 18.1.2018), finalizzato a promuovere la cooperazione economica e commerciale fra gli Stati parte dell'Accordo di Agadir e i Membri dell'OIC.

In buona sostanza, è evidente come si proceda ancora molto lentamente nell'attuazione da parte dei quattro Stati parti delle previsioni contenute nell'Accordo di Agadir. Inoltre, a distanza di quindici anni dalla sua firma, l'obiettivo di realizzare una zona di libero scambio euro-mediterranea appare sempre più lontano, alla luce della mancata adesione all'Accordo di molti Stati della sponda sud del Mediterraneo (ad es. l'Algeria) e della incomprensibile lentezza con cui si sta procedendo all'adesione di Libano e Palestina.

ELISA TINO

⁶⁴ Tali raccomandazioni sono state adottate in occasione del 5th *Steering Committee Meeting* (Casablanca, 21-22.11.2017) in attuazione delle disposizioni del *Memorandum of Understanding in the field of Mutual Recognition of Conformity Certificates between Agadir Countries*, Ginevra, 12.12.2009.

⁶⁵ Durante l'incontro i funzionari ministeriali degli Stati parte dell'Accordo si sono limitati ad esprimere apprezzamento per l'operato dell'ATU e dei suoi gruppi di lavoro e a decidere la predisposizione di un modello *ad hoc* – reperibile sul sito *web* dell'ATU – per la notifica delle eventuali difficoltà incontrate dagli operatori economici nel quadro dell'Accordo di Agadir.

⁶⁶ Tali Protocolli risultano ad oggi ratificati da tre dei quattro Stati parte dell'Accordo di Agadir.

⁶⁷ Appare opportuno ricordare che l'iniziativa dell'Accordo di Agadir continua a fondarsi su finanziamenti dell'Unione europea, entrati nella quarta fase di stanziamento.

· Ricercatore a tempo determinato (tipo B), Università degli studi di Napoli "Parthenope", Dipartimento di Giurisprudenza.

RECENSIONI

GUERINO FARES, *Prestazioni sociali tra garanzie e vincoli*, II Ed., Editoriale Scientifica, Napoli, Collana CRISPEL – Sezione di diritto pubblico italiano ed europeo (Monografia 15), 2018, pp. X-306.

La crisi economica e finanziaria che si è prodotta a livello globale a partire dal biennio 2007-2008 e che ancora oggi non si è del tutto risolta, almeno per alcuni Paesi, ha avuto un notevole impatto anche sulla tutela dei diritti sociali e ha fatto da stimolo a un rinnovato interesse al tema in diversi ambiti disciplinari, soprattutto di carattere giuridico.

A tale tendenza può essere ricondotto anche il volume che qui recensiamo il cui pregio principale, a parere di chi scrive, può essere individuato nella notevole capacità di analizzare il tema delle prestazioni sociali attraverso le diverse prospettive di rilievo (c.d. tutela multilivello): nazionale, sovranazionale e internazionale.

L'importanza della dimensione multilivello è ben sottolineata sin dall'inizio del volume, nel capitolo primo, nel quale, da un lato, si ricostruisce storicamente il rapporto tra diritti sociali e Stato sociale (la forma di Stato europea contemporanea prevalente) e, dall'altro, si pongono le basi per l'approfondimento dei diversi ambiti che contraddistinguono la dimensione multilivello nella quale si muove la regolazione e la garanzia dei diritti sociali. Va detto, a onor del vero, che ben fa l'A. a sottolineare lo stretto e indissolubile legame tra diritti sociali e Stato, considerato che è all'interno di quest'ultimo che tali diritti operano concretamente soprattutto grazie alle risorse destinate alla loro attuazione.

Nel capitolo secondo viene approfondito lo statuto dei servizi sociali tra intervento pubblico e libera concorrenza. L'analisi condotta in tale contesto presenta almeno due profili di sicuro interesse. Il primo riguarda la ricostruzione, puntuale e ragionata, della giurisprudenza costituzionale nella materia. Il secondo attiene all'indagine del rapporto tra mercato dei servizi sociali e applicazioni delle norme della Comunità/Unione europea in materia di libera concorrenza. Per questo profilo l'A. mostra una particolare capacità di analisi di dati normativi e giurisprudenziali di non poca complessità considerato che, nell'ambito del diritto dell'Unione, trovano applicazione, rispetto ai servizi sociali, norme in materia di appalti, concorrenza e mercato interno.

Alla normativa internazionale, universale e regionale, in materia di diritti sociali è dedicato il capitolo terzo del volume. Qui l'A. affronta con sicura conoscenza e metodo appropriato una dimensione ordinamentale, quella internazionale, che fatica a entrare correttamente nel patrimonio culturale dei giuristi non internazionalisti. Oltre che per la puntuale valutazione del contenuto e della portata delle norme internazionali rilevanti – si fa riferimento, sul piano universale, al Patto delle Nazioni Unite sui diritti economici, sociali e culturali e a diverse convenzioni adottate nell'ambito dell'Organizzazione internazionale del lavoro, mentre su quello regionale europeo, l'attenzione è rivolta alla Carta sociale europea riveduta (Torino,

1996) e alla Convenzione europea dei diritti umani (Roma, 1950) – questo capitolo si segnala per la efficace ricostruzione della giurisprudenza “socialmente orientata” della Corte di Strasburgo.

Rispetto dei vincoli economici e finanziari ed effettività della garanzia dei diritti sociali sono il *focus* del capitolo quarto. La complessità di questi temi è evidenziata da una pregevole analisi che mette in luce la pluralità dei soggetti e delle entità che intervengono nella materia determinando la produzione normativa, l’esecuzione concreta di politiche sociali, l’intervento giurisprudenziale. Tutto ciò nella prospettiva di garantire la tenuta di un sistema sociale fondato sull’equilibrio di tutti i valori costituzionali coinvolti.

Il capitolo quinto è, infine, dedicato all’analisi dei meccanismi di finanziamento delle prestazioni sociali agevolate. Qui l’A. mette in rilievo come l’obiettivo della sostenibilità vada perseguito tenendo conto non solo del vincolo di spesa ma anche, e soprattutto, della consistenza del diritto in concreto vantato e della gravità e intensità del bisogno da soddisfare, attraverso l’applicazione di criteri adeguati volti a soddisfare le esigenze sia della collettività sia dei singoli fruitori dei servizi.

In conclusione, il tema affrontato in questo volume presenta notevoli elementi di complessità, anche in ragione del fatto che alla sua definizione concorrono ordinamenti giuridici e ambiti scientifico disciplinari diversi. La ricostruzione della materia proposta nel volume mostra una chiara maturità scientifica dell’A., arricchita da un patrimonio di conoscenze giuridiche particolarmente ampio e diversificato.

Pietro Gargiulo

COLLABORATORI DEL PRESENTE FASCICOLO

Per la sezione *Forum*:

GIULIA ROSSOLILLO – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Pavia.

MICHELE VELLANO – Professore ordinario di Diritto dell’Unione europea – Università degli Studi di Torino.

ANNAMARIA VITERBO – Professore associato di Diritto internazionale – Università degli Studi di Torino.

PIETRO GARGIULO – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Teramo.

CRISEIDE NOVI – Professore associato di Diritto internazionale – Università degli Studi di Foggia.

IVAN INGRAVALLO – Professore associato di Diritto internazionale – Università degli Studi di Bari Aldo Moro.

Per la sezione *Interventi*:

UMBERTO LEANZA – Vicepresidente della SIOI.

Per la sezione *Rassegne*:

LUIGI D’ETTORRE – Dottore di ricerca in *Multilevel Governance* – Università degli Studi di Teramo.

CHIARA T. ANTONIAZZI – Dottore di ricerca – Scuola di Studi Internazionali, Università degli Studi di Trento.

ELISA TINO – Ricercatore di Diritto internazionale – Università degli Studi di Napoli “Parthenope”.

Per la sezione *Recensioni*:

PIETRO GARGIULO – Professore ordinario di Diritto internazionale – Università degli Studi di Teramo.

