



I meccanismi di flessibilità previsti dall'art. 31 TUE: prassi e prospettive

Luca Paladini*

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. L'astensione costruttiva nella prassi recente. – 3. L'effetto esentante e l'applicazione differenziata della decisione PESC. – 4. Il caso specifico delle misure restrittive. – 5. L'effetto "domino" generato dall'invocazione dell'astensione costruttiva. – 6. Le prospettive di tale meccanismo di flessibilità. – 7. Il freno di emergenza: brevi considerazioni in assenza di prassi. – 8. La sua "valenza costruttiva" in prospettiva *de jure condendo*. – 9. Brevi considerazioni finali.

1. Introduzione

Le procedure decisionali di ambito PESC sono oggetto di un dibattito, praticamente avviato «since the establishment of this policy field»¹, che è stato incentrato soprattutto sui *quorum* deliberativi previsti dall'art. 31 TUE. Come noto, particolare attenzione è stata riservata alla maggioranza qualificata, della quale si è regolarmente auspicato il maggior uso, al fine

* Professore associato di Diritto dell'Unione europea presso l'Università per stranieri di Siena.

¹ Cfr. K. POMORSKA, R. A. WESSEL, *Qualified Majority Voting in CFSP: A Solution to the Wrong Problem?*, in *EFAR*, n. 3, 2021, p. 351.

di ovviare ai blocchi decisionali nella PESC² e, dunque, di garantire all’UE di agire più tempestivamente ed efficacemente sulla scena internazionale³.

Di recente, tale risalente e vivace dibattito si è intrecciato con il confronto relativo alla prossima revisione dei trattati, che dovrebbe essere apprestata in vista del settimo allargamento dell’UE. Atteso che l’ampliamento dell’Unione potrebbe portarne la *membership* a trenta o più Stati membri⁴, in tale sede parimenti è stata rivolta attenzione ai processi decisionali e ai *quorum* deliberativi, anche della PESC.

Le riflessioni finora intervenute sono raccolte in un *corpus* oramai ampissimo di contributi provenienti dalle istituzioni⁵, dai cittadini⁶, dagli

² Una «non-exhaustive list of vetoes, threats of veto and delays in CFSP matters» è disponibile in European Parliamentary Research Service (EPRS), *The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting – Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?*, Bruxelles, 2022, p. 64. Anche in dottrina sono state effettuate delle ricognizioni: ad esempio, cfr. V. SZÉP, R. WESSEL, *Assessing Current CFSP Structures and Processes and Formulating Recommendations, Engage WP Series*, April 2023, p. 6 ss.

³ Così si esprimeva la Commissione nella Comunicazione 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*, Brussels, COM (2018) 647final. Per un commento, cfr. S. POLI, *Recenti sviluppi in materia di PESC: verso l’attenuazione della sua specificità?*, in AA.VV., *Temi e questioni di diritto dell’Unione europea. Scritti offerti a Claudia Morviducci*, Bari, 2019, p. 391 ss.

⁴ Cfr. comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio europeo e al Consiglio sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento, Bruxelles, 20 marzo 2024, COM (2024) 146final.

⁵ Oltre alla Commissione, il Parlamento europeo sollecita da anni una maggior efficacia del processo decisionale PESC, esprimendo tale esortazione nelle risoluzioni riguardanti le relazioni annuali della PESC e alcuni suoi aspetti specifici (es., cfr. la risoluzione del 19 aprile 2023 sulla capacità di dispiegamento rapido dell’UE, i gruppi tattici dell’UE e l’articolo 44 TUE: prospettive per il futuro, 2022/2145 INI, punto 19), nonché commissionando studi. Più di recente, cfr. la risoluzione, del 22 novembre 2023, sulle proposte relative del Parlamento europeo per quanto riguarda la modifica dei trattati, 2022/2051 INL.

⁶ Cfr. la risoluzione del 22 novembre 2023 sulle proposte relative del Parlamento europeo per quanto riguarda la modifica dei trattati, che fa propri gli esiti del dibattito svoltosi in seno alla Conferenza per il futuro dell’Europa. Cfr. altresì Segretariato generale del Consiglio, *Conference on the Future of Europe: report on the final outcome*, Bruxelles, 2022.

Stati membri⁷, talora riuniti in “gruppi di amici”⁸, nonché da esperti⁹ e da accademici¹⁰. Alcuni contributi sono noti e recenti: si pensi, ad esempio, al Rapporto Draghi o alla comunicazione della Commissione sulle riforme e sulle revisioni strategiche pre-allargamento, entrambi del 2024, nei quali si rinnova l’auspicio di fare un maggior uso della maggioranza qualificata, al fine di superare i blocchi decisionali determinati dai veti¹¹.

Pur insistendo sui *quorum* deliberativi nella PESC, tali confronti e riflessioni si svolgono nella consapevolezza che l’art. 31 TUE si applica solo se è necessario. Infatti, per prassi risalente e consolidata, il Consiglio delibera per *consensus*¹², anche nella PESC, e solo quando siano elevati

⁷ Ad esempio, cfr. il documento *It’s time for more majority decision-making in EU foreign policy*, 12 June 2023, nel quale sette ministri degli esteri di Stati membri (Germania, Belgio, Lussemburgo, Olanda, Romania, Slovenia e Spagna) hanno dichiarato di sostenere l’uso dei metodi di voto e dei meccanismi di flessibilità previsti dall’art. 31 TUE, al fine di consentire all’UE di agire più efficacemente e tempestivamente «in an increasingly uncertain global arena», garantendo altresì il funzionamento delle istituzioni in vista del prossimo allargamento.

⁸ Ad esempio, cfr. il *Joint Statement of the Foreign Ministries on the Launch of the Group of Friends on Qualified Majority Voting in EU Common Foreign and Security Policy*, 4 May 2023, del gruppo di amici composto da Belgio, Finlandia, Francia, Germania, Italia, Lussemburgo, Olanda, Slovenia e Spagna. Successivamente si sono uniti la Romania e la Danimarca.

⁹ Cfr. Franco-German Working Group on EU Institutional Reform (FGWP), *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, Paris-Berlin, 18 September 2023.

¹⁰ Nella vastità di contributi è possibile menzionarne solo alcuni, nonché recenti. Ad esempio, cfr. A. MIGLIO, *Riforma dell’Unione e integrazione differenziata: l’eterno ritorno di un binomio classico*, in questa *Rivista*, 8 ottobre 2023; J. GOTKOWSKA, K. KAZIMIERSKA, S. SZTYK, *The EU debate on qualified majority voting in the Common Foreign and Security Policy. Reform and enlargement*, OSW Commentary n. 545, 12 October 2023; D. TRIANTAFYLLOU, *Revision of the Treaties: is Europe ready for a qualitative leap forward?*, Fondation Robert Schuman, Paper n. 725, 7 November 2023.

¹¹ Cfr. M. DRAGHI, *The future of European competitiveness*, September 2024, Part A, pp. 59-60, e Part B, pp. 315-316, e COM (2024) 146final, cit., p. 17 ss.

¹² In uso presso diverse organizzazioni internazionali, il *consensus* è un *modus deliberandi* che si fonda sull’accertamento, da parte della presidenza dell’organo, dell’assenza di obiezioni sull’adozione di un atto giuridico, senza che sia aperta una procedura di voto. Infatti, una votazione comporta l’esternazione di una posizione – favorevole, contraria o di astensione – cui segue il conteggio per la verifica del raggiungimento del numero di voti necessari ad adottare l’atto. Nel *consensus*, invece, l’assenso si rileva nella forma del silenzio. Cfr. C. ZANGHÌ, *Diritto delle Organizzazioni internazionali*, Torino, 2013, p. 295 ss. e, più di recente, J. KLABBERS, *An Introduction to International Organizations Law*, 4th ed., Cambridge, 2022, p. 157 ss. Con riguardo all’UE, sull’adozione degli atti per *consensus* da parte del Consiglio cfr. ampiamente F.

dei veti, dunque in assenza del consenso unanime¹³, si pone la questione di aprire una votazione¹⁴. In tale evenienza, il *quorum* richiesto per deliberare – l’unanimità, la maggioranza qualificata o la maggioranza semplice¹⁵ – è indicato dall’art. 31 TUE in ragione del tipo di decisione da adottare.

Sebbene il *consensus* garantisca ampiamente il funzionamento del processo decisionale in ambito PESC, negli ultimi anni sono aumentati i casi di votazione ai sensi dell’art. 31 TUE, a causa del verificarsi di eventi nella comunità internazionale – *in primis*, la guerra “dietro casa”¹⁶ – che hanno imposto all’UE di adottare decisioni sulle quali non è sempre stato possibile coagulare il consenso unanime.

In particolare, si è generata una prassi riguardante le votazioni all’unanimità, con contestuale ricorso all’astensione costruttiva da parte di uno o più Stati membri dissenzienti, sulla quale intendiamo qui soffermarci, non solo per darne conto, ma anche per offrire alcuni spunti relativi alle prospettive del meccanismo *de quo* in vista della riforma dei trattati. Lo stesso non può dirsi per il freno di emergenza, che è posto a

BESTAGNO, *Le dinamiche della “diplomazia consiliare” nell’Unione europea tra consensus e astensioni*, in *EJ*, febbraio 2024.

¹³ Tale evenienza è sempre possibile ed è censurabile se ispirata a logiche quali, ad esempio, il «blocking for blocking». Trattasi della postura, assunta da alcuni Stati membri, a disimpegnarsi nella ricerca del consenso e, in conseguenza, all’apposizione (o sua minaccia) del veto su una decisione PESC senza giustificazione o previa discussione. Sul punto, cfr. European Parliamentary Research Service (EPRS), *Qualified majority voting in common foreign and security policy – A cost of non-Europe report*, Brussels, 2023, p. 18 ss.

¹⁴ Il regolamento interno del Consiglio (RIC) parrebbe confermarlo. Infatti, quando il Consiglio “affari esteri” è convocato ed è prevista l’adozione di decisioni, anche nella PESC, ogni punto relativo a tali atti giuridici è contrassegnato con un asterisco, che ai sensi dell’art. 3, par. 2, RIC corrisponde al diritto di chiedere una votazione. Dunque, l’asterisco non significa che la proposta di decisione PESC sarà posta in votazione, bensì che questa potrà tenersi. Dunque, tale “vincolo grafico” pare riflettere la prassi finora intercorsa, poiché non esclude che una proposta di decisione PESC provvista di asterisco sia adottata per *consensus*.

¹⁵ Invero, la maggioranza semplice sembra più una maggioranza assoluta, comportando il consenso della maggioranza dei membri che compongono il Consiglio (cfr. l’art. 238, par. 1, TFUE) e non, invece, dei membri presenti. Ad ogni modo, essa è raggiunta se la presidenza rileva il consenso di almeno quattordici Stati membri su ventisette.

¹⁶ L’espressione, a nostro avviso particolarmente efficace, è mutuata dal titolo di un volume sulla cinematografia relativa alla guerra nei Balcani (cfr. M. C. VITUCCI, *La guerra dietro casa. Lo sguardo del cinema sulla Jugoslavia in fiamme*, Napoli, 2017).

temperamento della maggioranza qualificata¹⁷, del quale non si registrano casi di prassi. Ciò nonostante, intendiamo soffermarci anche su tale meccanismo, sia per svolgere alcune brevi considerazioni, sia per dar conto di alcuni spunti interessanti emersi dal dibattito relativo alla revisione dei trattati. Prima di entrare nel merito, corre l'obbligo di precisare che non ci si soffermerà sulla maggioranza semplice, che l'art. 31, par. 5, TUE riserva alle questioni procedurali, poiché a tale *quorum* deliberativo non è associato alcun meccanismo di flessibilità.

2. *L'astensione costruttiva nella prassi recente*

Per quasi quindici anni, l'unico caso di prassi relativo all'astensione costruttiva ha riguardato la dichiarazione effettuata da Cipro nel 2008 sulla decisione PESC istitutiva della missione EULEX Kosovo¹⁸. In sede di votazione, lo Stato membro motivò la propria decisione alla luce delle sue «firm views, especially on the question of the legal basis for the involvement of the European Union in Kosovo, and any possible future implications in terms of international law»¹⁹.

La prassi si è però arricchita a partire dal 2022, in seguito allo scoppio della guerra in Ucraina e all'utilizzo dello Strumento europeo per la pace (di séguito, lo Strumento)²⁰, al fine di sostenere lo Stato offeso anche attraverso l'invio di materiali e/o di dispositivi concepiti per l'uso letale della forza.

Invero, un'ipoteca sull'utilizzo dell'astensione costruttiva era già stata accesa nelle more dell'adozione della decisione istitutiva dello Strumento. La Svezia, l'Austria, l'Irlanda e Malta avevano infatti formulato delle dichiarazioni nelle quali, fermo restando il sostegno all'adottanda decisione PESC, manifestavano la preoccupazione per il possibile utilizzo

¹⁷ È il caso di evidenziare che la prassi relativa alle votazioni a maggioranza qualificata è minima. Come afferma FGWP, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, cit., p. 20, «Indeed, on average over 80 % of decisions taken by QMV in the Council are still taken by consensus, with no vote, and thus no loser». Conformemente si esprimono V. SZÉP, R. WESSEL, *op. cit.*, p. 6.

¹⁸ Azione comune 2008/124/PESC del Consiglio, del 4 febbraio 2008, relativa alla missione dell'Unione europea sullo Stato di diritto in Kosovo (EULEX KOSOVO).

¹⁹ Il testo della dichiarazione è in Council doc. CM 448/08, 4 February 2008.

²⁰ Decisione (PESC) 2021/509 del Consiglio, del 22 marzo 2021, che istituisce uno strumento europeo per la pace, e abroga la decisione (PESC) 2015/528.

dello Strumento per inviare delle forniture letali in scenari difficili. Pertanto, tali Stati membri preannunciavano la possibilità di avvalersi dell’astensione costruttiva in sede di adozione delle singole forniture²¹. Successivamente, con l’entrata in vigore dello Strumento e il concretizzarsi della necessità di inviare tali forniture ad alcuni Stati terzi, *in primis* l’Ucraina, l’astensione costruttiva è stata invocata da Austria, Irlanda e Malta²² (non, invece, dalla Svezia).

A parte va considerato il ricorso all’astensione costruttiva da parte dell’Ungheria, Stato membro la cui condotta, come noto, ha portato a momenti di “imbarazzo istituzionale” in varie sedi e occasioni²³. Si tratta di un uso del meccanismo di flessibilità selettivo ed orientato dalla postura filorussa del governo in carica²⁴. *In primis*, nell’ottobre 2022 tale Stato membro si è astenuto costruttivamente sulla decisione di istituzione della

²¹ Cfr. Consiglio, doc. 7397/21, Bruxelles, 19 aprile 2021, in particolare dichiarazioni relative ai punti “A”. La Svezia, invero, con una formulazione non del tutto cristallina, avendo così dichiarato: «Il diritto della Svezia all’astensione costruttiva non dipende in alcun modo dal carattere della sua politica di sicurezza e di difesa. Qualsiasi decisione di questo tipo si baserà su considerazioni nazionali, compresa una valutazione del rischio della misura di assistenza proposta basata sul contesto ed effettuata caso per caso». Su tali dichiarazioni si sofferma anche EPRS, *The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting – Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?*, cit., p. 62 ss.

²² Nella relativa difficoltà di reperire la prassi dei lavori del Consiglio, si deve ritenere che si tratti di quindici casi, corrispondenti alle forniture letali a favore degli Stati terzi finora decise nel quadro dello Strumento (stato dell’arte al 28 febbraio 2025). La prima fornitura risale alla decisione (PESC) 2022/338, del 28 febbraio 2022, a favore dell’Ucraina, mentre l’ultima riguarda la decisione (PESC) 2024/1977 del Consiglio, del 15 luglio 2024, che abroga la decisione (PESC) 2023/1136 relativa a una misura di assistenza nell’ambito dello strumento europeo per la pace a sostegno delle forze armate nigerine con materiali militari concepiti per l’uso letale della forza. Si segnala, inoltre, che di queste quindici forniture, dieci sono state destinate alle forze armate ucraine, due alle forze armate nigerine e le restanti alle forze armate di Benin, Somalia e Moldova.

²³ Cfr. A. LANG, *Una “sedia vuota” al Consiglio europeo del 14-15 dicembre 2023*, in *EJ*, 18 dicembre 2023. Che la presidenza ungherese del secondo semestre 2024 dell’UE abbia rappresentato un “caso” è oramai chiaro. Ne davano conto *ante litteram* N. PARISI, D. G. RINOLDI, *Il “caso Ungheria” nell’Unione europea: ora si pone la questione della Presidenza del Consiglio*, in questa *Rivista*, n. 2, 2024, p. 1 ss. Sulla condotta discutibile di Budapest all’inizio della sua presidenza semestrale, con particolare riguardo alla missione di Orbàn a Mosca, del 5 luglio 2024, cfr. il comunicato stampa *Foreign Affairs Council: Press remarks by High Representative Josep Borrell at the press conference*, Brussels, 22 July 2024.

²⁴ Sulle ragioni di tale condotta, ancor prima dello scoppio della guerra in Ucraina, si soffermavano K. POMORSKA, R. A. WESSEL, *op. cit.*, p. 356.

missione EUMAM Ucraina²⁵, mentre non risulta che abbia effettuato pari dichiarazioni in sede di deliberazione di tre precedenti forniture letali a favore delle forze armate ucraine. Ma, a partire dalla fornitura decisa il 14-15 novembre 2022²⁶, dunque un mese dopo l'istituzione di EUMAM Ucraina, l'Ungheria ha cominciato ad astenersi costruttivamente su tutte le forniture letali destinate all'Ucraina, votando però a favore di quelle destinate ad altri Stati terzi²⁷. Infine, Budapest si è astenuta costruttivamente sulla decisione istitutiva del cd. "Fondo Assistenza Ucraina"²⁸, che consiste in uno stanziamento *ad hoc*, nel quadro dello Strumento, alimentato dai proventi dei beni congelati per effetto della comminazione delle misure restrittive a Mosca²⁹.

Nel complesso, tale esigua ma significativa prassi mostra in concreto l'effetto (appunto) costruttivo³⁰ dell'astensione costruttiva, che incarna la ragione per cui è stato ideato: convertire una postura contraria in una posizione non ostantiva, così da consentire all'UE di agire sulla scena internazionale³¹. Ciò detto, la stessa prassi ha posto in evidenza anche

²⁵ Decisione (PESC) 2022/1968 del Consiglio, del 17 ottobre 2022, relativa a una missione di assistenza militare dell'Unione europea a sostegno dell'Ucraina (EUMAM Ucraina).

²⁶ Cfr. Consiglio, doc. 14945/22, Bruxelles, 9 gennaio 2023.

²⁷ Ad esempio, cfr. decisione (PESC) 2024/1713 del Consiglio, del 13 giugno 2024, relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per sostenere le forze armate della Repubblica di Moldova con materiale militare concepito per l'uso letale della forza. Dai lavori del Consiglio risulta che l'astensione costruttiva è stata dichiarata da Austria, Irlanda e Malta. Cfr. Consiglio, doc. 8900/1/24, Bruxelles, 30 maggio 2024.

²⁸ Decisione (PESC) 2024/890 del Consiglio, del 18 marzo 2024, che modifica la decisione (PESC) 2021/509, che istituisce uno strumento europeo per la pace.

²⁹ In particolare, cfr. la decisione (PESC) 2024/1470 del Consiglio, del 21 maggio 2024, che modifica la decisione 2014/512/PESC, concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina e altresì, di pari data, sia la decisione (PESC) 2024/1471 del Consiglio sull'assegnazione degli importi del contributo finanziario versato allo strumento europeo per la pace a norma della decisione (PESC) 2024/1470, sia il regolamento (UE) 2024/1469 del Consiglio che modifica il regolamento (UE) n. 833/2014 concernente misure restrittive in considerazione delle azioni della Russia che destabilizzano la situazione in Ucraina.

³⁰ Secondo una diversa visione, il meccanismo *de quo* è stato definito "distruittivo", come riportano R. BOTTNER, R. A. WESSEL, *Article 31 [Procedures for the Adoption of CFSP Decisions]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *The Treaty on European Union (TEU). A Commentary*, Heidelberg, 2013, p. 1058.

³¹ Cfr. A. LANG, *Articolo 31 TUE*, in F. POCAR, M. C. BARUFFI (a cura di), *Commentario breve ai Trattati sull'Unione europea e sul funzionamento dell'Unione europea*, Padova, 2014, p. 115.

alcuni aspetti applicativi emersi *in itinere*, che si potrebbero definire gli “effetti collaterali” dell’astensione costruttiva, sui quali ci si intende soffermare.

3. *L’effetto esentante e l’applicazione differenziata della decisione PESC*

Va preliminarmente ricordato l’effetto esentante dell’astensione costruttiva previsto dall’art. 31 TUE: lo Stato membro dissenziente non è tenuto ad applicare la decisione adottata alla (quasi) unanimità, la quale, dunque, viene attuata in forma differenziata³². Chiaramente, tale modalità attuativa impone una redistribuzione degli oneri tra gli Stati membri che hanno votato a favore della decisione PESC. Finora gli effetti della redistribuzione sono stati minimizzati, soprattutto in ragione del numero ridotto di astensioni costruttive che sono state dichiarate. È, però, emerso un inedito e controverso aspetto applicativo con riguardo allo Strumento.

Infatti, gli Stati membri neutrali che hanno invocato l’astensione costruttiva e non hanno finanziato le forniture letali hanno al contempo dichiarato di *voler* finanziare la fornitura di dispositivi militari non letali per un pari importo. Dunque, nel caso dello Strumento, l’effetto esentante dell’astensione costruttiva è stato riassorbito da una compensazione finanziaria per equivalente. L’Ungheria ha, invece, adottato un approccio meno collaborativo: sin dall’astensione costruttiva sulla fornitura letale all’Ucraina del novembre 2022, tale Stato membro ha sistematicamente dichiarato di riservarsi il diritto di individuare una compensazione; dunque, non ha offerto garanzie a riguardo. La prassi sembra dunque suggerire che tale compensazione abbia natura volontaria, ma invero la questione non è del tutto pacifica.

Infatti, da una parte, il dato normativo parrebbe indicare che ci si trovi di fronte a un obbligo. L’art. 5, par. 3, della decisione istitutiva dello Strumento prevede che, a seguito di invocazione dell’astensione costruttiva, lo Stato membro dissenziente versi un contributo

³² Cfr. E. CANNIZZARO, *Il diritto dell’integrazione europea. L’ordinamento dell’Unione*, IV ed., Torino, 2022, p. 382 ss., secondo cui si tratta di una differenziazione al ribasso, nonché L. DANIELE, *Diritto dell’Unione europea - Sistema istituzionale, ordinamento, tutela giurisdizionale, competenze*, VII ed., Milano, 2022, p. 143 ss. che si riferisce, invece, a un esempio di attuazione «a più velocità».

supplementare destinato a misure di assistenza alternative³³. Però, più facoltizzante è il successivo art. 27, secondo cui lo Stato membro dissenziente «può» individuare delle misure di assistenza diverse a cui versare un contributo supplementare entro sei mesi; periodo trascorso infruttuosamente il quale, l'Alto Rappresentante o gli altri Stati membri «individuano» le misure alle quali debbano essere versati i contributi supplementari, cui seguirà proposta nel merito da sottoporre al Consiglio. Nel complesso, ci sembra che la lettura combinata delle pertinenti norme della decisione istitutiva dello Strumento indichi la necessità che si giunga a una compensazione, o volontariamente da parte dello Stato membro dissenziente o, in caso di sua inerzia, per mano dell'Alto Rappresentante o degli altri Stati membri.

Dall'altra parte, diversi elementi depongono a favore della facoltà di apprestare delle compensazioni. Innanzitutto, già nelle dichiarazioni allegare alla proposta della decisione istitutiva dello Strumento, alcuni Stati membri neutrali ne avevano sottolineato la natura volontaria. In particolare, tale posizione è efficacemente espressa nella dichiarazione austriaca, nella quale si legge che «(i)n merito alla decisione del Consiglio che istituisce uno strumento europeo per la pace, l'Austria sottolinea che essa non incide in alcun modo sulle conseguenze delle astensioni costruttive di cui all'articolo 31, paragrafo 1, TUE»³⁴. Inoltre, la natura volontaria delle compensazioni è stata esplicitamente ribadita nella prassi, in particolare nelle singole dichiarazioni di astensione costruttiva di Austria, Irlanda e Malta relative alle forniture letali. Infine, si consideri che gli orientamenti applicativi dello Strumento, approvati pochi mesi dopo la sua istituzione³⁵, si esprimono in termini facoltizzanti con riguardo alle compensazioni. Infatti, oltre a ribadire che lo Stato membro dissenziente «può» indicare altre misure di assistenza alle quali intende contribuire, si afferma che «(s)e lo Stato membro interessato non individua o chiede altre misure di assistenza entro sei mesi, l'AR o altri Stati membri *dovrebbero individuare* [corsivo aggiunto] le misure di assistenza alle quali saranno

³³ In senso analogo si esprime l'art. 26, par. 7, della decisione istitutiva dello Strumento.

³⁴ Cfr. Consiglio, doc. ST 6618 2021, Bruxelles, 18 marzo 2021. In termini analoghi si è espressa Irlanda.

³⁵ Cfr. Consiglio, doc. 10134/21, Orientamenti per il processo decisionale e di preparazione delle misure di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace, Bruxelles, 24 giugno 2021, punto 28.

versati tali contributi supplementari»³⁶. Apparentemente, tali orientamenti sembrano convertire l’obbligo che l’art. 27 della decisione istitutiva dello Strumento assegna all’Alto Rappresentante e agli altri Stati membri di sostituirsi allo Stato membro dissenziente (e inadempiente) in una facoltà di agire, rendendo così la compensazione ancora meno certa.

In tale quadro, riteniamo di dover sostenere la natura volontaria delle compensazioni. Infatti, al netto della non univocità del dato normativo e della prassi eloquente, non riteniamo possibile che un atto di diritto derivato – quale è la decisione istitutiva dello Strumento – associ nuovi effetti giuridici a un meccanismo di flessibilità i cui contorni sono definiti dal diritto primario. L’art. 31, par. 1, TUE assegna, infatti, all’astensione costruttiva un effetto esentante, cui associa un obbligo di *non facere*, ovvero astenersi dall’ostacolare l’azione dell’UE. Se dall’invocazione dell’astensione costruttiva debbano invece conseguire altri obblighi – nella fattispecie, la necessità di apprestare una compensazione – tale obbligo di *facere* dovrebbe, a nostro avviso, essere previsto dalla stessa norma primaria, o *expressis verbis* o mediante rinvio al diritto derivato, come è previsto, ad esempio, dallo stesso art. 31 TUE per la clausola passerella della PESC³⁷. Al momento, però, nessuno dei due casi ricorre nella lettera di tale norma primaria³⁸.

Sul punto, va segnalata la posizione della Francia, la quale, nella sua dichiarazione allegata alla proposta di decisione istitutiva dello Strumento, pure afferma che l’obbligo di provvedere alle compensazioni non incide sull’interpretazione dell’art. 31, par. 1, TUE, poiché l’obbligo di compensazione si fonda su una deroga consentita dall’art. 41 TUE, che verte sugli aspetti finanziari della PESC. Infatti, lo Stato membro sostiene che, nel prevedere tale obbligo, «il Consiglio ha deciso, sulla base dell’articolo 41, paragrafo 2, secondo comma, TUE, di istituire, in via eccezionale, un meccanismo di deroga che consenta a tali Stati membri, a

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ Così recita l’art. 31, par. 3, TUE: «Il Consiglio europeo può adottare all’unanimità una decisione che preveda che il Consiglio delibera a maggioranza qualificata in casi diversi da quelli contemplati al paragrafo 2».

³⁸ Peraltro, tale norma primaria si esprime in termini completi, come l’art. 238, par. 4, TFUE fa con riguardo all’astensione semplice, senza alcun rinvio. Diversamente, ad esempio, fa l’art. 15, par. 4, TUE, laddove prevede che il Consiglio europeo di base voti per *consensus*, salvo che i trattati dispongano diversamente.

determinate condizioni, di non contribuire finanziariamente a misure relative alla fornitura di materiale specificamente concepito per l'uso letale della forza, salvaguardando nel contempo il principio di solidarietà finanziaria per lo strumento nel suo complesso»³⁹.

Nutriamo dubbi su tale interpretazione, per due ragioni. La prima è che l'art. 41 TUE afferma che gli Stati membri che hanno invocato l'astensione costruttiva non sono tenuti a contribuire al finanziamento delle spese aventi implicazioni militari o relative alla difesa; dunque è esclusa la sussistenza di qualsiasi forma di obbligo, né si fa riferimento a oneri di tipo alternativo. Peraltro, tale esenzione riguarda il finanziamento di tutte le spese militari, dunque anche quelle relative alle forniture non letali, finora oggetto di compensazione. La seconda ragione riguarda il rinvio che l'art. 41, par. 2, TUE effettua al diritto derivato, secondo cui il Consiglio unanime può decidere di stabilire una modalità di riparto dei costi alternativa al criterio preordinato del prodotto nazionale lordo. A nostro avviso, tale rinvio autorizza senz'altro il Consiglio ad adottare ogni ulteriore possibile criterio di riparto dei costi militari tra gli Stati membri partecipanti⁴⁰, ma non anche a intervenire su altri aspetti di disciplina della PESC, come nel caso delle procedure decisionali e dei collegati meccanismi di flessibilità.

Che si tratti di obbligo o di facoltà, riteniamo comunque che la prassi suggerisca che l'offerta di compensazioni, da parte degli Stati membri che hanno invocato l'astensione costruttiva, abbia assunto un carattere diffuso. Tale conclusione potrebbe riguardare anche l'Ungheria, la quale, nel dichiarare di riservarsi il diritto di individuare le compensazioni, non le ha offerte, ma nemmeno le ha negate, dunque ne ha riconosciuta l'ammissibilità. Peraltro, non risulta dalla prassi e dalla stampa specializzata – quest'ultima attenta e puntuale osservatrice dei lavori del Consiglio – che ai sensi dell'art. 27 della decisione istitutiva dello Strumento l'Alto Rappresentante o gli altri Stati membri si siano sostituiti a Budapest nell'individuare le compensazioni non proposte, quindi non si

³⁹ Cfr. Consiglio, doc. ST 6618 2021, cit., p. 6 ss.

⁴⁰ In tal senso si esprimono anche R. SCHMIDT-RADEFELDT, *Article 41 [Financing the CFSP]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *op. cit.*, p. 1192, nonché T. RAMOPOULOS, *Article 41 TEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *The EU Treaties and the Charter of Fundamental Rights. A Commentary*, Oxford, 2019, p. 270.

può escludere che tale Stato membro abbia infine provveduto. Inoltre, l’ultima modifica apportata allo Strumento pare confermare il carattere diffuso delle compensazioni. Infatti, con la decisione (PESC) 2024/3185⁴¹ è stato emendato l’art. 5, par. 3, della decisione istitutiva dello Strumento, per chiarire che una compensazione ha lo stesso valore del finanziamento non versato in seguito all’invocazione dell’astensione costruttiva (cd. «importo di riferimento»), premettendo a tale intervento normativo che «sulla base dell’esperienza acquisita, la pianificazione finanziaria dell’EPF dovrebbe essere migliorata e gli effetti delle astensioni costruttive dovrebbero essere adeguati di conseguenza»⁴². La lettera della novella pare suggerire che, alla luce dell’esperienza maturata in seguito all’ampia prassi intervenuta, si è reso necessario chiarire un aspetto operativo collegato all’entità delle compensazioni.

Le stesse questioni applicative non si pongono, invece, con riguardo alle missioni di pace, poiché le relative decisioni istitutive tacciono con riguardo all’ipotesi che uno o più Stati membri invochino l’astensione costruttiva. Sul piano di fatto, l’effetto esentante del meccanismo *de quo* ha consentito a Cipro non contribuire a EULEX Kosovo e all’Ungheria di non partecipare a EUMAM Ucraina, aumentando l’impegno degli altri Stati membri in termini di sopportazione dei costi e di messa a disposizione delle risorse militari, umane e logistiche. Trattandosi di casi puntuali, la redistribuzione degli oneri è stata facilmente riassorbita⁴³. In particolare, nel caso di EUMAM Ucraina l’assenza dell’Ungheria è stata in parte colmata dalla partecipazione della Norvegia⁴⁴, che ha inviato proprie unità in Polonia e in Germania per la formazione delle forze ucraine. Peraltro, in questo caso, nella dichiarazione di astensione costruttiva dell’Ungheria, la compensazione – o, come suole affermare Budapest, la riserva di individuarla – non è menzionata.

⁴¹ Decisione (PESC) 2024/3185 del Consiglio, del 16 dicembre 2024, che modifica la decisione (PESC) 2021/509 che istituisce uno strumento europeo per la pace.

⁴² *Ivi*, considerando n. 8.

⁴³ Per il caso di Cipro, cfr. EPRS, *Qualified majority voting in common foreign and security policy – A cost of non-Europe report*, cit., p. 22 ss.

⁴⁴ Decisione (PESC) 2023/495 del Comitato politico e di sicurezza, del 28 febbraio 2023, relativa all’accettazione del contributo di uno Stato terzo alla missione di assistenza militare dell’Unione europea in ambito a sostegno dell’Ucraina (EUMAM Ucraina).

Nulla esclude, però, che in futuro un eventuale Stato membro che intenda astenersi costruttivamente sull'istituzione di una missione di pace offra una compensazione, in modo da improntare in modo solidaristico la propria posizione dissenziente. Ad esempio, tale compensazione potrebbe riguardare l'alleggerimento degli oneri degli altri Stati membri nel quadro di una diversa, e non controversa, missione di pace. In ipotesi, questa soluzione avrebbe consentito sia a Cipro, sia all'Ungheria di riassorbire il mancato contributo, rispettivamente, alla missione civile EULEX Kosovo e alla missione di assistenza militare EUMAM Ucraina. Oppure, nel caso specifico delle operazioni militari, anche non operative, una soluzione potrebbe consistere nella realizzazione di attività o componenti non strettamente militari; ad esempio, nel caso di EUMAM Ucraina, l'Ungheria avrebbe ben potuto provvedere alla formazione delle componenti sanitarie, infine curata dalla Bulgaria. Gli esempi riportati, tra i vari che potrebbero essere formulati, evidenziano come l'individuazione delle compensazioni nell'ambito delle missioni di pace sia possibile sebbene più complessa rispetto al contesto dello Strumento, poiché si rende necessario adottare un approccio *tailored* che tenga conto sia del tipo e delle caratteristiche della missione di pace controversa, sia delle capacità militari e civili di cui dispone lo Stato membro dissenziente.

Nel complesso, a nostro avviso le considerazioni finora svolte evidenziano come l'uso dell'astensione costruttiva possa avvenire in modo diligente o virtuoso. È diligente nella misura in cui gli Stati membri dissenzienti, che si astengono costruttivamente su una decisione PESC, non ne contrastino o ne impediscano l'attuazione, come prevede l'obbligo di *non facere* di cui all'art. 31, par. 1, TUE. Una manifestazione concreta di tale *modus* è costituita dalla condotta ungherese. È però possibile conciliare tale condotta diligente con l'obbligo di sostenere attivamente e senza riserve la PESC in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca, come previsto dall'art. 24, par. 3, TUE⁴⁵. Pertanto, l'uso dell'astensione costruttiva diviene virtuoso se gli Stati membri dissenzienti rispettano il

⁴⁵ In senso conforme, cfr. la posizione espressa dalla Francia sulla proposta della decisione istitutiva dello Strumento. Lo Stato membro afferma, infatti, che la previsione relativa alle compensazioni «non pregiudica l'obbligo degli Stati membri di sostenere attivamente e senza riserve la politica estera e di sicurezza dell'Unione in uno spirito di lealtà e di solidarietà reciproca, come previsto dall'articolo 24, paragrafo 3, TUE». Cfr. Consiglio, doc. ST 6618 2021, cit., p. 6 ss.

dettato dell’art. 31, par. 1, TUE e, al contempo si attivano per sostenere concretamente l’azione dell’UE. È, quest’ultimo, il caso delle astensioni costruttive dichiarate dagli Stati membri neutrali sullo Strumento e delle compensazioni da questi offerte.

4. *Il caso specifico delle misure restrittive*

Non si registrano casi di astensioni costruttive sulle decisioni PESC che comminano o modificano le misure restrittive a carico di Stati terzi, organi di Stati e individui, la cui prassi è oramai imponente. La ragione risiede nella necessità di dare uniforme attuazione a tali misure, la cui efficacia sarebbe messa a rischio dall’applicazione differenziata delle relative decisioni PESC⁴⁶.

Ad esempio, si pensi al *visa ban*, che comporta l’impossibilità, per il destinatario, di entrare o transitare nei territori degli Stati membri dell’UE. Nel caso in cui anche solo uno Stato membro dichiarasse l’astensione costruttiva sulla decisione PESC che stabilisse o modificasse tale misura restrittiva, il relativo divieto non sarebbe applicato da tutti gli Stati membri e, di conseguenza, il soggetto sanzionato avrebbe accesso a una parte del territorio dell’UE. Dunque, il fine inibitorio del *visa ban* sarebbe compromesso e la misura risulterebbe meno efficace. Peraltro, qualora aumentasse il numero delle astensioni costruttive, la compromissione dell’efficacia del *visa ban* sarebbe ancora maggiore. E analoghe considerazioni potrebbero riguardare altre misure restrittive – si pensi al congelamento degli *asset* finanziari, agli *embarghi* di armi o alle restrizioni commerciali su determinati beni – la cui efficacia sarebbe compromessa dall’attuazione in forma (più o meno) differenziata.

Peraltro, l’unanime attuazione è necessaria non solo quando l’UE adotta le misure restrittive – per così dire – “da sola”, ma anche e soprattutto quando sono adottate da Bruxelles coordinandosi con gli Stati terzi. È il caso delle cd. *like-minded parties*, che stabiliscono le stesse sanzioni nei confronti dei medesimi destinatari, così da amplificarne l’impatto e l’efficacia. Un esempio è costituito dall’ampliamento dell’elenco dei

⁴⁶ Cfr. C. PORTELA, K. B. OLSEN, *Implementation and monitoring of the EU sanctions’ regimes, including recommendations to reinforce the EU’s capacities to implement and monitor sanctions*, Bruxelles, 2023.

soggetti sanzionati responsabili di aver compromesso la democrazia e lo Stato di diritto in Myanmar, nonché di aver commesso gravi violazioni dei diritti umani, che l'UE ha disposto insieme al Regno Unito e al Canada⁴⁷. È altresì il caso degli Stati terzi candidati all'adesione e degli Stati terzi parti dell'Associazione europea di libero scambio e dello Spazio economico europeo, che l'UE invita sistematicamente ad allinearsi alle sue misure restrittive, parimenti al fine di garantirne il maggiore impatto⁴⁸. A riguardo, un esempio è costituito dalle sanzioni contro la Turchia per le trivellazioni non autorizzate nel Mediterraneo orientale – su cui torneremo – alle quali si sono allineati l'Albania, l'Armenia, la Bosnia-Erzegovina, l'Islanda, la Macedonia del Nord, il Montenegro e la Serbia⁴⁹.

Sicché, per evitare di mettere a rischio l'attuazione unanime delle misure restrittive decise dal Consiglio, dunque la loro piena efficacia, gli Stati membri ricorrono all'astensione semplice *ex art. 238, par. 4, TFUE* per esprimere il loro dissenso in tale ambito specifico della PESC⁵⁰. Come osservato in dottrina, in questo caso l'esigenza di salvaguardare l'efficacia dell'azione internazionale dell'UE determina una limitazione della discrezionalità degli Stati membri nel far uso dell'astensione costruttiva, allineando però la loro condotta al dovere di solidarietà alla PESC *ex art. 24, par. 3, TUE*⁵¹.

⁴⁷ Decisione (PESC) 2024/2783 del Consiglio, del 29 ottobre 2024, che modifica la decisione 2013/184/PESC relativa a misure restrittive in considerazione della situazione in Myanmar/Birmania. Cfr. *UK, EU and Canada impose new sanctions targeting Myanmar military*, in *reuters.com*, 29 October 2024.

⁴⁸ Cfr. EEAS, *Increasing the effectiveness of sanctions*, 9 January 2024.

⁴⁹ Cfr. *Statement by the High Representative on behalf of the EU on the alignment of certain third countries with Council Decision (CFSP) 2025/484 concerning restrictive measures in view of Türkiye's unauthorised drilling activities in the Eastern Mediterranean*, 21 March 2025.

⁵⁰ Un esempio recente è costituito dall'astensione semplice dell'Ungheria sulle misure restrittive nei confronti di soggetti collegati ad Hamas e alla Jihad islamica. Cfr. decisione (PESC) 2024/1837 del Consiglio, del 28 giugno 2024, che modifica la decisione (PESC) 2024/385 che istituisce misure restrittive nei confronti dei soggetti che sostengono, facilitano o permettono la commissione di atti di violenza da parte di Hamas e della Jihad islamica palestinese. Di tale astensione dà notizia S. DE LA FELD, *Sanctions on violent Israeli settlers, EU finds political agreement*, in *EUnews*, 18 March 2024.

⁵¹ M. E. BARTOLONI, *Simple Abstention and Constructive Abstention in the Context of International Economic Sanctions: Two Too Similar Sides of the Same Coin?*, in *EP*, 2022, *Insight of 4 February 2023*, p. 1124.

Si deve però rilevare che, talora, l’astensione semplice non risponde all’esigenza degli Stati membri di dare concreta espressione al dissenso, che sembra trovare un’unica espressione nel veto. È accaduto, ad esempio, nel 2020, quando a seguito della repressione di piazza e delle intimidazioni avvenute all’indomani delle elezioni presidenziali, nonché delle irregolarità registrate nel processo elettorale, il Consiglio manifestò l’intento di includere dei nuovi individui nell’elenco delle persone e delle entità soggette a misure restrittive imposte nei confronti della Bielorussia.

In quell’occasione, Cipro elevò il proprio veto, poiché la sua proposta parallela di sanzionare la Turchia, che aveva nuovamente violato i suoi diritti sovrani marittimi effettuando delle trivellazioni non autorizzate, era rimasta inevasa. Di fatto, pare che nel corso del negoziato Nicosia non abbia preso in considerazione l’ipotesi di fare ricorso all’astensione *ex art.* 238, par. 4, TFUE (né ad altro meccanismo di flessibilità) per esprimere il proprio dissenso e che, invece, solo una presa di posizione dell’UE contro la Turchia avrebbe consentito la rimozione del veto. Tant’è che, infine, il Consiglio europeo prese posizione contro la Turchia il 1° ottobre 2020⁵², Cipro sciolse il veto il giorno successivo e il Consiglio “affari esteri” adottò all’unanimità la decisione di inasprimento delle sanzioni alla Bielorussia⁵³. Inoltre, pochi giorni dopo il Consiglio adottò una decisione PESC con la quale aggiornò e modificò la lista dei soggetti colpiti dal regime sanzionatorio stabilito nel 2019 contro la Turchia⁵⁴.

In disparte ogni considerazione sulle condotte poste in essere da tale Stato terzo, per le quali si rinvia ad attenta dottrina⁵⁵, a nostro avviso la postura di Cipro è da considerare irrispettosa non solo del dovere di solidarietà alla PESC di cui all’art. 24, par. 3, TUE, ma anche, più in generale, del principio di leale cooperazione previsto dall’art. 4, par. 3, TUE. Infatti, l’utilizzo del veto come «bargaining chip for other

⁵² Consiglio europeo, conclusioni, Bruxelles, 1 e 2 ottobre 2020, punto 16 ss.

⁵³ Decisione di esecuzione (PESC) 2020/1388 del Consiglio, del 2 ottobre 2020, che attua la decisione 2012/642/PESC relativa a misure restrittive nei confronti della Bielorussia.

⁵⁴ Decisione (PESC) 2020/1657 del Consiglio, del 6 novembre 2020, che modifica la decisione (PESC) 2019/1894 concernente misure restrittive in considerazione delle attività di trivellazione non autorizzate della Turchia nel Mediterraneo orientale.

⁵⁵ Cfr. S. POLI, A. PAU, *La reazione dell’Unione europea di fronte alla crisi del Mediterraneo orientale: tra misure restrittive e la proposizione di “un’agenda politica positiva” alla Turchia*, in *EP*, vol. 5, n. 3, 2020, p. 1511 ss.

negotiations»⁵⁶ nelle vicende relative alle sanzioni a Minsk configura un uso non genuino del dissenso in seno ai lavori del Consiglio, che produce il solo risultato di ostacolare l'azione dell'UE e che, dunque, si pone in contrasto con una delle possibili espressioni del principio di leale cooperazione⁵⁷, anche nella declinazione specifica *ex art. 24, par. 3, TUE*. In altre parole, nel caso in questione la condotta cipriota è carente sul piano della buona fede comunitaria che, sulla base *in primis* dell'obbligo di leale cooperazione, deve ispirare la condotta degli Stati membri nei confronti dell'UE.

A nostro avviso, le ragioni di Cipro, che dal 2019 subisce la violazione delle proprie acque territoriali da parte della Turchia, nonché il regime sanzionatorio stabilito dall'UE nello stesso anno forniscono elementi utili a spiegare l'accomodamento individuato per superare l'*impasse* di cui si è dato conto. Ci si potrebbe, però, domandare cosa sarebbe accaduto se l'episodio non fosse stato "giustificato" dalla condotta illecita continuata della Turchia, dunque se, in ipotesi, si fosse aperto in Consiglio un confronto sull'uso opportunistico del veto e sulle possibili conseguenze. Trattandosi di questioni relative alla PESC, e attesa la limitata competenza della Corte di giustizia in tale ambito d'azione dell'UE, si sarebbe potuta svolgere solo una valutazione di tipo politico, che non avrebbe condotto a conseguenze tangibili per lo Stato membro interessato, salvo considerare il caso limite dell'adozione della decisione contro la Bielorussia in costanza di veto. Infatti, a ben vedere, l'atto PESC da adottare era una decisione di esecuzione che aggiornava un regime sanzionatorio già stabilito dal Consiglio all'unanimità, dunque, in ipotesi, si sarebbe anche potuta approvare a maggioranza qualificata ai sensi dell'art. 31, par. 2, TUE.

5. *L'effetto "domino" generato dall'invocazione dell'astensione costruttiva*

L'invocazione dell'astensione costruttiva parrebbe generare anche un effetto "domino", in base al quale lo Stato membro che si è astenuto

⁵⁶ EPRS, *Qualified majority voting in common foreign and security policy – A cost of non-Europe report*, cit., p. 21.

⁵⁷ Cfr. R. BOTTNER, R. A. WESSEL, *op. cit.*, p. 1058.

costruttivamente su una decisione PESC, che si configura come “atto presupposto”, non può partecipare all’adozione delle decisioni che vi danno esecuzione, che si possono considerare gli “atti conseguenti”. Sebbene tale effetto riposi su una chiara logica giuridica, nella prassi si sono verificati dei fraintendimenti, di cui è bene dar brevemente conto anche per evidenziarne l’incidenza selettiva, essendo stati causati dall’Ungheria in relazione alle misure adottate dall’UE in favore dell’Ucraina.

Sicché, quando tale Stato membro si è astenuto costruttivamente sulla missione EUMAM Ucraina, ha altresì precisato che avrebbe partecipato alle successive deliberazioni del Consiglio sulle proposte di modifica della decisione istitutiva della missione di pace, riservandosi «il diritto di esercitare il proprio diritto di voto a sua piena discrezione quando il Consiglio vota su tali proposte»⁵⁸. A tale precisazione è, però, seguito il chiarimento del Servizio giuridico del Consiglio, secondo il quale, invece, «l’astensione costruttiva riguarderà necessariamente tutti gli atti successivi che applicano o mettono in atto in altro modo la decisione di base del Consiglio, quali l’approvazione del piano della missione o la nomina del comandante della missione» e non, invece, «gli atti giuridici che modificano sostanzialmente la decisione di base del Consiglio, come il suo rinnovo o la decisione di spostare la missione in Ucraina»⁵⁹, sui quali l’Ungheria può, invece, esercitare il diritto di voto.

Invero, non si comprende perché le vicende modificative riguardanti la missione di pace – quali, appunto, la proroga del mandato o lo spostamento delle attività in altro luogo – sfuggano all’effetto “domino”, atteso che lo Stato membro che ha invocato l’astensione costruttiva si è dissociato *ab initio* dal contenuto della decisione PESC da adottare, dunque, in teoria, non dovrebbe più poter entrare nel merito dell’azione intrapresa dall’UE. Ad ogni buon conto, il messaggio inviato all’Ungheria ci sembra chiaro e attiene alla circostanza che l’invocazione dell’astensione costruttiva determina l’impossibilità, per lo Stato membro che l’ha dichiarata, di votare quantomeno sulle decisioni successive «che applicano o mettono in atto in altro modo» la decisione PESC di base.

⁵⁸ Cfr. Consiglio, doc. 13777/22, Bruxelles, 27 ottobre 2022, punto 5.

⁵⁹ *Ivi*, p. 6.

Lo stesso è accaduto con riguardo all'istituzione del Fondo Assistenza Ucraina. Dopo essersi astenuta costruttivamente, l'Ungheria ha minacciato di porre il veto sulle decisioni di erogazione del fondo in questione⁶⁰. Tale blocco decisionale ha suscitato le proteste degli Stati membri e del precedente Alto Rappresentante PESC, che ha definito la condotta di Budapest «unacceptable» e «unbearable»⁶¹. È, però, nuovamente intervenuto il Servizio giuridico del Consiglio, il quale ha ribadito, in sintesi, che l'astensione costruttiva sull'atto presupposto determina la non partecipazione all'adozione degli atti conseguenti, nella fattispecie rappresentati dalle singole decisioni PESC di erogazione del fondo dedicato.

Non è chiaro se l'Ungheria avesse tralasciato di considerare l'effetto "domino" dell'astensione costruttiva. Ma, a parte alcune dichiarazioni di protesta, non risulta che Budapest abbia formulato delle sostanziali obiezioni in punto di diritto sulle precisazioni fornite, in entrambe le occasioni, dal Servizio giuridico del Consiglio.

6. *Le prospettive di tale meccanismo di flessibilità*

Volgendo lo sguardo alle prospettive dell'astensione costruttiva, a diritto vigente è presumibile che interverrà della nuova prassi, soprattutto in relazione alle forniture letali erogate nel quadro dello Strumento e, finché l'attuale governo ungherese resterà in carica, anche rispetto alle azioni che l'UE intraprenderà a favore dell'Ucraina in guerra. Naturalmente, l'auspicio è che la prassi relativa al meccanismo *de quo* resti contenuta nei numeri e che gli effetti delle astensioni costruttive dichiarate siano compensati, non soltanto nel quadro dello Strumento.

A lungo termine, invece, le indicazioni provenienti dal dibattito sulla revisione dei trattati appaiono discordanti. Da una parte, si propone il superamento dell'unanimità a favore della maggioranza qualificata, il che comporterebbe l'automatica cassazione dell'astensione costruttiva. Lo

⁶⁰ Ne danno conto H. FOY, *EU seeks to insulate itself from Viktor Orbán's vetoes. Hungary's Eurosceptic premier has blocked an increasing number of Ukraine-related decisions*, in *Financial Times*, 25 June 2024; J. BARIGAZZI, *EU approves up to €1.4B military aid to Ukraine from Russian frozen assets*, in *Politico*, 24 June 2024.

⁶¹ Cfr. *Foreign Affairs Council: Press remarks by High Representative Josep Borrell at the press conference*, cit.

hanno domandato i cittadini europei nella Conferenza su futuro dell’Europa e, in recepimento di tale istanza, l’ha proposto il Parlamento europeo, nella cui risoluzione sulla modifica dei trattati è prevista la generalizzazione della maggioranza qualificata, anche in ambito PESC⁶². La stessa posizione abolizionista è stata assunta dagli esperti; è il caso del recente rapporto franco-tedesco, nel quale si propone la generalizzazione della maggioranza qualificata, eventualmente da raggiungere per passi, in particolare partendo dal macro-ambito dell’allargamento e dello Stato di diritto, nonché dalla PESC e dalla politica fiscale⁶³.

Dall’altra, invece, si deve rammentare che diversi Stati, pur modesti nel numero, supportano il mantenimento dell’unanimità o, comunque, della necessità di conseguire il consenso unanime (anche) nella PESC. È il caso dell’Ungheria e della Polonia, divise sul sostegno all’Ucraina e sulle sanzioni contro la Russia, ma unite nel voler mantenere il diritto di veto in ambito PESC⁶⁴, o della Croazia e, forse, anche della Bulgaria⁶⁵. Indipendentemente dal merito di tali posizioni, si deve ricordare che il favore per l’unanimità, anche da parte di un solo Stato membro, costituisce un dato dirimente rispetto a ogni sviluppo *de jure condendo*. Infatti, ci si domanda come sarebbe possibile abolire tale metodo di voto (e, con esso, il suo temperamento) senza il consenso di tutti gli Stati membri, chiamati a ratificare le modifiche ai trattati, affinché questi possano entrare in vigore. Riteniamo, dunque, realistico affermare che l’unanimità sia mantenuta e che gli Stati membri, incoraggiati dalla prassi finora intervenuta, facciano un maggior uso dell’astensione costruttiva, se e quando necessario. Piuttosto, in sede di revisione dei trattati si potrebbero considerare delle modifiche al meccanismo *de quo*, così da aggiustarne il funzionamento, sulle quali non è escluso che si possa coagulare il consenso degli Stati membri.

Ad esempio, si potrebbe ipotizzare di porre un obbligo di motivazione a corredo della dichiarazione di astensione costruttiva, così da farne

⁶² Cfr. la risoluzione, del 22 novembre 2023, sulle proposte relative del Parlamento europeo per quanto riguarda la modifica dei trattati, emendamento n. 55.

⁶³ Cfr. FGWP, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, cit., p. 21 ss.

⁶⁴ Cfr. J. LIBOREIRO, *Hungary and Poland rally allies to defend veto power in EU foreign policy*, in *Euronews*, 23 May 2023.

⁶⁵ Cfr. J. GOTKOWSKA, K. KAZIMIERSKA, S. SZTYK, *op. cit.*, p. 4.

emergere le ragioni ed evidenziarne il collegamento diretto con il merito dell'adottanda decisione PESC. In questi termini si è espresso il Belgio negli ultimi giorni della sua presidenza semestrale del 2024 e in senso conforme depone buona parte della prassi qui commentata, già con riguardo all'astensione costruttiva del 2008. Non si può, inoltre, tacere la posizione della dottrina, che *ante litteram* ha considerato implicito tale obbligo⁶⁶. Merita, infine, richiamare la posizione del Segretariato generale del Consiglio, che nel suo (a nostro avviso, prezioso) commento del regolamento interno del Consiglio afferma, in buona sostanza, che una dichiarazione in sede di voto dovrebbe contenere delle indicazioni atte a comprenderne la *ratio*⁶⁷. Naturalmente, stante il perimetro della competenza della Corte di giustizia in ambito PESC, si tratterebbe di un obbligo non giustiziabile, dunque privo di sanzione, che assumerebbe un valore preminentemente politico. Ciò nonostante, anche la sanzione politica – ad esempio, già il solo *naming and shaming* – potrebbe costituire un utile deterrente all'uso improprio dell'astensione costruttiva.

Inoltre, in vista degli allargamenti, dunque di un'UE a trenta o più Stati membri, si potrebbe rivedere il numero massimo di astensioni costruttive invocabili. Infatti, nella prospettiva di un utilizzo esteso del meccanismo di flessibilità, l'attuale frazione di 1/3 degli Stati membri (che totalizzano almeno 1/3 della popolazione europea) potrebbe esentare un numero eccessivo di Stati membri dall'esecuzione della decisione PESC, così compromettendo l'unitarietà dell'azione dell'Unione. L'art. 31, par. 1, TUE potrebbe dunque essere modificato, prevedendo, ad esempio, che il numero massimo di astensioni costruttive dichiarabili sia pari al numero di nove Stati membri, rappresentativi di almeno 1/4 della popolazione dell'UE. Con tale riformulazione, la frazione di 1/3 attualmente prevista dall'art. 31, par. 1, TUE, che corrisponde a nove Stati membri, verrebbe mantenuta anche in un'UE a trenta Stati membri e, nella prospettiva di una *membership* a trentacinque, il numero massimo di astensioni costruttive dichiarabili si attesterebbe attorno a 1/4 dei membri del Consiglio.

⁶⁶ Cfr. B. BONAFÈ, *Articolo 31 TUE*, in A. TIZZANO (a cura di), *Trattati dell'Unione europea*, Milano, 2014, p. 269. Più di recente, cfr. E. TRIGGIANI, U. VILLANI, *Comprendere l'Unione europea*, Bari, 2022, p. 180.

⁶⁷ Cfr. Segretariato generale del Consiglio dell'Unione europea, *Commento del regolamento interno del Consiglio*, Bruxelles, 2022, pp. 68-69.

Infine, si deve dar conto di una proposta proveniente dagli ambienti istituzionali, secondo cui la procedura relativa all’astensione costruttiva potrebbe essere modificata nella direzione di consentire a una percentuale di Stati membri di chiedere o imporre (al momento, sono ancora contemplate entrambe le ipotesi) allo Stato membro dissenziente di far uso del meccanismo in questione⁶⁸. La proposta è meritevole di attenzione, poiché è tesa a facilitare l’azione dell’UE sulla scena internazionale, ma, a nostro avviso, va attentamente valutata. Infatti, finché si tratta di chiedere o sollecitare uno Stato membro a fare ricorso all’astensione costruttiva, l’ipotesi è percorribile e, forse, raccoglierebbe il consenso degli Stati membri in sede di revisione dei trattati. Laddove, invece, la proposta virasse nella direzione di imporre un obbligo allo Stato membro dissenziente, riteniamo che tale modifica all’art. 31, par. 1, TUE non godrebbe dell’unanime sostegno degli Stati membri dell’UE.

7. Il freno di emergenza: brevi considerazioni in assenza di prassi

Come noto, l’invocazione del freno di emergenza previsto dall’art. 31, par. 2, TUE consente a uno Stato membro dissenziente di bloccare l’adozione a maggioranza qualificata di una decisione PESC per «specificati e vitali motivi di politica nazionale»⁶⁹. In assenza di prassi, è possibile svolgere solo alcune considerazioni su tale meccanismo di flessibilità, ponendolo a confronto con l’astensione costruttiva, nei limiti che una siffatta comparazione consente.

In primo luogo, alla luce di quanto finora evidenziato, si deve osservare che mentre l’astensione costruttiva produce più effetti, il freno di emergenza sembra produrne solo uno, consistente nel sospendere la votazione di una adottanda decisione PESC, dunque nel rallentare l’azione dell’UE. Infatti, l’attivazione del meccanismo in questione apre una fase di negoziato, curata dall’Alto Rappresentante, il cui fine è tentare di trovare una soluzione accettabile per lo Stato membro dissenziente in relazione alla decisione posta “in sospeso”. Se la soluzione è individuata,

⁶⁸ EPRS, *Qualified majority voting in common foreign and security policy – A cost of non-Europe report*, cit., p. 37 ss.

⁶⁹ In generale, cfr. R. ADAM, A. TIZZANO, *Manuale di diritto dell’Unione europea*, IV ed., Torino, in particolare p. 629 e p. 635 ss., spec. p. 649.

la decisione PESC potrà essere adottata dal Consiglio, mentre, in caso contrario, la stessa istituzione potrà, deliberando a maggioranza qualificata, rimettere la questione al Consiglio europeo «in vista di una decisione all'unanimità».

È ben chiaro che, nel caso infausto di mancato accordo tra l'Alto Rappresentante e lo Stato membro dissenziente, l'*iter* che si prospetta è incerto e potrebbe condurre a un blocco decisionale nella PESC. Infatti, sempre che il Consiglio decida di rinviare la questione al Consiglio europeo, non è detto che quest'ultima istituzione deliberi all'unanimità in presenza dello Stato membro dissenziente. Salvo il caso che nell'istituzione di più alto livello si raggiunga un compromesso non consentito al livello istituzionale inferiore, ci sembra difficile che il Capo di un Esecutivo giunga a smentire il "suo" Ministro degli esteri⁷⁰. Rispetto all'astensione costruttiva, il freno di emergenza ci sembra, dunque, decisamente meno funzionale a garantire che l'azione internazionale dell'UE sia tempestiva ed efficace.

Inoltre, ci si potrebbe interrogare sul presupposto che deve ricorrere per poter tirare il freno di emergenza, dunque su cosa si intende per «specificati e vitali motivi di politica nazionale» che lo Stato membro dissenziente deve esplicitare. Infatti, a differenza dell'astensione costruttiva, l'art. 31, par. 2, TUE associa un obbligo di motivazione alla scelta di tirare il freno di emergenza, così da evidenziarne le ragioni, dunque il collegamento con il contenuto della adottanda decisione PESC.

Ebbene, pur in assenza di prassi, si possono svolgere alcune considerazioni di carattere generale sulla nozione di «specificati e vitali motivi di politica nazionale». Sicché, in base alla lettera della norma primaria, si deve ritenere che tali motivi debbano riguardare aspetti fondamentali dello Stato membro interessato e della relativa comunità nazionale⁷¹. Depone a favore di tale conclusione la circostanza che la

⁷⁰ Così G. STROZZI, R. MASTROIANNI, *Diritto dell'Unione Europea*, IX ed., Torino, 2023, p. 39 ss. Peraltro, da più parti è stato evidenziato come, in tale *iter*, del Consiglio svolga il ruolo di "organo di appello"; in tal senso, cfr. V. EDJAHARIAN, *Article 15 [The European Council]*, in H.-J. BLANKE, S. MANGIAMELI (eds.), *op. cit.*, p. 623, nonché P.-J. LOEWENTHAL, *Article 15 TEU*, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *op. cit.*, p. 145.

⁷¹ Cfr. E. CANNIZZARO, *op. cit.*, p. 382 ss., che definisce «rilevanti» tali motivi di politica nazionale.

precedente versione dell’art. 31, par. 2, TUE fissava a presupposto del freno di emergenza che ricorressero degli «importanti motivi di politica nazionale», poi divenuti «vitali» a Lisbona secondo un aggravio che pare suggerire la volontà di limitare le ipotesi applicative. Se così è, il freno di emergenza va dunque invocato in casi estremi⁷² e non, ad esempio, nel caso in cui si crei un contrasto tra la proposta di decisione PESC da adottare a maggioranza qualificata e la linea politica del governo in carica. Una conferma in tal senso giunge anche dal dibattito sulla riforma dei trattati. Infatti, rispetto a tali motivi, il documento franco-tedesco si riferisce a «national interests as core state powers»⁷³, quindi a segmenti tradizionalmente vicini al cuore delle sovranità nazionali, quali, ad esempio, la politica estera, la difesa, l’ordine interno o la giustizia.

Ciò detto, la qualificazione degli «specificati e vitali motivi di politica nazionale» – e, al suo interno, la nozione di «politica nazionale», da distinguere da quella di «politica del governo»⁷⁴ – ci appare comunque di non agevole ricostruzione⁷⁵.

8. La sua “valenza costruttiva” in prospettiva de jure condendo

Piuttosto, dai dibattiti sui processi decisionali in ambito PESC e sulla riforma dei trattati emergono delle indicazioni relative a una possibile

⁷² B. BONAFÈ, *op. cit.*, p. 271.

⁷³ Cfr. FGWP, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, cit., p. 22.

⁷⁴ Sul punto, cfr. M. DOGLIANI, *La determinazione della politica nazionale*, in *costituzionalismo.it*, n. 2, 2008.

⁷⁵ Come, peraltro, critico è l’aspetto relativo alla qualificazione di tali «specificati e vitali motivi», come osserva A. LANG, *Articolo 31 TUE*, cit., p. 116, poiché non è chiaro se ogni Stato membro sia libero di qualificare come vitali i propri motivi o se la qualificazione debba essere oggetto di discussione in seno al Consiglio. Secondo un altro orientamento, gli Stati membri sono liberi di qualificare tali motivi come vitali, anche se il principio di leale cooperazione – sia nella versione generale *ex art. 4*, par. 3, TUE, sia in quella dedicata alla PESC *ex art. 24*, par. 3, TUE – dovrebbe guidarli nell’invocare solo motivi «truly essential» (cfr. R. BOTTNER, R. A. WESSEL, *op. cit.*, pp. 1065 e 1058). Sulla stessa linea si esprime T. RAMOPOULOS, Article 31 TEU, in M. KELLERBAUER, M. KLAMERT, J. TOMKIN (eds.), *op. cit.*, p. 247, il quale evidenzia, però, che sebbene «the duty of loyalty sets the outer limits of the capacity of MS to invoke the emergency break, ... legal enforcement of this principle in such cases is constitutionally and politically rather difficult, if not impossible».

“valenza costruttiva” del freno di emergenza, che è bene mettere in luce poiché foriera di interessanti sviluppi nell’UE.

Sul piano generale, va nuovamente ricordato che il maggior ricorso alla maggioranza qualificata è ampiamente sostenuto dai cittadini, dalle istituzioni e da diversi Stati membri. Da una parte, la Commissione e il Parlamento hanno regolarmente sollecitato il maggior ricorso a tale *quorum* deliberativo, anche facendo ricorso alle clausole passerella⁷⁶. A favore della generalizzazione della maggioranza qualificata si sono espressi altresì dei gruppi di Stati⁷⁷ e gli esperti⁷⁸.

Dall’altra, i cittadini e il Parlamento propongono di cassare l’unanimità a favore della maggioranza qualificata, nelle due versioni già previste dai trattati vigenti, ma ritoccate nei *quorum* e senza la previsione della minoranza di blocco⁷⁹. Infatti, la maggioranza qualificata dovrebbe raccogliere almeno i 2/3 (in luogo del 55 %) dei membri del Consiglio in rappresentanza di almeno il 50 % (al posto del 65%) della popolazione europea⁸⁰, mentre la maggioranza qualificata rafforzata verrebbe raggiunta con i voti favorevoli di almeno i 4/5 (in luogo del 72%) dei membri del Consiglio in rappresentanza di almeno il 50 % (al posto del 65%) della popolazione dell’UE⁸¹. L’istituzione assembleare propone una sola eccezione all’uso generalizzato della maggioranza qualificata, ovvero l’avvio di operazioni militari con mandato esecutivo, che sarebbe soggetto al «consenso» del Consiglio, previa approvazione del Parlamento, non raggiunto il quale la decisione PESC si considera adottata a meno che quattro o più Stati membri non sollevino obiezioni⁸². Trattasi di un emendamento curioso, poiché, nell’ampio respiro riformatore che percorre la proposta, il Parlamento pare mantenere sia un cenno di *consensus*, sia l’istituto della minoranza di blocco.

⁷⁶ Cfr. S. KOTANIDIS, *Clausole passerella nei Bruxelles dell’UE. Opportunità per un processo decisionale sovranazionale più flessibile*, Brussels, 2020.

⁷⁷ *Supra*, paragrafo 1 del presente lavoro.

⁷⁸ Cfr. FGWP, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, cit., p. 8 e p. 20 ss.

⁷⁹ Cfr. l’art. 16, par. 4, TUE.

⁸⁰ Cfr. la risoluzione, del 22 novembre 2023 sulle proposte relative del Parlamento europeo per quanto riguarda la modifica dei trattati, emendamento n. 35.

⁸¹ *Ivi*, emendamento n. 36.

⁸² *Ivi*, emendamento n. 64.

Quale che sia la strada scelta, il freno di emergenza dovrebbe essere mantenuto come conseguenza della volontà di ampliare o di generalizzare l’uso del *quorum* deliberativo di cui costituisce il temperamento. Così afferma la proposta del Parlamento, che riformula l’*iter* conciliatorio previsto dall’art. 31, par. 2, TUE, riducendolo alla facoltà dello Stato membro dissenziente di chiedere, per specificati e vitali motivi di politica nazionale, che «della questione sia investito il Consiglio europeo»⁸³.

Anche il documento franco-tedesco del 2023 prevede il mantenimento del freno di emergenza, in particolare valorizzandolo come incentivo al maggior ricorso alla maggioranza qualificata. Infatti, gli esperti affermano che l’estensione progressiva o la generalizzazione della maggioranza qualificata sarebbe più accettabile per gli Stati membri contrari se fosse accompagnata dalla previsione di un «sovereignty safety net» simile al freno di emergenza previsto dall’art. 31, par. 2, TUE. Sicché, la previsione di tale meccanismo di salvaguardia rimuoverebbe *ex ante* le eventuali posizioni contrarie all’ipotesi di un più ampio uso della maggioranza qualificata nell’ordinamento dell’UE, poiché darebbe conforto ai «legitimate concerns of Member States regarding QMV and the protection of national interests as core state powers»⁸⁴. Peraltro – aggiungono gli esperti – tale indicazione non riguarderebbe solo la codificazione di tale «sovereignty safety net» in fase di revisione dei trattati, ma varrebbe anche a diritto vigente, dunque qualora si facesse uso delle clausole passerella per ampliare *ad hoc* i casi di uso della maggioranza qualificata⁸⁵.

Pertanto, se a diritto vigente il freno di emergenza rappresenta una spada di Damocle sulle votazioni a maggioranza qualificata in ambito PESC, in prospettiva se ne può apprezzare la “valenza costruttiva” a favore dello stesso *quorum* deliberativo, consistente nell’incoraggiare gli Stati membri, anche quelli tradizionalmente contrari⁸⁶, a sostenerne il maggior

⁸³ *Ivi*, emendamento n. 56.

⁸⁴ Cfr. FGWP, *Sailing on High Seas: Reforming and Enlarging the EU for the 21st Century*, cit., p. 22. Peraltro, tale ipotesi è stata percorsa anche da parte della letteratura, prendendo però ispirazione dai freni di emergenza di ambito TFUE, con particolare riguardo alla cooperazione penale (artt. 82, par. 3, e art. 83, par. 3, TFUE). Nè dà conto EPRS, *Qualified majority voting in common foreign and security policy – A cost of non-Europe report*, cit., p. 20.

⁸⁵ *Ibidem*.

⁸⁶ Parrebbe che mentre nove Stati membri siano favorevoli al mantenimento dello *status quo*, i restanti diciotto appoggerebbero l’applicazione dell’art. 31 TUE o, se non

uso. In tal senso, riprendendo autorevoli spunti, riteniamo dunque di poter affermare che il freno di emergenza «va previsto, ma non deve servire»⁸⁷. Infatti, finché il freno di emergenza resti inerte, se ne può apprezzare l'evidenziata "valenza costruttiva", mentre, qualora fosse tirato, nella PESC produrrebbe la sospensione della votazione di una proposta di decisione e aprirebbe la prospettiva di un possibile blocco decisionale.

9. Brevi considerazioni finali

Al netto delle prospettive *de jure condendo*, incerte nei tempi⁸⁸ e nei contenuti, quanto finora emerso consente di affermare la necessità che gli Stati membri facciano un uso genuino e *cum grano salis* dell'astensione costruttiva e del freno di emergenza.

A guidarli c'è senz'altro l'art. 31 TUE e, con riguardo all'astensione costruttiva, la prassi finora intervenuta, che ha evidenziato alcuni rilevanti aspetti applicativi. Ciò detto, riteniamo che un ruolo rilevante possa essere giocato anche dal dovere di solidarietà alla PESC, il quale, come ha ricordato il precedente Alto Rappresentante PESC commentando i blocchi decisionali di Budapest alle decisioni di erogazione del Fondo Assistenza Ucraina, «is there not for decoration, it is not there as empty words. Each Member States is sovereign on its foreign policy, [it is] true. But as far as they are members of this club [European Union] they have to obey to the treaties and, in particular, to this article which is asking for loyal

apertamente favorevoli, parte di essi sarebbero orientati in quella direzione. Ne dà conto M. PISKLOVÁ, *QMV in CFSP: Impending necessity or resurfacing utopia?*, Europeum – Institute for European Policy, Bruxelles, 2023. Su tale ricognizione, cfr. anche EPRS, *The implementation of Article 31 of the Treaty on European Union and the use of Qualified Majority Voting – Towards a more effective Common Foreign and Security Policy?*, cit., p. 65 ss.

⁸⁷ L'espressione, a nostro avviso molto efficace, è stata utilizzata dal Prof. Michele Vellano nel corso del seminario di cui il fascicolo in questione costituisce la raccolta degli atti, in particolare nel corso del confronto sulla relazione posta alla base del presente scritto.

⁸⁸ Nell'incertezza che regna sui relativi tempi, il percorso pare comunque avviato. Entro la primavera 2025, la Commissione dovrebbe presentare al Consiglio un rapporto riguardante i quattro ambiti dei valori, delle politiche, del bilancio e, infine, della *governance*. Nel giugno 2025, quasi al termine della presidenza polacca, il Consiglio dovrebbe presentare una relazione sulle riforme interne necessarie in tali quattro ambiti. Cfr. www.consilium.europa.eu/it/policies/internal-reforms-of-the-eu/#roadmap.

cooperation and implementation of the common positions on foreign policy. It is not something that you can do or not; you have to [do it]»⁸⁹.

Ebbene, riteniamo che il dovere di solidarietà alla PESC possa guidare gli Stati membri in due direzioni. Innanzitutto, assistendoli nel decidere se avvalersi di uno dei meccanismi di flessibilità previsti dall’art. 31 TUE. Infatti, il sostegno attivo e senza riserve alla PESC, così come lo spirito di lealtà e solidarietà che deve muovere gli Stati membri, comporta non solo che lo Stato membro dissenziente si astenga dal fare un uso improprio dei meccanismi in questione, ma altresì che operi una valutazione attenta delle proprie scelte, il cui esito potrebbe portare a far prevalere l’interesse a garantire l’efficacia e la tempestività della PESC sulle esigenze nazionali. Secondariamente, nell’ipotesi in cui, infine, lo Stato membro dissenziente decida di attivare uno dei due meccanismi, il dovere di solidarietà alla PESC implica la necessità di operare una valutazione sull’impatto di tale decisione e di minimizzarne gli effetti. Pertanto, nel caso dell’astensione costruttiva, tale valutazione dovrebbe condurre a offrire delle compensazioni atte a incidere il meno possibile sugli altri Stati membri e sull’azione dell’UE. Invece, nel caso del freno di emergenza, in ipotesi tale valutazione dovrebbe riguardare la postura da tenere nel corso dell’*iter* conciliatorio previsto dall’art. 31, par. 2, TUE, che dovrebbe essere ispirata alla volontà di trovare una soluzione che consenta all’UE di agire sulla scena internazionale, e non, invece, a ostacolarne la ricerca.

⁸⁹ Cfr. *Foreign Affairs Council: Press remarks by High Representative Josep Borrell at the press conference*, cit.

ABSTRACT (ITA)

Il contributo si sofferma sui meccanismi di flessibilità che l'art. 31 TUE pone a temperamento dell'unanimità e della maggioranza qualificata. Da una parte, per dare conto sia delle recenti prassi sull'astensione costruttiva e degli aspetti applicativi emersi *in itinere*, sia dei possibili sviluppi in vista della prossima revisione dei trattati. Dall'altra, per svolgere alcune brevi considerazioni sul freno di emergenza in assenza di prassi e per evidenziarne la "valenza costruttiva" in prospettiva *de jure condendo*. Chiudono il contributo alcune brevi considerazioni su come il dovere di solidarietà alla PESC può indirizzare gli Stati membri nell'uso di tali meccanismi di flessibilità.

ABSTRACT (ENG)

This contribution focuses on the flexibility mechanisms provided for Article 31 TEU with specific regard to unanimity and qualified majority. Firstly, it relates on the constructive abstention recent practice (and some implementation aspects), and to possible developments in the future EU treaties reform. Secondly, it carries out some brief considerations on the emergency brake (in absence of practice), highlighting the "constructive role" that this mechanism can play in the next treaties reform. Some final considerations on the use of these mechanisms and the duty of solidarity to CFSP will conclude this contribution.