



Freedom, Security & Justice:
European Legal Studies

*Rivista quadrimestrale on line
sullo Spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*

2017, n. 2

EDITORIALE
SCIENTIFICA



DIRETTORE

Angela Di Stasi

Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno

COMITATO SCIENTIFICO

Sergio Maria Carbone, Professore Emerito, Università di Genova
Roberta Clerici, Ordinario di Diritto Internazionale privato, Università di Milano
Pablo Antonio Fernández-Sánchez, Cattedratico de Derecho internacional, Universidad de Sevilla
Nigel Lowe, Professor Emeritus, University of Cardiff
Paolo Mengozzi, Avvocato generale presso la Corte di giustizia dell'UE
Massimo Panebianco, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Guido Raimondi, Presidente della Corte europea dei diritti dell'uomo di Strasburgo
Giuseppe Tesaurò, Presidente Emerito della Corte Costituzionale
Antonio Tizzano, Vice Presidente della Corte di giustizia dell'UE
Ugo Villani, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Luiss di Roma

COMITATO EDITORIALE

Maria Caterina Baruffi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Verona
Giandonato Caggiano, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Claudia Morviducci, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università Roma Tre
Lina Panella, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Messina
Nicoletta Parisi, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Catania-Componente ANAC
Lucia Serena Rossi, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Bologna
Ennio Triggiani, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bari
Talitha Vassalli di Dachenhausen, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"



COMITATO DEI REFEREE

Bruno Barel, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Padova
Ruggiero Cafari Panico, Ordinario di Diritto dell'Unione europea, Università di Milano
Ida Caracciolo, Ordinario di Diritto Internazionale, Università della Campania "Luigi Vanvitelli"
Luisa Casseti, Ordinario di Istituzioni di Diritto Pubblico, Università di Perugia
Rosario Espinosa Calabuig, Profesor de Derecho Internacional Privado, Universidad de Valencia
Giancarlo Guarino, già Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Napoli "Federico II"
Elsbeth Guild, Associate Senior Research Fellow, CEPS
Luigi Kalb, Ordinario di Procedura Penale, Università di Salerno
Luisa Marin, Assistant Professor in European Law, University of Twente
Rostane Medhi, Professeur de Droit Public, Université d'Aix-Marseille
Stefania Negri, Associato di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Piero Pennetta, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Pietro Pustorino, Associato di Diritto Internazionale, Università di Siena
Alessandra A. Souza Silveira, Diretora do Centro de Estudos em Direito da União Europeia, Universidad do Minho
Chiara Enrica Tuo, Associato di Diritto dell'Unione europea, Università di Genova
Alessandra Zanobetti, Ordinario di Diritto Internazionale, Università di Bologna

COMITATO DI REDAZIONE

Francesco Buonomenna, Ricercatore di Diritto Internazionale, Università di Salerno
Daniela Fanciullo, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Caterina Fratea, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Verona
Anna Iermano, Assegnista di ricerca di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Angela Martone, Dottore di ricerca in Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno
Michele Messina, Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Messina
Rossana Palladino (Coordinatore), Ricercatore di Diritto dell'Unione europea, Università di Salerno



Rivista giuridica on line "Freedom, Security & Justice: European Legal Studies"

www.fsjeurostudies.eu

Editoriale Scientifica, Via San Biagio dei Librai, 39 - Napoli

CODICE ISSN 2532-2079 - Registrazione presso il Tribunale di Nocera Inferiore n° 3 del 3 marzo 2017

Indice-Sommario

2017, n. 2

Editoriale

L'applicazione del principio di mutua fiducia e il suo bilanciamento con il rispetto dei diritti fondamentali in relazione allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia p. 1
Paolo Mengozzi

Saggi e Articoli

Are You Syrious? Il diritto europeo delle migrazioni dopo la fine dell'emergenza alla frontiera orientale dell'Unione 7
Giandonato Caggiano

Lo *status* del principio di mutua fiducia nell'ordinamento dell'Unione secondo la giurisprudenza della Corte di giustizia. Qual è l'intruso? 26
Emanuela Pistoia

I residenti provenienti da Paesi terzi: cittadini senza cittadinanza? 52
Ennio Triggiani

Commenti e Note

Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia alla prova delle più evolute forme di cooperazione amministrativa 73
Simone Carrea

Jurisdiction in Contractual Matters under the Brussels IA Regulation: Where do Mixed Contracts Stand? 102
Diletta Danieli

The Enforcement of Posted Workers' Rights Across the European Union 114
Cinzia Peraro

Alcune note sulla dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia dopo il Consiglio europeo di giugno 2017 131
Cosimo Risi



ALCUNE NOTE SULLA DIMENSIONE ESTERNA DELLO SPAZIO DI LIBERTÀ, SICUREZZA E GIUSTIZIA DOPO IL CONSIGLIO EUROPEO DI GIUGNO 2017

Cosimo Risi*

SOMMARIO: 1. Premessa. – 2. L'azione esterna ai sensi del Trattato sull'Unione europea.
– 3. L'azione interna ai sensi del Trattato sull'Unione europea. – 4. L'Agenda sulla
sicurezza. – 5. Conclusioni.

1. Premessa

Le note che seguono vertono sul collegamento tra la dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia e l'azione esterna dell'Unione europea (UE) in senso lato, assumendo come punto di avvio il Titolo V del Trattato sull'Unione europea (TUE), che contempla “le disposizioni generali relative all'azione esterna dell'Unione e le specifiche disposizioni concernenti la politica estera e di sicurezza comune”¹.

Tale collegamento non è esplicitato nel Trattato. Lo si evince da alcuni passaggi come quello che invoca, per l'Unione, la coerenza fra il suo agire esterno ed il suo agire interno: coerenza anzitutto riguardo al perseguimento dei principi fondanti. Il collegamento si è sostanziato nella prassi politica che vede l'Unione impegnata in prima linea sul fronte esterno (le crisi internazionali) e sul fronte interno (immigrazioni, terrorismo). Gli eventi sono di rilievo tale da interessare sia le singole politiche che l'assetto generale dell'Unione, fino a mettere in discussione la tenuta del sistema europeo.

L'Unione reagisce coi mezzi previsti dall'ordinamento e con soluzioni relativamente “inventive” come le comunicazioni e le agende, che dedica ai punti salienti dell'agenda internazionale: sicurezza interna, difesa, migrazioni. Emergono da questa documentazione i lineamenti di una politica della sicurezza che lega la sfera dell'intervento esterno alla sfera dell'intervento interno. Quanto era sotto traccia nel Trattato si evidenzia nella prassi: l'Unione è chiamata a fare politica a tutto tondo se vuole affrontare le sfide internazionali senza subirne passivamente gli effetti. Dalla sua

* Ambasciatore, docente di Relazioni internazionali e commentatore di politica estera. Indirizzo e-mail: cosimo.risi@gmail.com

¹ In particolare, esse si propongono di integrare il contributo di A. RIZZO, *La dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Sviluppi recenti e sfide aperte*, in questa *Rivista*, 2017, n. 1, pp. 147-177, nel quale sono stati delineati i profili giuridici della dimensione esterna dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia. Per approfondimenti sia consentito di rinviare a C. RISI (a cura di), *L'azione esterna dell'Unione europea dopo Lisbona*, III ed., Napoli, 2010.

reattività passa la sua possibilità di sopravvivere e soprattutto di evolvere verso il modello federale (o para-federale o di integrazione sempre più stretta). È il modello che il Regno Unito contesta alla radice nello scegliere la via del recesso.

2. L'azione esterna ai sensi del Trattato sull'Unione europea

L'introduzione di disposizioni generali applicabili all'insieme dell'azione esterna è una novità del Trattato di Lisbona. Il Trattato compie la duplice operazione di descrivere le finalità generali dell'azione esterna e di offrire maggiore visibilità all'obiettivo della coerenza. Il Titolo V TUE - nonché le specifiche disposizioni del TFUE - colloca la politica estera e di sicurezza (PESC) e la politica di difesa (PSDC) in una peculiare categoria di competenze dell'Unione². E perciò individua un terreno comune di principi e obiettivi cui PESC e PSDC, nonché le altre politiche esterne, devono mirare³.

La novità è volta a rafforzare la coerenza del sistema e perciò pone l'intera strumentazione dell'Unione al servizio della sua proiezione esterna. Il Trattato si prefigge così di completare il processo di ricerca di quella voce unica sulla scena internazionale,

² Rileva la norma dell'art. 21 del Trattato sull'Unione europea (TUE), inserita al Capo 1 del Titolo V e concernente "Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione". Il citato titolo V riguarda le "Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune". Si veda al riguardo l'art. 21 al secondo sottoparagrafo del par. 3: "L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori di azione esterna". Con Lisbona, PESC e PSDC sono collocate nell'ambito di una peculiare categoria di competenze dell'Unione, che la dottrina definirà *sui generis*: cfr. M. CREMONA, *Defining competence in EU external relations: lessons from the Treaty reform Process*, in A. DASHWOOD, M. MARESCAU, *Law and practice of EU external relations, Salient features of a Changing Landscape*, Cambridge, 2008, p. 65, cfr. art. 2 par. 4 del Trattato sul funzionamento dell'Unione (TFUE). Il Trattato di Lisbona inoltre individua *a common ground* di valori e obiettivi cui tanto la PESC e la PSDC, quanto le altre politiche dell'Unione nel settore delle relazioni esterne (cfr. art. 205 ss. TFUE), devono mirare a: salvaguardare i valori dell'Unione, consolidare e sostenere la democrazia, lo stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi di diritto internazionale, preservare la pace, favorire lo sviluppo sostenibile, incoraggiare l'integrazione dei paesi nell'economia mondiale, abolire le restrizioni agli scambi internazionali, mirare alla tutela dell'ambiente, sviluppare l'aiuto umanitario, promuovere la cooperazione multilaterale, cfr. art. 21 par. 2 lett. da a) ad h). Per ulteriori approfondimenti, si rinvia a S. DAZIANO, T. LAMBERT, J. SORIN (cur.), *Grandes questions européennes*, Paris, 2017, in particolare Cap. 17 "La politique étrangère et de sécurité commune" e Cap. 19 "La politique de sécurité et de défense commune (PSDC)"; R. DOVER, *The EU's foreign, security, and defence policies*, in M. CINI, N. PÉREZ-SOLÓRZANO BORRAGÁN, *European Union politics*, V ed., Oxford, 2016; A. LANG, M.P. MARIANI, *La politica estera dell'Unione europea*, Torino, 2014; U. VILLANI, *Gli sviluppi del Trattato di Lisbona in materia di politica estera e di sicurezza comune*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, n. 1, pp. 9-23. In riferimento all'era precedente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, v. C. NOVI, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, 2005.

³ La Corte di giustizia dell'Unione europea ha recentemente evidenziato che gli obiettivi di politica commerciale comune devono essere armonizzati con quelli individuati dal citato art. 21 par. 3 TUE, sottolineando come l'art. 207 par. 1 TFUE sancisca espressamente che "[la] politica commerciale comune è condotta nel quadro dei principi e obiettivi dell'azione esterna dell'Unione". Secondo la Corte di giustizia dell'Unione, "[L] obbligo] per l'Unione di recepire i suddetti obiettivi e principi nella gestione della propria politica commerciale comune deriva da una lettura congiunta dell'articolo 207, paragrafo 1, seconda frase, TFUE, dell'articolo 21, paragrafo 3, TUE e dell'articolo 205 TFUE" (cfr. Parere della Corte del 16 maggio 2017, n. 2/15, concernente un accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Singapore, cfr. particolarmente parr. 142 e 144).

che era negli obiettivi dell'Unione politica quale immaginata da Germania (Kohl) e Francia (Mitterrand) nei primi anni novanta del XX secolo. All'epoca l'esigenza della voce unica era legata al processo di riforme in corso nell'Est europeo dopo il collasso dell'Unione Sovietica. Agli inizi del XXI secolo, prima con la Costituzione per l'Europa e poi con il Trattato di Lisbona, l'esigenza si ripropone. Non esiste più la netta contrapposizione Est – Ovest, l'Unione resta schierata nel campo occidentale, emergono nuove sfide e nuovi attori globali, statuali (Cina, Russia) e non statuali (il grande terrorismo internazionale).

L'Unione è la prima potenza commerciale al mondo, eroga più della metà dell'aiuto allo sviluppo, non può rassegnarsi al ruolo di potenza civile, deve sviluppare un suo *hard power* politico e persino militare per essere riconosciuta come "Europa potenza" senza aggettivi. La fusione dell'Unione e della Comunità nella personalità giuridica unica accresce la coerenza delle politiche esterne e degli aspetti esterni delle politiche interne. Gli articoli 47 e 21 TUE sono chiari al riguardo. Spetta alla "*haute politique*", quale elaborata dal Consiglio europeo, il compito di assicurare tale coerenza e calarla nell'attività delle istituzioni eminentemente "politiche" come la Commissione e il Consiglio (specie il Consiglio Affari Esteri, presieduto in via permanente dall'Alto Rappresentante).

E tuttavia l'azione specifica dell'Unione nei singoli scenari non sempre è coerente. Le sfasature sono esempi di incoerenza: non della astratta strumentazione del Trattato, ma della modesta volontà degli stati membri di adoperarla conseguentemente. Le cooperazioni rafforzate permanenti in materia di difesa ne sono un esempio: contemplate nel Trattato del 2009, soltanto ora sembrano trovare concreto seguito.

Le disposizioni circa l'azione esterna s'applicano alla politica estera e di sicurezza, alla politica di sicurezza e difesa, alla politica commerciale, alla cooperazione coi paesi terzi, all'aiuto umanitario. A Lisbona l'articolazione in due Trattati, il TUE e il TFUE, fu necessaria per dare leggibilità alle norme fondamentali senza appesantirle con le norme procedurali. All'atto pratico la scelta si è rivelata meno felice di quella unitaria voluta dalla Convenzione per il Trattato costituzionale. Non per caso, in seno alla Conferenza intergovernativa 2007 che diede vita al Trattato di Lisbona, la delegazione britannica volle lo *split* per rilevare la specificità della politica estera e della sicurezza rispetto alle altre politiche già comunitarie e dunque assortite delle regole del metodo comunitario. Nell'ottica di Londra, la diplomazia avrebbe dovuto conservare il rango di attività degli stati praticata in connessione con l'Unione e non ad essa devoluta mediante la piena "comunitarizzazione". La logica dei pilastri, tipica del Trattato di Maastricht, avrebbe dovuto in qualche misura sopravvivere nel nuovo Trattato. Così di fatto è stato.

La distinzione ontologica tra PESC e PSDC, da un lato, e le altre politiche esterne (compresa la cooperazione giudiziaria nel settore penale), dall'altro, è resa esplicita nelle Dichiarazioni 13 e 14 annesse all'Atto finale della Conferenza intergovernativa preparatoria di Lisbona. Specie la Dichiarazione 14, ai sensi della quale "le disposizioni riguardanti la politica estera e di sicurezza comune, comprese quelle relative all'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e al servizio per

l'azione esterna, non incidono sulla base giuridica, sulle responsabilità e sui poteri esistenti di ciascuno Stato membro per quanto riguarda la formulazione e la conduzione della sua politica estera, il suo servizio diplomatico nazionale, le relazioni con i paesi terzi e la partecipazione alle organizzazioni internazionali compresa l'appartenenza di uno Stato membro al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite". Si chiarisce così l'intento delle parti di rilevare la peculiarità di PESC e PSDC nel quadro delle materie assegnate all'Unione⁴.

La coerenza dell'azione esterna si accompagna all'affermazione di obiettivi comuni rispetto all'insieme delle rilevanti politiche⁵. Gli obiettivi e i principi sono gli stessi che presiedono all'attività complessiva dell'Unione, talché nel suo agire esterno essa dovrebbe conformarsi all'agire interno. Il tutto con una nota di cautela che il Trattato non può che lasciare sotto traccia: mentre sul piano interno tutti i soggetti sono tenuti ad osservare l'ordinamento europeo (*acquis*), sul piano esterno i paesi terzi non hanno evidentemente lo stesso obbligo⁶. Per non parlare dei soggetti non statuali che non rispettano alcuna regola se non quelle proprie dei loro "ordinamenti".

⁴ Al di là della valutazione sulla portata propriamente giuridica di tale fonte, resta evidente l'attitudine degli Stati membri dell'Unione a rimarcare la peculiarità di PESC e PSDC nel contesto delle materie assegnate all'UE. La dottrina ha opportunamente considerato tali politiche come riconducibili a una competenza *sui generis* dell'Unione stessa. La formulazione dell'attuale art. 40 TUE modifica la precedente clausola di "subordinazione" di PESC e PSDC alle altre politiche dell'Unione (già Comunità europea). Dalla norma si può ricavare che le finalità perseguite dall'Unione in tali ambiti, a seconda dei casi, possono soccombere o prevalere rispetto agli obiettivi perseguiti dall'Unione stessa in tutti gli altri settori inerenti l'attuazione delle relazioni esterne. L'art. 40 TUE in effetti sancisce che "L'attuazione della politica estera e di sicurezza comune lascia impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione di cui agli articoli da 3 a 6 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea. L'attuazione delle politiche previste in tali articoli lascia parimenti impregiudicata l'applicazione delle procedure e la rispettiva portata delle attribuzioni delle istituzioni previste dai trattati per l'esercizio delle competenze dell'Unione a titolo del presente capo" (in tema si veda di recente A. RIZZO, *Profili giuridico-istituzionali della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2016, segnatamente pag. 289 ss. e, dello stesso A., *Aspetti istituzionali e giuridici della Politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione europea*, in C. RISI, A. RIZZO, *L'Europa della sicurezza e della difesa*, Napoli, 2016, segnatamente p. 157 ss. e letteratura ivi richiamata).

⁵ Sul principio di coerenza anche antecedentemente alle riforme di Lisbona, si veda in particolare C. HILLION, *Tous pour un, un pour tous! Coherence in the External Relations of the European Union*, in M. CREMONA, *Development in EU external relations Law*, Oxford, 2008, p. 10 ss. Si veda attualmente art. 21 par. 2, secondo sottoparagrafo, TUE (per tutti, v. E. CANNIZZARO, M.E. BARTOLONI, *Commento all'art. 21 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, segnatamente p. 225, dove si conclude per la sostanziale insindacabilità degli atti di politica estera dell'Unione alla luce del parametro della coerenza).

⁶ Esiste una consolidata prassi comunitaria, piuttosto rilevante sia sul piano strettamente giuridico sia da un punto di vista più generale, secondo la quale un accordo internazionale dell'Unione (già Comunità europea) può comunque perseguire, attraverso l'inserimento di clausole c.d. "elemento essenziale", finalità tanto di "promozione" quanto di "protezione" dei diritti umani (cfr. *ex multis* L. BARTELS, *Human Rights and Democracy Clauses in the EU's International Agreements*, Bruxelles, 2005). La prima finalità ("promozione") è da intendersi come adozione di strumenti positivi volti a favorire la diffusione e l'applicazione dei criteri democratici tramite adeguate riforme istituzionali a livello nazionale. Peraltro, l'azione promozionale in tali settori certamente nasconde le insidie maggiori, proprio in quanto essa potrebbe comportare un aggiramento dei limiti apposti alla competenza comunitaria in materia (cfr. il noto parere n. 2/94 della Corte di giustizia del 28 marzo 1996, in *Racc.*, p. I-1795 che negò l'adesione della CE alla CEDU per assenza di adeguata base giuridica nei Trattati, posizione peraltro confermata in sostanza

Per l'Unione la coerenza fra l'agire esterno e l'agire interno si profila come una petizione di principio più che come un obiettivo concretamente perseguibile in tutti gli scenari ed in tutte le situazioni. Basti pensare ai diritti umani ed alle libertà fondamentali, il cui rispetto è "sacro" in seno all'Unione e lo è meno altrove. E pur tuttavia l'Unione non può astenersi dall'avere rapporti diplomatici se non di collaborazione con soggetti che hanno una minore sensibilità al riguardo. L'*ars diplomatica*, intesa come capacità di adattarsi ai momenti ed alle circostanze, vale anche per l'Unione. Anzi, maggiore è l'adattabilità dell'Unione alle singole circostanze e maggiore è l'efficacia della sua azione. Non basta una buona attività declaratoria per avere una buona diplomazia. Occorre andare anche su terreni accidentati e fangosi.

Una costruzione così articolata dell'azione esterna impone che vi sia un centro regolatore cui fare riferimento per le strategie: un "quartiere generale" politico. Questo è individuato nel Consiglio europeo, che è chiamato ad adottare, all'unanimità e su proposta del Consiglio, le decisioni inerenti agli interessi e agli obiettivi strategici dell'Unione

dalla stessa Corte nel parere relativo alla più recente proposta di accordo di adesione dell'Unione alla CEDU stessa, cfr. Parere 2/13, ECLI:EU:C:2014:2454. Si veda anche l'art. 51, par. 2, della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea che precisa appunto che la Carta stessa non amplia "l'ambito di applicazione del diritto dell'Unione al di là delle competenze dell'Unione, né introduce competenze nuove o compiti nuovi per l'Unione, né modifica le competenze e i compiti definiti nei trattati". Per quanto riguarda la giurisprudenza comunitaria sul punto, cfr. la sentenza del 21 dicembre 1996, causa C-268/94, *Portogallo c. Consiglio*, in cui la Corte di giustizia ha interpretato un accordo di cooperazione con l'India confermando la legittimità dell'inserimento, in un accordo simile, di una clausola "diritti dell'uomo", contenente un meccanismo sospensivo in caso di sua inosservanza. La Corte, in quella stessa sentenza, non ha ritenuto sufficiente che la Comunità, nell'attuare la propria politica di cooperazione allo sviluppo, "contribuisca" alla tutela dei diritti fondamentali, in quanto tale tutela rappresenta invece un vero e proprio elemento "costitutivo" dell'azione comunitaria in materia di cooperazione allo sviluppo, ciò che va a conferma dell'impostazione offerta su tali profili dalla Dichiarazione di Comunità e Stati membri sui diritti umani e la politica comunitaria di sviluppo (v. *Boll. CE*, n. 11, 1991, 1.3.67, v. in tal senso S. PEERS, *Fragmentation or Evasion in the Community's development Policy? The Impact of Portugal v. Council*, in A. DASHWOOD, C. HILLION (cur.), *The General Law of EC External Relations*, Londra/Cambridge, 2001, p. 100 ss.). Sulla prassi più recente che tende ad assottigliare la distanza tra strumenti previsti nel TFUE (politica commerciale comune etc...) e strumenti di PESC e PSDC (presenti oggi nel TUE) cfr. le osservazioni di A. DASHWOOD, *Art. 47 TEU and the relationship between first and second pillar competences*, in A. DASHWOOD, M. MARESCAU, *Law and Practice of EU External relations*, cit., p. 70 ss. Rispetto all'obiettivo della "promozione" dei diritti umani, quello della "protezione" di tali diritti muove in una direzione teoricamente inversa, ossia "conservativa" di livelli di tutela accettabili secondo i parametri stabiliti nei trattati. Seguendo questa diversa ottica, la stessa norma della Carta di Nizza, art. 51, c. 2, citata sopra, assume una valenza forse meno "penalizzante" sotto il profilo dell'assunzione di competenze da parte dell'Unione. Quest'ultima, anche quando agisce all'esterno dei propri confini, basa i propri interventi (tramite accordi) su un nucleo di valori sanciti nella Carta stessa, imponendo uno *standard minimo* di tutela rispetto al quale qualsiasi arretramento inficia la piena legittimità di quegli stessi interventi. In tal senso, una clausola "diritti umani" finisce quasi sempre per assumere i connotati di un *elemento essenziale* dell'accordo. La Corte di giustizia, nel già citato caso *Portogallo c. Consiglio*, ha ammesso che l'obiettivo di tutela dei diritti umani gode di una certa "ubiquità" in quanto riferibile "in particolare" alla politica di cooperazione allo sviluppo, ma anche ad altre, diverse aree di intervento comunitarie. Il problema risulta però più complesso se rapportato a politiche tipicamente sottratte ad un riferimento, anche indiretto, alla protezione dei diritti umani, quali la politica commerciale comune: v. al riguardo le considerazioni di S. PEERS, *EC frameworks of International Relations: Cooperation, Partnership and Association*, in *The general Law of EC External Relations*, cit. Per quanto sin qui osservato, cfr. *ex multis* A. RIZZO, *L'Unione europea e i paesi dei Balcani occidentali nella prospettiva dell'allargamento*, in *Diritto dell'Unione europea*, 2011, p. 445 ss.

riguardo sia alla politica estera “classica” che alle politiche già comunitarie. Si comprende allora perché il diritto d’iniziativa non sia appannaggio esclusivo della Commissione come nelle politiche “comunitarie” ma sia condiviso con l’Alto Rappresentante. In definitiva la Commissione ha preminenza nelle politiche “comunitarie” laddove l’Alto Rappresentante la esercita nella politica estera “classica”.

La divisione del lavoro non sempre è facile da attuare in materie dai profili compositi. I due attori sono chiamati ad interagire valendosi del fatto che l’Alto Rappresentante è Vice Presidente della Commissione. Per questa via, interna al funzionamento delle istituzioni di Bruxelles, la coerenza dell’azione esterna dovrebbe essere assicurata. Resta problematico il rapporto fra la politica estera dell’Unione in quanto tale e quelle dei singoli Stati membri, specie di quelli dallo spiccato profilo internazionale, in primo luogo Francia e (finora) Regno Unito in quanto membri permanenti del Consiglio di Sicurezza dell’ONU, oltre che del G7.

La Convenzione prima e la Conferenza poi dibatterono dell’azione esterna sulla scorta della Seconda Guerra del Golfo (primi anni duemila), quando fu evidente la discrasia fra l’Europa del *soft power* e l’Europa del (potenziale) *hard power*. La discrasia allora principalmente teorica si consumò sul piano pratico dopo l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona. I casi della Libia e della Siria sono gli esempi più chiari dell’incerta proiezione esterna dell’Unione. Le iniziative di singoli Stati membri disorientano la politica comune per mettere i partner di fronte al fatto compiuto e spingerli a solidarizzare o a prendere le distanze, ma senza che vi sia stata una valutazione comune dei costi e dei benefici dell’operazione. In linea di principio le iniziative unilaterali forzano il principio della coerenza, che non è solo quella fra azione interna ed azione esterna ma anche fra le politiche nazionali e la politica comune (o che dovrebbe essere tale). Fra i cascami delle crisi non controllate figura quello di estrema attualità dei flussi di profughi e migranti a qualsiasi titolo. Essi provengono dall’arco della crisi e da paesi che, pur lontano dalle zone di crisi, profittano della statalità debole, ad esempio della Libia, per spingere verso l’Unione un movimento migratorio al di fuori di qualsiasi gestione condivisa. Le crisi esterne all’Unione si ripercuotono al suo interno e mettono in tensione gli apparati di sicurezza (*intelligence*, polizia) ed il sistema di *welfare* (accoglienza, assistenza, integrazione).

3. L’azione interna ai sensi del Trattato sull’Unione europea

L’articolo 3 TUE statuisce che l’Unione offre ai suoi cittadini “uno spazio di libertà, di sicurezza e di giustizia senza frontiere interne”, in cui sia assicurata la libertà fondamentale di circolazione delle persone grazie anche all’adozione di misure adeguate per quanto concerne il controllo delle frontiere esterne, l’asilo, l’immigrazione, la prevenzione della criminalità e la lotta contro quest’ultima. Siffatto spazio è strutturato

su un “trinomio di principi-valori”⁷ che assurgono a suoi elementi costitutivi di pari valenza ma per loro natura in potenziale contrapposizione. Libertà, sicurezza e giustizia sono fattori che trovano ulteriore declinazione nella formulazione dell’art. 67 del TFUE che pone l’Unione a “garanzia” dell’assenza di controlli sulle persone alle frontiere interne (libertà di circolazione), la impegna allo “sviluppo” di una politica comune in materia di asilo, immigrazione e controllo delle frontiere esterne, fondata sulla solidarietà tra Stati membri ed equa nei confronti dei cittadini dei paesi terzi. Inoltre, l’Unione “si adopera” per garantire un livello elevato di sicurezza “attraverso misure di prevenzione e di lotta contro la criminalità, il razzismo e la xenofobia, attraverso misure di coordinamento e cooperazione tra forze di polizia e autorità giudiziarie e altre autorità competenti, nonché tramite il riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie penali e, se necessario, il ravvicinamento delle legislazioni penali”, nonché “facilita” l’accesso alla giustizia, in particolare attraverso il principio di riconoscimento reciproco delle decisioni giudiziarie ed extragiudiziali in materia civile. La loro naturale contrapposizione impone un’attività di costante bilanciamento anche in ragione della piena garanzia dei diritti fondamentali⁸ che – unitamente al rispetto dei diversi ordinamenti giuridici e delle diverse tradizioni giuridiche degli Stati membri – rappresenta elemento imprescindibile per la realizzazione dello stesso spazio di libertà, sicurezza e giustizia.

Il citato articolo 3 del TUE definisce anche i principi per il fronte esterno, premettendo che l’Unione “contribuisce alla protezione dei suoi cittadini”. Il primato è dunque riconosciuto al benessere in senso lato dei cittadini, ad esso vanno volte le azioni sul piano anche esterno, “coi mezzi appropriati, in funzione delle competenze” attribuite all’Unione nei Trattati.

Come è noto la protezione dei cittadini rappresenta un obiettivo nuovo nel Trattato e non figurava nella Costituzione per l’Europa. All’Unione s’imputa una precisa

⁷ L’espressione è mutuata da A. DI STASI, *Lo spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia*, in ID. *Spazio europeo e diritti di giustizia. Il Capo VI della Carta dei diritti fondamentali nell’applicazione giurisprudenziale*, Padova, 2014, p. 8. Sui caratteri dello spazio europeo di libertà, sicurezza e giustizia, si vedano anche S. DAZIANO, T. LAMBERT, J. SORIN (cur.), *Grandes questions européennes*, cit., in particolare Cap. 20 “*L’espace de liberté, de sécurité et de justice*”; M. FLETCHER, E. HERLIN-KARNELL, C. MATERA, *The European Union as an area of freedom, security and justice*, Abingdon, 2016; E.M. UÇARER, *Area of Freedom, Security, and Justice*, in M. CINI, N. PÉREZ-SOLÓRZANO BORRAGÁN, *European Union politics*, V ed., 2016, pp. 281-295; D. RINOLDI, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia*, Napoli, 2010; C. CHEVALLIER-GOVERS, *Le traité de Lisbonne et la différenciation dans l’espace de liberté, de sécurité et de justice*, in E. BROSSET, C. CHEVALLIER-GOVERS, V. EDJAHARIAN, *Le traité de Lisbonne: déconstitutionalisation ou reconfiguration de l’Union européenne?*, Bruxelles, 2009, pp. 263-296; E. BARBÉ, G. RENAUDINEAU, *L’espace de liberté, de sécurité et de justice*, in J. ZILLER, *L’Union européenne: édition traité de Lisbonne*, Paris, 2008, pp. 63-72; R. CAFARI PANICO, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia nel Trattato di riforma e nel Trattato costituzionale*, in M.C. BARUFFI (a cura di), *Dalla Costituzione europea al Trattato di Lisbona*, Padova, 2008, pp. 81-111; U. DRAETTA, N. PARISI, D. RINOLDI (a cura di), *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia dell’Unione europea: principi fondamentali e tutela dei diritti*, Napoli, 2007; B. NASCIMBENE, *Lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia a due anni dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona*, in *Diritto, immigrazione e cittadinanza*, 2011, n. 4, pp. 13-26.

⁸ In tema, cfr. A. DI STASI, *Spazio di libertà, sicurezza e giustizia, mandato di arresto europeo e tutela multilivello dei diritti fondamentali*, in A. BARBERA, A. LOJODICE, M. SCUDIERO, P. STANZIONE (a cura di), *Scritti in memoria di Fulvio Fenucci*, Catanzaro, 2010, tomo II, pp. 109-145.

responsabilità nel quadro della globalizzazione e di relazioni internazionali più complesse di quelle che videro la nascita del Trattato di Maastricht. L'accento si pone sulla capacità dell'Unione non solo di stare in posizione di difesa ma di giocare all'attacco con manovre volte a prevenire le minacce. La maggiore assertività europea sul piano internazionale non è prova di arroganza né di neo-colonialismo: è il segno dei tempi. *A contrario*: se l'Unione avesse dato prova di tempestività e coerenza in certe crisi (DAESH, Libia), non si troverebbe esposta a certi pericoli (terrorismo, combattenti stranieri).

Occorre comunque combinare la potestà in una certa misura potenziale dell'Unione con la potestà attuale degli Stati membri. L'articolo 4 par. 2 TUE è chiaro: l'Unione rispetta le funzioni essenziali dello Stato, specie riguardo all'integrità territoriale, all'ordine pubblico, alla sicurezza nazionale. Per la precisione: "la sicurezza nazionale resta della sola responsabilità di ciascuno Stato membro"⁹. D'altro canto, l'art. 4 come confluito nel testo di Lisbona riformula all'interno del sistema dei trattati il principio internazionalistico della sovranità dello Stato. Il riferimento alla sicurezza nazionale (e all'ordine pubblico interno degli Stati) non è una novità del sistema di Lisbona. Sin dal trattato istitutivo della Comunità europea era stata ammessa una zona di *domaine réservé* degli Stati anche nel contesto degli obblighi derivanti dal regime del mercato interno comunitario¹⁰. D'altro canto, il TFUE sottrae espressamente alle competenze della Corte di giustizia gli aspetti della cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale che possano implicare un sindacato sulla validità o la proporzionalità di operazioni condotte da polizia o altri servizi nazionali, anche ai fini del mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna¹¹.

Lo spazio di libertà, sicurezza, giustizia si situa nel crocevia fra le competenze dell'Unione e le competenze degli stati membri. In questa zona gli equivoci sono possibili, al pari delle interpretazioni tendenziose. Ne sono prova le riserve di alcuni Stati membri riguardo alla politica d'immigrazione, con la distinzione artificiosa fra paesi di prima linea e paesi di retroguardia.

4. L'Agenda sulla sicurezza

Le lacune del diritto primario sono colmate politicamente dall'attività della Commissione e dell'Alto Rappresentante, che usano proporre al Consiglio europeo documenti politici, e dunque non destinati ad un immediato seguito normativo, per

⁹ Anche l'articolo 72 TFUE evidenzia che il titolo V, dedicato allo spazio di libertà, sicurezza e giustizia, "non osta all'esercizio delle responsabilità incombenti agli Stati membri per il mantenimento dell'ordine pubblico e la salvaguardia della sicurezza interna".

¹⁰ Si vedano oggi gli articoli 346 e 347 TFUE e, *inter alia*, la sentenza della Corte di giustizia dell'Unione europea, del 15 maggio 1986, causa 222/84, *Johnston*.

¹¹ Cfr. art. 276 TFUE che riproduce la precedente analoga disposizione del trattato sull'Unione europea anteriormente alle riforme di Lisbona, sempre in tema di competenze assegnate alla Corte di giustizia nell'ambito della cooperazione di polizia e giudiziaria in campo penale (cfr. art. 35 par. 5 in confronto ai successivi paragrafi 6 e 7 che disciplinavano il ricorso d'annullamento e la procedura d'infrazione nel medesimo ambito).

inquadrare certi fenomeni ed evocare le possibili risposte dell'Unione. Se il ricorso alle "comunicazioni" (agende, libri bianchi e di altro colore) era noto anche prima di Lisbona esso con il precipitare delle crisi si fa più frequente.

Nel 2015 Commissione e Alto Rappresentante presentano *The European Agenda on Security* (COM(2015) 185 final)¹² che prende le mosse dai *risk assessments* per giungere ad alcune valutazioni: a) l'Europa necessita di reazioni coerenti durante le crisi e le emergenze; b) vanno evitate le duplicazioni e le dispersioni; c) deve scattare la clausola di solidarietà qualora uno Stato membro chieda l'assistenza europea anche nei casi di terrorismo (richiesta della Francia dopo gli attentati di Parigi). La strumentazione europea va adattata al caso concreto. Le proposte variano dalle squadre investigative comuni alle operazioni doganali congiunte. Sul piano generale, l'Agenda riconosce che il momento interno della sicurezza va connesso al momento esterno della sicurezza.

Già nel giugno 2014 il Consiglio europeo aveva concluso che, ai fini dello spazio di libertà, sicurezza e giustizia, l'Unione era chiamata ad "adottare misure politiche coerenti in materia di asilo, immigrazione, frontiere e cooperazione di polizia e giudiziaria". Ed ancora: "Tutte le dimensioni di un'Europa che protegge i suoi cittadini e offre diritti effettivi alle persone all'interno e all'esterno dell'Unione sono interconnesse fra loro... La risposta a molte delle sfide cui deve fare fronte lo spazio di libertà, sicurezza e giustizia risiede nelle relazioni con i paesi terzi, il che richiede il miglioramento del nesso tra le politiche interne ed esterne dell'UE". Il Consiglio europeo evidenziava poi che la migrazione legale andava rispettata e la protezione andava offerta a quanti ne avessero bisogno, "affrontando nel contempo con decisione la migrazione irregolare e mettendo in opera una gestione efficiente delle frontiere esterne dell'UE". Il vertice riconosceva che lo spazio Schengen funziona se le frontiere esterne sono adeguatamente protette. Allo scopo l'Unione "deve mobilitare tutti gli strumenti a sua disposizione per sostenere gli stati membri nel loro compito".

Nel 2016, a riprendere le fila di quel Consiglio europeo, Commissione e Alto Rappresentante rifanno il punto attraverso la Comunicazione COM(2016) 230 final

¹² Per quanto concerne, invece, *The European Agenda on Migration* cfr. i documenti reperibili al seguente indirizzo web: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/index_en.htm. Sul punto si veda anche la Decisione (UE) 2015/1523 del Consiglio del 14 settembre 2015, *che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, in GUUE L 239 del 15 settembre 2015, basata sugli artt. 78, par. 3 e 80 TFUE. La Slovacchia (causa C-643/15) e l'Ungheria (causa C-647/15) hanno successivamente impugnato la decisione (UE) 2015/1601 del Consiglio, del 22 settembre 2015, *che istituisce misure temporanee nel settore della protezione internazionale a beneficio dell'Italia e della Grecia*, in GUUE L 248, del 24 settembre 2015, pp. 80-94, che al suo interno menziona la precedente decisione 2015/1523. Dal sunto relativo ai motivi di tali ricorsi, emergerebbe un contrasto tra, da un lato, le conclusioni del Consiglio europeo tanto del 23 aprile 2015 quanto del 25-26 giugno successivi e, dall'altro lato, il ricorso, quale base giuridica dell'indicata decisione (che, tra l'altro, estende i propri effetti ad altre 100.000 persone richiedenti protezione internazionale) al suddetto art. 78, par. 3, TFUE, il quale richiede invece l'adozione di una decisione secondo procedura *legislativa* anche se non tramite co-decisione, ma pur sempre previa consultazione del Parlamento europeo (in tema cfr. A. RIZZO, *Note sul diritto dell'Unione europea in materia di controlli alle frontiere, asilo, riconoscimento di status e protezione sussidiaria*, in *La Comunità internazionale*, 2015, p. 529).

contenente l'individuazione dei principali elementi di attuazione concreta dell'Agenda europea sulla sicurezza¹³.

Il documento ribadisce, *in primis*, l'obiettivo di creazione di uno spazio di libertà, sicurezza e giustizia senza frontiere interne destinato ai suoi cittadini. Cittadini che devono poter spostarsi in Europa "fiduciosi che la loro libertà e sicurezza siano adeguatamente protette nel pieno rispetto dei valori dell'Unione, tra cui lo stato di diritto e i diritti fondamentali". In quest'ottica, l'enfasi è riposta su quelle norme dei trattati che prevedono la necessità di garantire un livello elevato di sicurezza, anche attraverso misure di prevenzione, coordinamento e cooperazione tra forze di polizia, autorità giudiziarie e altre autorità competenti.

La Comunicazione mette in chiaro che bisogna assicurare maggiore coerenza fra le azioni interne ed esterne nel campo della sicurezza, dato lo stretto legame fra i due momenti, nella direzione del superamento dello stesso concetto di cooperazione finalizzata alla sola sicurezza interna dei singoli Stati "per abbracciare il concetto di tutela della sicurezza collettiva di tutta l'Unione". La politica verso il vicinato è prioritaria da cui soffiano i venti di crisi e rispetto ad essi l'atteggiamento a volte attendista se non passivo dell'Unione non aiuta. L'arco della crisi è ampio: Algeria, Iraq, Giordania, Marocco, Nigeria, Arabia Saudita, Tunisia, Turchia. Per non parlare dell'Africa nera riguardo ai flussi di migranti cosiddetti economici ed ai Balcani occidentali riguardo ai combattenti stranieri.

Sulla base dell'Agenda e dei documenti successivi, l'Unione sviluppa vari tipi di interventi: proposte di tipo legislativo per la prevenzione della radicalizzazione terroristica di appartenenti a minoranze religiose o politiche o per rafforzare i controlli sui voli, la sistematica verifica dell'applicazione dell'Agenda stessa¹⁴. Gli atti normativi adottati per combattere la minaccia terroristica in evoluzione, prendono particolarmente in considerazione la questione dei combattenti stranieri (*foreign fighters*)¹⁵ già oggetto di

¹³ Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Attuare l'Agenda europea sulla sicurezza per combattere il terrorismo e preparare il terreno per l'Unione della sicurezza*, Bruxelles, 20.4.2016, COM(2016) 230 final.

¹⁴ Si veda anche la sistematica verifica della stessa agenda. Cfr. da ultimo la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio, *Settima relazione sui progressi compiuti verso un'autentica ed efficace Unione della sicurezza*, Strasburgo, 16.5.2017, COM(2017) 261. Tale documentazione, scaturita dalla citata *Agenda on Security* del 2016 è reperibile all'indirizzo web https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-security/legislative-documents_en.

¹⁵ In specie, si fa riferimento all'adozione della Direttiva (UE) 2017/541 del Parlamento europeo e del Consiglio del 15 marzo 2017, *sulla lotta contro il terrorismo e che sostituisce la decisione quadro 2002/475/GAI del Consiglio e che modifica la decisione 2006/671/GAI del Consiglio*, del 31 marzo 2017, in GUUE L 88. Assume rilievo centrale la configurazione come reato dei comportamenti collegati ai combattenti terroristi stranieri, dell'addestramento a fini terroristici e del finanziamento del terrorismo. La direttiva persegue, inoltre, lo scopo di migliorare le norme esistenti in materia di scambio di informazioni sui reati di terrorismo e di consentire la rimozione di contenuti terroristici *online*, contribuendo a rendere l'Unione europea più sicura, nel rispetto dei diritti fondamentali. Infine, la nuova direttiva è finalizzata ad una maggiore protezione dello *status* e dei diritti delle vittime del terrorismo, garantendo che queste ultime abbiano accesso a servizi di sostegno immediatamente dopo un attacco e per tutto il tempo successivamente necessario.

giurisprudenza del Tribunale UE. Infatti, quest'ultimo ha affermato l'applicabilità di strumenti dell'Unione circa il perseguimento di attività terroristiche anche rispetto a soggetti che abbiano operato in conflitti armati e rivendichino la condizione di combattenti nel conflitto tra sedicenti forze di liberazione nazionale e autorità di un paese terzo¹⁶.

Diplomazia e antiterrorismo vanno di pari passo. Il documento lascia sotto traccia un elemento che andrebbe enfatizzato: la politica della difesa e la difesa comune sono il presidio avanzato della sicurezza interna e costituiscono strumenti di prevenzione oltre che di contrasto delle crisi. La sicurezza è motivo di preoccupazione per i cittadini. L'Unione europea ed i suoi stati membri devono adoperarsi al massimo per assicurarla. Le minacce sono transnazionali, non conoscono frontiere. Le frontiere interne dell'Unione sono aperte, quelle esterne sono pericolosamente permeabili. Occorrono dunque prevenzione e repressione in eguale misura e con sapiente dosaggio.

5. Conclusioni

L'esigenza di armonizzare, anche fino alla fusione, il momento esterno ed il momento interno della sicurezza è oggetto di dibattito europeo a tutti i livelli. Per sottrarre il tema della sicurezza alla sola campagna dei movimenti sovranisti, nel 2016, un gruppo di eminenti personalità europee, con la firma autorevole di Jacques Delors, adotta il manifesto *La UE e la nostra sicurezza collettiva: più forti insieme*. Il tono complessivo del documento è di inquietudine: quando i cittadini europei temono per la loro sicurezza, riscoprono “la loro propensione secolare a combattersi a vicenda”, possono cedere “all'inno alla paura”, propendono per le soluzioni facili e le svolte autoritarie.

Per converso, l'Europa deve rafforzare l'architettura di sicurezza collettiva con tutta la strumentazione disponibile. La politica attiva della difesa comune è un pilastro dell'architettura di sicurezza¹⁷.

L'ultimo Consiglio europeo (giugno 2017) compie un passo in avanti nella sistematizzazione della materia “sicurezza”. Le Conclusioni pongono nello stesso capitolo, e con numerazione progressiva, la “Sicurezza interna e la lotta al terrorismo” e

¹⁶ Cfr. sentenza del 16 ottobre 2014, T-208/11 e T-508/11, *Liberation Army of Tamil Eelam*. Il Tribunale ha affermato l'applicabilità di strumenti dell'Unione concernenti il perseguimento di attività terroristiche (principalmente, la Posizione comune 2001/931/PESC, relativa all'applicazione di misure specifiche per la lotta al terrorismo, GUCE n. L 344 del 2001, pag. 93) anche rispetto a soggetti che avessero operato in contesti di conflitto armato e più specificamente rispetto a soggetti che rivendicavano la propria condizione di combattenti nel contesto di un conflitto instaurato tra sedicenti forze di liberazione nazionale e autorità di uno Stato terzo (Sri Lanka, cfr. Convenzione di Ginevra del 1949 sulla protezione delle persone civili in tempo di guerra, che all'art. 33 vieta azioni di terrorismo nel contesto di circostanze di fatto per le quali opera la Convenzione stessa).

¹⁷ Guardando al 2025, la Commissione europea ha ipotizzato tre scenari inerenti alla cooperazione tra gli Stati in materia di difesa e sicurezza, in base alla volontà politica degli Stati membri di andare avanti su questi aspetti: “cooperazione nel settore della sicurezza e difesa”, “sicurezza e difesa condivise”, “difesa e sicurezza comuni”. Cfr. Documento di riflessione sul futuro della difesa europea, COM(2017) 315 final.

la “Sicurezza esterna e la difesa” operando una scelta non è solo di ordine redazionale. Occorre rispondere alle ulteriori sfide poste dal terrorismo interno che si pone come *pendant* della crisi che agita il sedicente Califfato nelle zone di elezione in Iraq e Siria. Il suo declino riversa l’onda lunga in Europa con i combattenti stranieri e con i radicalizzati, i concittadini immigrati di seconda e terza generazione che scoprono il messaggio dell’Islàm politico (a volte se non sempre) in polemica coi padri.

Il Vertice decide una cooperazione strutturata permanente nella difesa e l’istituzione di un Fondo europeo difesa per connettere forze armate e industria. L’obiettivo finale dell’incamminarsi su un terreno relativamente nuovo è restaurare un’idea d’Europa autorevole all’interno e forte all’esterno: quella di un’Unione idonea a proteggere la sicurezza dei cittadini su tutti i fronti, sempre preservando gli altri due elementi del trittico, e cioè libertà e giustizia.

ABSTRACT: Sicurezza e difesa tornano d’attualità nell’ultimo Consiglio europeo (giugno 2017) dopo la mancata ratifica del Trattato CED (Comunità Europea Difesa, 1954). La sicurezza si profila come sicurezza interna dei cittadini europei e come sicurezza esterna dell’insieme del continente. La globalizzazione non è soltanto il luogo delle opportunità economiche e commerciali ma è anche il luogo dei movimenti di persone e delle minacce globali. Quanto accade negli angoli remoti del pianeta ha influenza sul piano interno dell’Unione. Maggiore sicurezza esterna significa maggiore sicurezza interna. Assicurare l’una e l’altra è compito dell’Unione e degli Stati membri, ciascuno per la parte che loro compete in una materia dal profilo formale “grigio”, situata com’è fra il momento intergovernativo ed il momento “comunitario”.

KEYWORDS: sicurezza esterna – sicurezza interna – libertà – giustizia – difesa.

SOME REMARKS ON THE EXTERNAL DIMENSION OF THE AREA OF FREEDOM, SECURITY AND JUSTICE

ABSTRACT: In the last European Council (June 2017) security and defence are again at the top of the agenda a long time after the defaulting of the European Community Defence (1954). Security and safety are both essential. Globalisation is not only the place of opportunities for economy and commerce, is even the place for movement of people and global threats. Whatever happens all around the world does affect our common life. Higher external security means higher internal safety. Getting both is a major task for the Union and its member states. The formal status of this matter is “grey”: nor completely intergovernmental neither completely national. It is a competence in between.

KEYWORDS: Security – Safety – Freedom – Justice – Defence.