



Bruxelles, 12.9.2018
COM(2018) 647 final

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO EUROPEO, AL
PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO**

**Un ruolo più incisivo a livello mondiale: un processo decisionale più efficiente per la
politica estera e di sicurezza comune dell'UE**

1. Introduzione

Le misure adottate negli ultimi 60 anni per l'integrazione europea hanno creato un destino comune per i cittadini dell'Unione. Il problema che l'Europa deve affrontare è semplice: se gli europei decideranno il proprio destino comune o se tale destino sarà deciso da altri; se l'Unione europea vuole essere un pilastro dell'ordine mondiale multipolare emergente o se si rassegna a essere una pedina.

Le sfide che l'Europa si trova oggi ad affrontare non scompariranno. La concorrenza a livello mondiale è destinata a inaspriarsi. Il ritmo dei cambiamenti tecnologici aumenterà, come anche l'instabilità geopolitica. Gli effetti dei cambiamenti climatici si faranno sentire. Le tendenze demografiche fanno sì che la migrazione verso l'UE continuerà.

La dichiarazione di Roma del 2017¹, adottata in occasione del 60° anniversario del trattato di Roma, ha riconosciuto la necessità di un'Unione europea più forte. I leader hanno sottolineato in particolare che l'UE dovrebbe avere un ruolo più decisivo sulla scena mondiale. Deve inoltre essere in grado di plasmare gli eventi mondiali ed essere più pronta ad assumersi responsabilità internazionali. L'Unione europea deve aumentare la propria capacità di *"agire in modo credibile sulla scena mondiale"* (*"Weltpolitikfähigkeit"*)². La presente comunicazione è un contributo al dibattito tra i leader che si terrà in occasione del vertice di Sibiu del 9 maggio 2019.

Nel mondo complesso, connesso e controverso di oggi³, l'UE deve proteggere i suoi cittadini, promuovere i suoi valori e interessi, sostenere l'ordine internazionale fondato su regole ed esportare la stabilità verso i paesi del suo vicinato e oltre. L'UE deve anche essere in grado di rispondere alle aspettative dei paesi terzi, delle organizzazioni internazionali e di altri attori internazionali, i quali si attendono che l'UE svolga un ruolo fondamentale nell'affrontare le sfide a livello regionale e mondiale.

Nessuno Stato membro può affrontare queste sfide o cogliere queste opportunità da solo. L'UE e i suoi Stati membri devono unire le forze per promuovere interessi e valori condivisi.

Nel suo discorso sullo Stato dell'Unione del 2018 il presidente Juncker ha individuato una serie di politiche che devono essere attuate a tal fine. L'UE deve operare ancora più strettamente con i suoi partner nel mondo. Deve intensificare il partenariato con l'Africa, in particolare dando vita a un'alleanza per gli investimenti sostenibili e l'occupazione. L'UE deve essere in grado di reggersi sulle proprie gambe. Deve, ad esempio, rafforzare il ruolo internazionale dell'euro. L'UE deve esprimersi con una voce unica, chiara e forte in risposta agli eventi internazionali.

Per raggiungere questi obiettivi e svolgere un ruolo più incisivo a livello mondiale, l'UE deve dotarsi degli strumenti necessari, in particolare rendendo più efficiente il proprio processo decisionale.

¹ [Dichiarazione di Roma](#) dei leader dei 27 Stati membri e del Consiglio europeo, del Parlamento europeo e della Commissione europea.

² Concetto coniato dal Presidente Juncker nel suo [discorso](#) alla 54a Conferenza sulla sicurezza di Monaco.

³ [Visione condivisa, azione comune: un'Europa più forte. Una strategia globale per la politica esterna e di sicurezza comune dell'Europa](#), dal giugno 2017.

A tal fine, nel suo discorso sullo stato dell'Unione del 2017, il presidente Juncker ha proposto di *"esaminare quali decisioni di politica estera possono passare dal voto all'unanimità a quello a maggioranza qualificata"*⁴. Ciò può essere fatto sulla base dei trattati attuali. La dichiarazione di Meseberg sul rinnovo delle promesse di sicurezza e prosperità dell'Europa della cancelliera tedesca Angela Merkel e del presidente francese Emmanuel Macron del giugno 2018 ha affrontato la stessa questione. La dichiarazione esortava a *esaminare nuovi modi per rendere più celere ed efficiente il processo decisionale dell'UE nella nostra politica estera e di sicurezza comune e a valutare le possibilità di ricorrere al voto a maggioranza nel settore della politica estera e di sicurezza comune nel quadro di un più ampio dibattito sul voto a maggioranza nelle politiche dell'UE*⁵.

La discussione è di lunga data. L'UE si è spostata gradualmente dal voto all'unanimità al voto a maggioranza qualificata molte volte nella sua storia. Introdotta per la prima volta dall'Atto unico europeo⁶, oggi la maggioranza qualificata è la regola di voto standard per il processo decisionale dell'UE, compreso nel settore della giustizia e degli affari interni. Il motivo per sostituire il voto all'unanimità con il voto a maggioranza qualificata è semplice e inconfutabile ed è sempre stato lo stesso. Gli Stati membri hanno riconosciuto che, se si intende conseguire un determinato livello di ambizione in un settore particolare, giunge una fase in cui **la regola dell'unanimità rallenta i progressi e in alcuni casi impedisce all'UE** di adeguarsi alle realtà che cambiano. In questo senso, ogni passo in direzione della maggioranza qualificata è stato un importante passo avanti per l'UE.

Fondato su una **cultura del compromesso**, il voto a maggioranza qualificata apre spiragli maggiori al dibattito e al raggiungimento di risultati pragmatici che rispecchino gli interessi di tutti. Un processo decisionale flessibile, efficiente e rapido ha quindi consentito all'**Unione di diventare un punto di riferimento mondiale e un ente normativo** in settori come la protezione dell'ambiente e dei consumatori, la protezione dei dati e il commercio libero ed equo.

L'UE sta diventando una protagonista sempre più importante sulla scena mondiale ed è vista da molti nel mondo come portatrice di valori universali. Dall'agevolare la normalizzazione delle relazioni tra Belgrado e Pristina, al rispondere alla violazione del diritto internazionale da parte della Federazione russa nella penisola della Crimea e nell'Ucraina orientale, ad avviare e fungere da intermediario nei negoziati relativi al programma nucleare iraniano, l'Unione ha costantemente sostenuto la pace e la prosperità nei paesi del suo vicinato e oltre.

Tuttavia, un ricorso maggiore al voto a maggioranza qualificata arrecherebbe benefici alla politica estera e di sicurezza comune. La presente comunicazione illustra i motivi che giustificano un processo decisionale più efficiente in alcuni settori della politica estera e di sicurezza comune, valuta le possibilità di farlo che esistono nel trattato sull'Unione europea e identifica **i settori concreti e fattibili in cui il Consiglio potrebbe agire a maggioranza qualificata** anziché aggrapparsi all'unanimità. Le particolarità della politica estera sono

⁴ Presidente Juncker [Discorso sullo stato dell'Unione del 2017](#).

⁵ [Dichiarazione di Meseberg](#) del presidente francese Emmanuel Macron e della cancelliera tedesca Angela Merkel. Nel corso della Convenzione europea diversi Stati membri avevano già riconosciuto l'importanza di cambiare direzione e introdurre il voto a maggioranza qualificata. Tale era in particolare la posizione della Francia e della Germania (vedasi il contributo franco-tedesco alla Convenzione europea sull'architettura istituzionale dell'Unione del 15 gennaio 2003 pronunciato a Parigi e a Berlino; Contributo di Dominique de Villepina e di Joschka Fischer).

⁶ Per maggiori informazioni [Costruire l'Europa attraverso i trattati](#) nei compendi EUR-lex della legislazione dell'UE.

riflesse nei trattati. Esistono delle misure di salvaguardia specifiche, che continuerebbero ad applicarsi. In una fase successiva la Commissione potrebbe esaminare i modi per utilizzare la maggioranza qualificata per rafforzare ulteriormente le relazioni dell'Unione con i paesi terzi.

2. Motivi per aumentare il ricorso alla maggioranza qualificata nella politica estera e di sicurezza comune

Nella politica estera e di sicurezza comune la maggior parte delle decisioni dell'UE è adottata all'unanimità. Di norma ciò non ha impedito all'Unione di **essere attiva e di adottare posizioni ferme** sulle questioni relative alla politica estera. Tuttavia ha intaccato sempre più la **rapidità e l'abilità** dell'UE di intervenire sullo scacchiere mondiale. Nella politica internazionale, il tempo è fondamentale e la credibilità di un soggetto internazionale dipende dalla sua capacità di reagire in modo rapido e coerente alle crisi e agli eventi internazionali. Analogamente, la forza, l'efficacia e l'impatto di un soggetto internazionale dipendono dalla sua capacità di agire in modo coerente ed efficiente sulla scena mondiale e nelle sedi internazionali.

Dopo il trattato di Maastricht del 1992, quando gli Stati membri hanno conferito all'Unione per la prima volta il potere di agire nelle questioni relative alla politica estera e di sicurezza, sono stati compiuti notevoli progressi grazie al forte sviluppo della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune dell'UE. Tuttavia, vi sono ancora casi in cui l'UE non è in grado di esprimere posizioni comuni o in cui tali posizioni non sono sufficientemente solide o rapide (cfr. sezione 3).

Tali casi comportano un costo politico reale per l'Unione e i suoi Stati membri: le istituzioni dell'UE non riescono ad intervenire con decisione, gli Stati membri più attivi a livello internazionale si limitano a rappresentare le loro posizioni individuali anziché il peso combinato di 28 Stati e quelli di loro che non siedono al tavolo dei negoziati non possono esercitare un'influenza diretta sulla questione in esame.

Il fatto che tali casi si verifichino ancora dimostra che la regola dell'unanimità impedisce all'Unione di sfruttare appieno le sue potenzialità in materia di politica estera. Nella prospettiva del 2025, il superamento di questi limiti sarà fondamentale in vista del possibile allargamento dell'UE. Prima di potersi allargare l'UE deve essere più forte e più solida⁷.

Pertanto, in futuro, è opportuno che alcune decisioni della politica estera e di sicurezza comune **siano prese a maggioranza qualificata**. Il ricorso alla maggioranza qualificata renderebbe l'Unione più forte, più efficace e credibile a livello internazionale, in quanto le sarebbe più facile:

- intervenire sulla scena mondiale sulla base di **posizioni solide e coerenti**;
- reagire con **rapidità ed efficacia** alle sfide urgenti in materia di politica estera, sia quando si tratta di adottare una nuova posizione che quando si deve attuare una strategia concordata;
- rafforzare la **resilienza dell'UE** proteggendo gli **Stati membri** dalla pressione mirata esercitata da paesi terzi che cercano di dividere l'UE.

⁷ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni dal titolo "Una prospettiva di allargamento credibile e un maggior impegno dell'UE per i Balcani occidentali", COM(2018) 65 final.

Tutto ciò consentirebbe all'Unione di far sentire pienamente il suo peso agendo come un tutt'uno e non come la somma delle sue parti. L'esperienza di altri settori in cui la maggioranza qualificata è la regola dimostra che essa favorisce il conseguimento di soluzioni comuni. La prassi ha dimostrato che, laddove si applica la maggioranza qualificata, le decisioni sono, nella stragrande maggioranza dei casi, adottate di fatto per consenso. La prospettiva di un voto a maggioranza qualificata è un potente catalizzatore per spronare tutti i soggetti a cercare un compromesso, **un risultato accettabile per tutti** mediante la creazione di un effettivo consenso, **e per conseguire l'unità**. La ricerca di un accordo si traduce in una maggiore titolarità delle decisioni prese, che dovrebbero essere attuate in *"uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca"*⁸.

Inoltre, tenendo conto delle specificità della politica estera e di sicurezza comune, e al fine di tutelare gli interessi fondamentali e le prerogative degli Stati membri, il trattato prevede **importanti misure di salvaguardia** in caso di ricorso al voto a maggioranza qualificata (cfr. sezione 4).

Considerata la cultura del compromesso dell'UE e tenuto conto di tali misure di salvaguardia, la maggioranza qualificata potrebbe funzionare anche nella politica estera e di sicurezza comune, come già in altri ambiti della politica dell'UE.

L'esempio della politica commerciale

La politica commerciale è un settore in cui si applica la maggioranza qualificata⁹. Si tratta di una politica dell'UE in cui il Consiglio è spesso chiamato a prendere decisioni. Eppure, nonostante l'esistenza di interessi economici nazionali divergenti, sinora il Consiglio si è raramente affidato a una votazione formale. Gli Stati membri hanno sempre preferito decidere **per consenso**. È prevalso cioè l'interesse comune dell'Unione, che è più della somma degli interessi degli Stati membri messi insieme. E ciò ha permesso all'UE di poter sfruttare il suo potenziale sul commercio mondiale.

Un ricorso maggiore al voto a maggioranza qualificata non risolverà di per sé tutti i problemi cui deve fare fronte la politica estera e di sicurezza comune. Permangono altre sfide, come la ricerca di una maggiore convergenza degli interessi degli Stati membri e l'emergere di una cultura comune della politica estera. È questo l'obiettivo fondamentale della strategia globale dell'UE in materia di politica estera e di sicurezza, accolto con favore da tutti gli Stati membri. Tuttavia, nel tempo, la costruzione di posizioni dell'UE attraverso un processo pragmatico incentivato dal voto a maggioranza qualificata può contribuire anche a promuovere gradualmente una visione e interessi comuni che tutti gli Stati membri sono disposti a perseguire. Vi è inoltre la difficoltà di garantire che gli Stati membri attuino e difendano in modo efficace le posizioni concordate in seno al Consiglio nelle loro relazioni bilaterali con i paesi terzi. Le ambizioni degli Stati membri in materia di politica estera e di sicurezza comune dovrebbero riflettersi anche nella capacità di bilancio dell'Unione nel prossimo quadro finanziario pluriennale.

3. Esempi in cui la regola dell'unanimità indebolisce la politica estera e di sicurezza comune dell'UE

Negli ultimi anni sono state prese numerose decisioni importanti nel settore della politica estera e di sicurezza comune. Inoltre, l'Unione ha utilizzato gli altri strumenti di politica

⁸ Articolo 24, paragrafo 3, del TUE.

⁹ Con eccezioni molto limitate e condizionali di cui all'articolo 218, paragrafo 8, primo comma, del TFUE.

esterna di cui dispone per promuovere i suoi valori nel mondo, facendo affidamento sul voto a maggioranza qualificata.

Esempi di atti dell'UE che hanno promosso i suoi valori nelle sue relazioni esterne decisi con voto a maggioranza qualificata

- Le preferenze commerciali sono concesse ai paesi terzi **nel quadro del sistema di preferenze generalizzate**. Ai paesi che non rispettano i diritti umani fondamentali queste preferenze possono essere sospese, con importanti ripercussioni economiche. L'UE ha sospeso o revocato preferenze commerciali nel quadro di tale sistema al Myanmar, alla Bielorussia e allo Sri Lanka a seguito di gravi violazioni dei diritti umani.
- I quadri giuridici dell'UE sia **sui controlli delle esportazioni per gli strumenti utilizzati per la tortura e la pena di morte sia sui beni a duplice uso** sono stati adottati a maggioranza qualificata.

Vi sono stati casi in cui, a causa dell'unanimità, le decisioni dell'UE su importanti questioni di politica estera e di sicurezza comune, in particolare sui diritti umani, sulle sanzioni dell'UE o su ambiti fondamentali per l'UE, sono state bloccate, adottate troppo lentamente o diluite. **Questi casi dimostrano la necessità di migliorare l'efficienza dell'Unione nella sua politica estera.**

Casi in cui l'unanimità ha impedito, fortemente ritardato o influito negativamente sul contenuto delle decisioni sulla politica estera e di sicurezza comune

Diritti umani

Uno degli obiettivi principali dell'Unione è la promozione dei diritti umani. Negli ultimi anni si sono verificati casi in cui uno Stato membro o diversi Stati membri hanno ritardato, bloccato o diluito le posizioni dell'Unione per motivi non collegati ai diritti umani. Ciò è avvenuto sia nel quadro delle relazioni bilaterali dell'Unione con i paesi terzi che nell'ambito di organizzazioni internazionali. Ciascuno di questi casi ha indebolito la capacità dell'Unione di promuovere il rispetto dei diritti umani a livello internazionale, ha inciso negativamente sulla sua credibilità e ha impedito all'Unione di realizzare i suoi obiettivi.

- Il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite a Ginevra è la principale sede mondiale per la discussione dei diritti umani. Il suo programma è strutturato in 10 punti. Le più importanti situazioni specifiche per paese sono trattate al punto 4.

Nel giugno 2017, l'UE **per la prima volta** non è stata in grado di pronunciare una dichiarazione a titolo del punto 4 in sede di Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite a causa delle obiezioni avanzate da pochi Stati membri, che non riguardavano la sostanza delle valutazioni effettuate. Tali Stati membri si sono opposti alla menzione esplicita di due paesi terzi che tutti gli altri Stati membri volevano menzionare a causa della situazione dei diritti umani in tali paesi. L'impossibilità di sbloccare la situazione ha fatto sì che l'UE non abbia potuto far sentire la sua voce.

- Nel settembre 2017 uno Stato membro ha ritardato in modo sostanziale l'adozione del piano di lavoro strategico dell'UE per il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite e la dichiarazione dell'UE a titolo del punto 4 a causa di un problema specifico con un paese terzo. Nell'ottobre dello stesso anno lo stesso Stato membro ha bloccato

il progetto di dichiarazione dell'UE al Terzo comitato dell'Assemblea generale dell'ONU, obbligando di fatto tutti gli altri ad accettare un riferimento a un caso specifico che è stato generalmente ritenuto sproporzionato, in termini sia di sostanza che di lunghezza, rispetto a tutti gli altri riferimenti contenuti nella dichiarazione.

- Nel febbraio 2018 una serie di obiezioni isolate avanzate da una manciata di Stati membri ha ritardato notevolmente l'adozione delle priorità annuali sui diritti umani che l'UE intende perseguire nelle sedi delle Nazioni Unite, che tutti gli altri hanno dovuto accettare di diluire.
- Difficoltà analoghe si sono verificate nelle relazioni bilaterali dell'UE con i paesi terzi. Sullo sfondo di una nuova legge che limita notevolmente lo spazio riservato alle organizzazioni non governative in Egitto, un numero limitato di Stati membri ha bloccato e, in ultima analisi, fortemente avversato la volontà di tutti gli altri Stati membri di includere una menzione esplicita, nel progetto di priorità del partenariato dell'UE con l'Egitto, al rispetto dei diritti umani e della società civile. Di conseguenza, il quadro delle relazioni bilaterali con l'Egitto non ha potuto essere rinnovato entro i termini previsti e mancava all'inizio del 2017.

Altre dichiarazioni di politica estera dell'UE

- Nel luglio 2016 l'UE **non è stata in grado di dare un pronto sostegno** alla sentenza di un tribunale arbitrale nell'ambito della Convenzione delle Nazioni Unite sul diritto del mare sul Mar Cinese meridionale a causa dell'obiezione di pochi Stati membri, scollegata dalla sentenza in questione. Dopo vari giorni di intensi negoziati è stata infine concordata una dichiarazione. Tuttavia, **pur essendo riuscita ad esortare tardivamente al rispetto del diritto internazionale, l'UE non ha potuto chiedere l'attuazione della sentenza.** Il problema è stato particolarmente grave, considerato che in parallelo si svolgevano il vertice UE-Cina e l'Asia-Europe Meeting (ASEM).
- Nel dicembre 2017 e nel maggio 2018, il requisito dell'unanimità su ogni aspetto di progetti onnicomprensivi **ha impedito all'UE di rilasciare dichiarazioni unificate** sugli sviluppi riguardanti Gerusalemme, nonostante il consenso degli Stati membri sulla posizione consolidata e di lunga data sullo status di Gerusalemme in base al diritto internazionale.

In entrambi i casi, l'Unione non è stata in grado di reagire in maniera tempestiva e decisa a uno sviluppo internazionale sulla quale aveva una posizione chiara e consolidata.

Sanzioni dell'UE

- Nel febbraio 2017 uno Stato membro **ha bloccato il rinnovo dell'embargo sulle armi nei confronti della Bielorussia** fino a quando tutti gli altri Stati membri non hanno accettato di esentare una determinata categoria di armi leggere per evitare che l'embargo scadesse del tutto. Un anno dopo, lo stesso Stato membro ha subordinato il rinnovo all'estensione dell'esenzione a una categoria supplementare di armi, condizione che tutti gli altri Stati membri hanno ancora una volta dovuto accettare per lo stesso motivo.
- Nell'estate del 2017 uno **Stato membro ha bloccato l'adozione di misure restrittive**

mirate dell'UE nei confronti del Venezuela, misure che l'UE aveva già preannunciato qualora si fossero verificati determinati sviluppi politici nazionali, che si sono effettivamente concretizzati. Le misure restrittive in questione sono state adottate solo nel novembre 2017 a seguito di un ulteriore grave deterioramento della situazione sul campo.

Questi esempi dimostrano ancora una volta che il voto all'unanimità in sede di Consiglio ostacola la capacità dell'Unione europea di reagire rapidamente e fermamente agli sviluppi internazionali. Mentre l'istituzione di regimi di sanzioni nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune è decisa all'unanimità, il regime di controsanzioni dell'UE, noto anche come "Blocking Statute"¹⁰, è deciso a maggioranza qualificata, così da poterlo aggiornare rapidamente in risposta agli sviluppi internazionali.

Missioni civili nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune

- Più di recente, nel 2018, **la proroga di una missione per lo sviluppo delle capacità nel Sahel è stata bloccata** da uno Stato membro fino a quando un altro Stato membro non ha sciolto le sue riserve su una missione distinta in Iraq. Purtroppo non era la prima volta che uno Stato membro si opponeva o causava ritardi su un aspetto specifico della politica di sicurezza e di difesa comune in risposta allo stesso comportamento tenuto da un altro Stato membro su un altro aspetto. In ultima analisi, tali situazioni non hanno mai impedito all'UE di agire, ma in alcuni casi hanno ritardato l'adozione delle decisioni necessarie.

I ritardi nel processo decisionale **a causa dell'unanimità** vanno oltre le decisioni di lanciare e istituire missioni civili nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune, ma riguardano anche aspetti di attuazione pratica, come l'approvazione delle relazioni semestrali obbligatorie che ciascuna missione civile nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune deve presentare periodicamente al Consiglio.

All'origine di queste e altre situazioni analoghe non vi erano differenze inconciliabili negli interessi a lungo termine, bensì la facoltà di porre il veto, che ha permesso agli Stati membri di bloccare il processo decisionale per motivi non sempre collegati alla questione in esame e che li ha scoraggiati dal cercare un compromesso costruttivo.

Va notato che nella maggior parte degli esempi citati sopra, l'impegno profuso da tutte le parti interessate ha spesso permesso di trovare soluzioni. Queste soluzioni, tuttavia, comportano un prezzo. Le discussioni prolungate dovute all'uso del "veto" sono state spesso fonte di **divisione** e hanno intaccato la capacità di influenza e la coesione dell'UE.

4. Il quadro decisionale attuale per la politica estera e di sicurezza comune

Il trattato sull'Unione europea stabilisce la regola generale secondo la quale il Consiglio adotta le decisioni in materia di politica estera e di sicurezza comune **all'unanimità** (articolo

¹⁰ Regolamento (CE) n. 2271/96 del Consiglio, del 22 novembre 1996, relativo alla protezione dagli effetti extraterritoriali derivanti dall'applicazione di una normativa adottata da un paese terzo, e dalle azioni su di essa basate o da essa derivanti (GU L 309 del 29.11.1996, pag. 1).

24, paragrafo 1 e articolo 31, paragrafo 1, del trattato)¹¹. Dall'adozione del trattato di Maastricht l'unanimità è rimasta la norma. Allo stesso tempo **la regola della maggioranza qualificata esiste ed è già applicabile in alcune circostanze** nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune.

4.1. Mentre l'unanimità è la regola generale per il processo decisionale della politica estera e di sicurezza comune...

La regola dell'unanimità nella politica estera e di sicurezza comune contrasta con altri settori dell'azione esterna dell'UE (quali le politiche dell'Unione in materia di sviluppo e cooperazione o il commercio internazionale), in cui la regola generale prevede che le decisioni siano adottate a maggioranza qualificata¹².

Tenuto conto delle difficoltà che questa norma può comportare, il trattato sull'Unione europea prevede una norma che mira ad agevolare l'adozione delle decisioni all'unanimità, offrendo un margine di flessibilità che permette una maggiore efficacia in vista dell'adozione delle decisioni.

La cosiddetta "**astensione costruttiva**" (articolo 31, paragrafo 1, secondo comma, del TUE) prevede che uno Stato membro possa astenersi dal voto unanime nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune con una dichiarazione formale. Lo Stato membro non sarà obbligato ad applicare la decisione. Tuttavia, in uno spirito di solidarietà, lo Stato membro è tenuto ad astenersi da azioni che ostacolerebbero gli sforzi dell'Unione per attuare la decisione in questione.

Ad oggi l'astensione costruttiva è stata utilizzata da uno Stato membro una sola volta, quando l'UE ha deciso nel 2008¹³ di istituire una missione civile nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune in Kosovo*.

Promemoria - procedure di voto nel Consiglio

Maggioranza semplice (articolo 238 del TFUE): la maggioranza semplice è di 15 dei 28 Stati membri.

Maggioranza qualificata (articolo 16 del TUE e articolo 238, paragrafo 3, del TFUE): dopo il 2014 la maggioranza qualificata è raggiunta se il 55% degli Stati membri vota a favore, che in pratica equivale a 16 paesi su 28, e se gli Stati membri a favore rappresentano almeno il 65% della popolazione totale dell'UE. L'astensione conta come un voto contrario.

Unanimità (articolo 238, paragrafo 4, del TFUE): tutti gli Stati membri devono essere d'accordo prima di adottare una decisione. L'astensione non impedisce l'adozione delle

¹¹ Gli altri settori in cui le decisioni sono adottate all'unanimità sono l'imposizione fiscale, la previdenza sociale o la protezione sociale, l'adesione di nuovi paesi all'UE e la cooperazione operativa di polizia.

¹² Mentre altri settori dell'azione esterna dell'UE sono disciplinati dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, la politica estera e di sicurezza comune è disciplinata dalle disposizioni del trattato sull'Unione europea.

¹³ Azione comune del Consiglio 2008/124/PESC del 4 febbraio 2008 (GU L 42 del 16.2.2008, pag. 92).

* Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 (1999) dell'UNSC e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

decisioni adottate dal Consiglio che delibera all'unanimità.

4.2. ... il voto a maggioranza qualificata è previsto e già applicabile in alcuni casi per la politica estera e di sicurezza comune...

Il Consiglio europeo ha già dichiarato nel 1990 che dovrebbe essere preso in considerazione il voto a maggioranza qualificata per l'attuazione delle politiche comuni in materia di politica estera e di sicurezza concordate precedentemente¹⁴. Tenuto conto di questo obiettivo, gli Stati membri hanno convenuto, con le successive modifiche dei trattati, di passare progressivamente al processo decisionale a maggioranza qualificata. L'articolo 31, paragrafo 2, del TUE **ha grandi potenzialità che finora non sono state sfruttate**.

L'articolo 31, paragrafo 2, del TUE prevede che il Consiglio decida a maggioranza qualificata sulle questioni inerenti alla politica estera e di sicurezza comune nei seguenti casi¹⁵:

Casi in cui l'articolo 31, paragrafo 2, del TUE *consente* di utilizzare il voto a maggioranza qualificata:

- *"un'azione o una posizione dell'Unione, sulla base di una decisione del Consiglio europeo relativa agli interessi e obiettivi strategici dell'Unione di cui all'articolo 22, paragrafo 1 del TUE"*.

Questa disposizione offre al Consiglio europeo la possibilità di adottare all'unanimità una decisione che definisce gli interessi e gli obiettivi strategici dell'UE in uno o più settori specifici della politica estera e di sicurezza comune. Una volta che il Consiglio europeo fissa gli obiettivi e i principi strategici dell'azione o della posizione prevista, il Consiglio adotta a maggioranza qualificata tutte le decisioni di attuazione delle decisioni strategiche del Consiglio europeo.

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

Questa disposizione consente al Consiglio europeo (di propria iniziativa o su proposta dell'alto rappresentante) di chiedere, all'unanimità, all'alto rappresentante di presentare al Consiglio una proposta di decisione che definisca un'azione o una posizione dell'Unione. In tali casi, il Consiglio delibera a maggioranza qualificata. Il contenuto potenziale di tale richiesta del Consiglio europeo non è definito nei trattati e potrebbe

¹⁴ Cfr. le conclusioni del Consiglio nella preparazione della conferenza intergovernativa precedente alla conclusione del trattato di Maastricht http://www.consilium.europa.eu/media/20554/1990_october_-_rome_eng.pdf.

¹⁵ Altri articoli in cui le decisioni devono essere adottate a maggioranza qualificata ai sensi del trattato sull'Unione europea: articolo 41, paragrafo 3, articolo 45, paragrafo 2, e articolo 46, paragrafo 2, del TUE. Di recente, sulla base dell'articolo 46, paragrafo 2, del TUE, una vasta maggioranza degli Stati membri ha deciso di fare progredire la cooperazione europea in materia di difesa adottando una decisione con votazione a maggioranza qualificata per l'istituzione della cooperazione strutturata permanente nel settore della sicurezza e della difesa. L'istituzione di questo tipo di cooperazione rafforzerà la capacità dell'UE quale partner per la sicurezza internazionale e ottimizzerà l'efficacia della spesa per la difesa degli Stati membri.

quindi comprendere tutti i settori della politica estera e di sicurezza comune.

Casi in cui l'articolo 31, paragrafo 2, del TUE *richiede* il voto a maggioranza qualificata:

- *"l'attuazione di una decisione che definisce un'azione o una posizione dell'Unione"*.

Ciò riguarda la situazione a seguito dell'adozione all'unanimità di un'azione o di una posizione iniziale da parte del Consiglio, che adotterebbe tutte le successive decisioni di esecuzione a maggioranza qualificata.

- *"nomina di un rappresentante speciale (su proposta dell'alto rappresentante/vicepresidente) a norma dell'articolo 33 TUE"*.

I rappresentanti speciali hanno un mandato in relazione a specifiche questioni di politica estera e di sicurezza comune. La maggioranza qualificata ha funzionato bene nella pratica, permettendo l'adozione di decisioni rapide, senza dover ricorrere a un voto formale. Come in altri settori del processo decisionale a maggioranza qualificata, la nomina di rappresentanti speciali è sempre stata decisa di comune accordo.

Il TUE stabilisce **due importanti misure di salvaguardia** che disciplinano il ricorso al voto a maggioranza qualificata nelle questioni di politica estera e di sicurezza comune.

Misure di salvaguardia per il ricorso alla maggioranza qualificata nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune

- L'articolo 31, paragrafo 2, del TUE prevede un **"freno di emergenza"** che consente a uno Stato membro di **opporsi a una decisione a maggioranza qualificata per "specificati e vitali motivi di politica nazionale"**, nel qual caso non si terrà una votazione. In caso di mancata consultazione tra l'alto rappresentante e lo Stato membro in questione, il Consiglio dell'UE può chiedere a maggioranza qualificata di adire il Consiglio europeo per una decisione **all'unanimità**.
- L'articolo 31, paragrafo 4, del TUE **esclude le decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa** dall'ambito di applicazione dell'articolo 31, paragrafo 2, del TUE, garantendo in tal modo che decisioni con siffatte implicazioni non siano adottate a maggioranza qualificata.

4.3. ... e l'uso della maggioranza qualificata nella politica estera e di sicurezza comune potrebbe essere ulteriormente estesa

Il trattato di Lisbona ha introdotto la **possibilità di estendere ulteriormente il ricorso al voto a maggioranza qualificata**. Sulla base della cosiddetta **"clausola passerella"** di cui **all'articolo 31, paragrafo 3, del TUE**, il Consiglio europeo può autorizzare all'unanimità il Consiglio a deliberare a maggioranza qualificata nei casi di politica estera e di sicurezza comune diversi da quelli di cui all'articolo 31, paragrafo 2, del TUE.

Di conseguenza, gli Stati membri avevano previsto chiaramente che, affinché l'Unione europea potesse diventare un soggetto veramente efficace ed efficiente negli affari esteri e di sicurezza, sarebbe stato opportuno che il Consiglio potesse deliberare a maggioranza qualificata all'infuori dei casi specifici previsti dall'articolo 31, paragrafo 2, del TUE.

Entrambe le misure di salvaguardia di cui al punto 4.2 continueranno ad applicarsi dopo il ricorso alla "clausola passerella" di cui all'articolo 31, paragrafo 3, TUE.

5. Proposte concrete per migliorare la politica estera e di sicurezza comune nel processo decisionale attraverso il voto a maggioranza qualificata

La Commissione invita quindi gli Stati membri a sfruttare il potenziale del trattato sull'Unione europea per quanto riguarda il voto a maggioranza qualificata sulle questioni di politica estera e di sicurezza comune. Non propone che il Consiglio deliberi a maggioranza qualificata in tutti gli ambiti della politica estera e di sicurezza comune, bensì che si concentri su quelli in cui **il voto a maggioranza qualificata apporterebbe una netta svolta positiva**.

Le norme del trattato riguardanti l'"**astensione costruttiva**" ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 1, del TUE, e il ricorso al voto a maggioranza qualificata a norma dell'articolo 31, paragrafo 2, del TUE, presentano grandi potenzialità. Tali strumenti, se fossero stati utilizzati, avrebbero consentito di risolvere alcune delle situazioni descritte nella sezione 3. La Commissione invita pertanto gli Stati membri in sede di Consiglio a **sfruttare pienamente tale potenziale applicando i trattati rispettandone la lettera e lo spirito**.

In questo contesto, le conclusioni del Consiglio sono uno strumento utile per concordare politicamente le posizioni dell'UE su specifiche questioni di politica estera. Il Consiglio dovrebbe tuttavia astenersi dal concordare posizioni di comune accordo¹⁶ sulla politica estera e di sicurezza comune e su altre questioni connesse tramite procedimenti paralleli o informali laddove è possibile utilizzare gli strumenti previsti dal trattato. Ciò permetterebbe di sfruttare il potenziale dell'articolo 31, paragrafo 1, dell'articolo 31, paragrafo 2, e dell'articolo 31, paragrafo 3, del TUE.

Inoltre, se una questione non riguarda la politica estera e di sicurezza comune bensì gli aspetti esterni di una politica disciplinata dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea, le basi giuridiche corrispondenti dovrebbero essere utilizzate per l'adozione di decisioni, senza applicare la regola dell'unanimità. Il potenziale della diffusa rete di delegazioni dell'UE in tutto il mondo e presso le organizzazioni internazionali dovrebbe essere sfruttato appieno¹⁷.

Sfruttare il potenziale delle disposizioni di voto a maggioranza qualificata esistenti a norma dell'articolo 31, paragrafo 2, del TUE

Il Consiglio ha già esercitato il voto a maggioranza qualificata quando ha modificato gli elenchi delle misure restrittive dell'UE (persone ed entità soggette a un congelamento dei beni e al divieto di viaggio), soprattutto nei casi che riflettono le modifiche delle sanzioni internazionali adottate dalle Nazioni Unite e, occasionalmente, per modificare gli elenchi a titolo del regime autonomo di sanzioni dell'UE quando la modifica stessa non è stata ritenuta sensibile dal Consiglio dell'UE¹⁸. La Commissione propone che il Consiglio **utilizzi costantemente il voto a maggioranza qualificata per modificare gli elenchi di tutti i regimi di sanzioni dell'UE**, comprese le misure autonome, conformemente alle procedure di cui all'articolo 31, paragrafo 2, del TUE (terzo trattino).

¹⁶ L'accordo comune è una pratica non prevista dai trattati, in cui tutti gli Stati membri danno il proprio assenso esplicito, senza possibilità di astensione.

¹⁷ Articolo 221 del TFUE.

¹⁸ Cfr. la decisione di esecuzione (PESC) 2018/1086 del Consiglio, del 30 luglio 2018, concernente misure restrittive in considerazione della situazione in Libia (GU L 194 del 31.7.2018, pag. 150).

Il Consiglio europeo ha la prerogativa di identificare gli interessi e gli obiettivi strategici della politica estera e di sicurezza comune dell'UE, anche tematicamente e per quanto concerne i rapporti con un paese o con una regione specifici¹⁹. La Commissione propone che il Consiglio europeo adotti le decisioni che definiscono le strategie, le priorità o gli orientamenti tematici o geografici, precisando il campo di applicazione e le condizioni alle quali il Consiglio può deliberare a maggioranza qualificata per applicarle, ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 2, del TUE (primo trattino).

Sfruttare il potenziale delle attuali disposizioni di maggioranza qualificata di cui al paragrafo 31, paragrafo 2, del TUE costituirebbe un miglioramento significativo, ma non permetterebbe di ovviare a molte delle carenze individuate. Per affrontarle, la Commissione propone anche di esplorare soluzioni più strutturali, **rafforzando il processo decisionale in materia di politica estera e di sicurezza comune di cui all'articolo 31, paragrafo 3, del TUE, utilizzando la clausola "passerella"**.

La Commissione **ha individuato tre** settori specifici che trarrebbero immediato beneficio dall'applicazione della clausola "passerella" di cui all'articolo 31, paragrafo 3, del TUE.

5.1. Posizioni dell'UE in materia di diritti umani nelle sedi multilaterali

L'universalità e l'indivisibilità dei diritti umani è uno dei principi fondamentali che hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento dell'UE e che guida la sua azione esterna²⁰. L'unità politica sui diritti umani è fondamentale per mantenere la credibilità internazionale dell'UE e il potere di persuasione, all'interno e al di fuori dei consessi multilaterali.

Quando le posizioni dell'UE sui diritti umani da adottare nelle sedi internazionali vengono discusse nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, solitamente sono concordate di comune accordo, generalmente sotto forma di conclusioni del Consiglio. Il passaggio al voto a maggioranza qualificata consentirà **un'azione dell'UE più efficiente e tempestiva**. Situazioni come quella del giugno 2017, quando l'Unione non è stata in grado di presentare una dichiarazione a titolo del punto 4 (situazioni dei diritti umani che richiedono l'attenzione del Consiglio) presso il Consiglio dei diritti umani delle Nazioni Unite **non potrebbero più verificarsi**.

La Commissione suggerisce pertanto che **il Consiglio europeo adotti all'unanimità una decisione ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, del TUE, che stabilisca che tutte le posizioni dell'UE sui diritti umani nelle sedi internazionali siano adottate a maggioranza qualificata sotto forma di decisioni del Consiglio**.

5.2. Adozione e modifica dei regimi delle sanzioni UE

La politica in materia di sanzioni è uno dei più importanti strumenti di politica estera e di sicurezza dell'UE, che fa leva sulla significativa potenza economica dell'Unione per promuovere i suoi obiettivi esterni. L'unità di azione è fondamentale per salvaguardare la parità di condizioni nel funzionamento del mercato interno e l'efficienza delle norme comuni nell'ambito di Schengen.

¹⁹ Articolo 22, paragrafo 1, articolo 22, paragrafo 2, e articolo 26, paragrafo 1, del TUE.

²⁰ Come previsto all'articolo 21 del TUE.

Negli ultimi anni il ricorso a misure restrittive da parte dell'UE è aumentato in frequenza e intensità, dimostrando la volontà dell'UE di reagire, scoraggiare e influenzare gli sviluppi esercitando una pressione politica ed economica. Come nel caso della politica commerciale in cui si applica la votazione a maggioranza qualificata, la negoziazione delle sanzioni è sempre orientata a definire un livello di ambizione politica e individuare un giusto equilibrio tra gli interessi economici degli Stati membri. È interesse comune di tutti gli Stati membri che l'UE sia in grado di agire in modo decisivo nel proprio interesse geopolitico, il più delle volte nel quadro di una mobilitazione internazionale contro gravi violazioni del diritto internazionale.

La Commissione suggerisce pertanto che **il Consiglio europeo adotti all'unanimità una decisione ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, del TUE, che stabilisca che le decisioni che stabiliscono un regime di sanzioni siano adottate dal Consiglio con voto a maggioranza qualificata²¹.**

5.3. Missioni civili nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune

Le missioni civili nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune svolgono un ruolo importante nell'impegno globale dell'UE per la pace e la sicurezza. Finora per avviare e decidere l'attuazione delle missioni civili il Consiglio ha deliberato all'unanimità²².

In un contesto internazionale dinamico, l'UE deve poter attivare rapidamente i propri strumenti per rispondere e impegnarsi in contesti di crisi o post-crisi in maniera tempestiva e visibile, per sostenere direttamente le autorità nazionali e/o le comunità locali. Poiché l'UE punta a esportare stabilità nel suo vicinato, è probabile che le missioni civili aumentino di numero. I contesti mutevoli in cui si svolgono tali missioni richiedono una gestione efficace e flessibile.

La Commissione suggerisce pertanto che **il Consiglio europeo adotti all'unanimità una decisione ai sensi dell'articolo 31, paragrafo 3, del TUE, che stabilisca che tutte le decisioni relative alle missioni civili nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune siano adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata.**

Per prima cosa, occorre valutare in particolare tutte le missioni volte alla creazione di capacità in termini di stato di diritto e per la riforma del settore della sicurezza, poiché solitamente operano in sinergia con altri strumenti dell'UE regolati a maggioranza qualificata in sede di Consiglio.

Il Consiglio europeo potrebbe comunque **decidere che una volta votate all'unanimità, tutte le decisioni relative all'attuazione delle missioni civili nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune siano adottate dal Consiglio a maggioranza qualificata²³.**

6. Conclusioni

La politica estera e di sicurezza comune dell'UE è stata rafforzata notevolmente da quando è stata istituita. I risultati ottenuti, per esempio nei Balcani occidentali, per appoggiare l'Ucraina e in relazione al programma nucleare iraniano sono significativi. I partner dell'UE

²¹ Oltre alle possibilità indicate precedentemente nel primo riquadro della sezione 5.

²² Articolo 42, paragrafo 4, articolo 43, paragrafo 2, e articolo 291, paragrafo 28, del TUE.

²³ Compresa le decisioni prese dietro delega.

nel mondo si attendono che l'UE difenda i suoi valori e l'ordine multilaterale basato sulle norme internazionali.

Vi è una crescente consapevolezza che la difficile situazione internazionale che ci troviamo ad affrontare richiede un "cambio di marcia" nella politica estera e di sicurezza comune. L'UE deve diventare un soggetto internazionale più forte, in grado di continuare a plasmare il nostro futuro, sostenere la nostra sovranità comune ed esercitare un'influenza internazionale positiva.

L'efficienza del processo decisionale può essere migliorata in alcuni ambiti della politica estera e di sicurezza comune. In tal modo l'Unione europea potrà agire in piena autonomia.

Per questo motivo la Commissione raccomanda di sfruttare il potenziale del trattato sull'Unione europea utilizzando tutte le possibilità nell'ambito della politica estera e di sicurezza comune, in particolare aumentando il ricorso al voto a maggioranza qualificata.

Per contribuire a costruire un'Unione più unita, più forte e più democratica nella prospettiva del 2025, la Commissione europea invita i leader, nella riunione del 9 maggio 2019 a **Sibiu, ad approvare le proposte contenute nella presente comunicazione**. Il Consiglio dovrebbe deliberare a maggioranza qualificata nei tre seguenti settori della politica estera e di sicurezza comune:

- questioni relative ai diritti umani nelle sedi multilaterali;
- politica in materia di sanzioni;
- missioni civili nell'ambito della politica di sicurezza e di difesa comune.