

CIRCOLO DI STUDI DIPLOMATICI

---

## Quaderni di Politica Internazionale

7

---



***Gli strumenti della politica estera e di sicurezza comune  
dalle origini al Trattato di Lisbona  
Amb. Gianfranco Verderame  
(16 settembre 2014)***

Il tema di questa conversazione sono gli strumenti che, nel suo lungo cammino di integrazione, l'Europa ha progressivamente elaborato per affermare la propria identità sulla scena internazionale e corrispondere così, anche in questa materia, alle responsabilità che le derivano dalle sue dimensioni e dalla sua forza economica. Vale la pena di ricordare a questo proposito che l'Unione Europea, con i suoi ormai quasi 500 milioni di abitanti, è la terza area del mondo per ordine di grandezza dopo la Cina e l'India, che è all'origine della maggior parte degli scambi commerciali globali (l'Unione è il primo esportatore al mondo di manufatti ed è il più grande mercato di importazione per oltre 100 paesi) e che genera quasi un quarto del totale della ricchezza mondiale.

Anche se la data di nascita ufficiale della politica estera e di sicurezza europea risale al Vertice dei Capi di Stato e di Governo svoltosi a L'Aia il 1° e il 2 dicembre del 1969, sarà bene risalire un po' più in là nel tempo, e cioè agli inizi del processo di integrazione europea. Ne conosciamo bene le motivazioni, che erano quelle di evitare che i disastri di due guerre civili originate dal continente europeo avessero a ripetersi. E ne conosciamo bene il metodo, basato sull'approccio "funzionalista" in base al quale, come aveva scritto nel 1948 il suo primo teorizzatore, lo storico anglo-rumeno Mitraný, "la sovranità non può essere trasferita attraverso una formula, ma solo attraverso una funzione. Affidando ad un'Autorità un determinato compito, il quale porta con sé il comando sui poteri e sui mezzi necessari, una porzione di sovranità si trasferisce alla nuova Autorità, e l'accumulazione di tali trasferimenti parziali nel tempo provoca un trasferimento della stessa sovranità".

In sostanza, si sarebbe trattato di un processo articolato su fasi successive, che si possono, grosso modo, così riassumere:

- a) gli Stati prendono coscienza dell'interesse a cooperare in un clima di reciproca fiducia e solidarietà (ricordo, circa il concetto di solidarietà, la lezione di qualche giorno fa dell'Ambasciatore Cavalchini);
- b) una volta raggiunto un sufficiente livello di fiducia, gli Stati cominciano a cooperare sulla base di un rafforzamento della consapevolezza degli interessi comuni;
- c) su questa piattaforma di interessi condivisi si innestano processi di formalizzazione e di istituzionalizzazione sempre più articolati e complessi.

A questa visione, come sappiamo, si ispirarono i Padri fondatori dell'Europa. Nella visione di Mitraný, perché il metodo potesse funzionare era necessario partire dai settori che lo stesso Mitraný definiva "*non controversial*", e cioè non sottoposti a condizionamenti di tipo ideologico. A partire da questi nuclei iniziali si sarebbe poi messo in moto un meccanismo c.d. di "*spill over*" che avrebbe dovuto condurre a trasferimenti di sovranità sempre più ampi ed in settori progressivamente sempre più impegnativi. Ma se ad un settore industriale – quello del carbone e dell'acciaio – fu relativamente facile (e sottolineo il "relativamente": quello del carbone e l'acciaio era pur sempre un settore strategico per le economie dei Paesi europei che aveva giocato un ruolo relevantissimo in entrambi i conflitti mondiali) applicare questo metodo, successivamente completandolo con l'estensione al settore dell'energia atomica (EURATOM) e con la creazione della Comunità Economica Europea, in altri il percorso è stato molto più accidentato, e non si può certamente dire che sia ancora approdato agli stessi risultati.

### **1) Dalla Comunità Europea di Difesa alla Cooperazione Politica Europea**

Siamo agli inizi degli anni cinquanta. La ricostruzione economica dell'Europa era stata avviata grazie al sostanziale contributo degli Stati Uniti con il Piano Marshall, e la sua sicurezza era ormai

garantita dalla NATO. Ma restava il problema della Germania e della sua posizione all'interno dei nuovi scenari che si andavano prefigurando in Europa. La "cortina di ferro" di cui aveva parlato Winston Churchill (non per primo, in verità<sup>1</sup>) nel famoso discorso del 1946 identificava una frontiera anche militare a cavallo della quale, nell'Europa centrale, si trovava proprio la Germania. E quando lo scoppio della guerra di Corea dette vita allo spettro dell'espansionismo sovietico e della possibilità che esso si estendesse all'intero continente europeo, la questione del contributo della Germania alla difesa comune acquistò una nuova urgenza, e gli americani premevano molto perché fosse risolto.

E' in questo contesto che, su impulso di Jean Monnet – che già, con la famosa Dichiarazione Schuman da lui preparata era stato all'origine della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio - nacque il progetto noto come "Piano Pleven" per un esercito europeo con la partecipazione anche della Germania e strettamente associato alle strutture dell'Alleanza Atlantica<sup>2</sup>.

L'esame degli eventi che portarono al rifiuto da parte dell'Assemblea Nazionale francese di ratificare il Trattato CED e di quelli successivi ci porterebbe troppo lontano rispetto al tema principale della nostra conversazione. Quello che però mi preme di mettere in evidenza in questa sede è che il Trattato della CED, prefigurava un percorso molto ambizioso in senso federale attraverso il mandato conferito all'Assemblea Parlamentare, che era uno degli organi della Comunità, di elaborare una proposta per una "struttura definitiva...che possa costituire uno degli elementi di una struttura federale o confederale fondata sul principio della separazione dei poteri e comportante, in particolare, un sistema rappresentativo bicamerale" (art. 38 del Trattato CED). Per inciso, vale la pena di ricordare che questa prospettiva fu inserita nel Trattato della CED per le insistenze e le pressioni di Alcide De Gasperi, che nell'esercito comune vedeva "la base permanente per gli Stati Uniti d'Europa", in questo senso rendendo ancora più esplicito il sostrato federale dell'approccio funzionalista, che molti avrebbero preferito invece continuare a lasciare nell'ombra.

La formazione di un esercito europeo avrebbe inevitabilmente portato anche ad un coordinamento in politica estera. Lo strumento militare non è un elemento che si possa astrarre dall'ambito più ampio della politica estera, della quale è stato spesso un formidabile esecutore. Ed anche quando, come nella nostra epoca accade sempre più frequentemente, il suo impiego avviene per ristabilire la pace o per proteggere popolazioni in pericolo, la decisione di se, come ed in quale misura farvi ricorso è eminentemente una decisione di politica estera.

Mettere in comune lo strumento militare, insomma, avrebbe comportato mettere in comune, prima a poi, anche le politiche estere. E mettere in comune le politiche estere avrebbe significato dare vita ad un vero governo europeo, al quale gli Stati membri avrebbero dovuto trasferire quote di sovranità in un settore che si riteneva connaturasse l'essenza stesso del concetto di Stato-Nazione. I tempi non erano maturi per nessuno di questi due sviluppi e, come vedremo, non è che lo siano completamente ancora oggi.

Senza contare che al fallimento della CED contribuì anche il fatto che nel 1954 le condizioni di partenza erano profondamente mutate: la fine della guerra di Corea e la morte di Stalin sembravano aver reso meno acuto il problema della difesa europea, mentre l'attenzione della Francia, che nel frattempo aveva cambiato governo, si era spostata sulla situazione nelle colonie.

Dopo la bocciatura della CED il tema della politica estera e di sicurezza non fu comunque accantonato del tutto. In particolare, esso riemerse agli inizi degli anni '60 su iniziativa del nuovo Presidente della Repubblica francese, il Generale De Gaulle che, d'intesa con il Cancelliere tedesco Adenauer, convinse il primo Vertice dei Capi di Stato e di Governo della Comunità allora a sei del 10 e 11 febbraio del 1961 ad affidare al diplomatico francese Christian Fouchet l'elaborazione di un piano per una cooperazione nel campo della politica estera e di difesa.

---

<sup>1</sup> Prima di lui l'espressione era stata usata da Joseph Goebbels e da Allen Dulles

<sup>2</sup> L'articolo 2 del Trattato CED prevedeva espressamente che l'esercito europeo avrebbe partecipato "alla difesa occidentale nel quadro del Trattato dell'Atlantico del Nord"

Nella visione di De Gaulle si trattava, da una parte, di evitare che lo schema sovranazionale – che egli avrebbe messo in discussione nel 1967 anche nel campo più propriamente “comunitario” quando si trattò di sancire il principio del passaggio dalla unanimità alla maggioranza qualificata nelle decisioni del Consiglio, dando vita alla c.d. “crisi della sedia vuota” – si estendesse ad altri settori, e dall’altra di creare un quadro che potesse “ingabbiare” la Gran Bretagna, che nel frattempo aveva fatto richiesta di adesione alla Comunità Europea, ed impedirle di esercitare una “leadership” che contrastasse con le aspirazioni francesi.

Fouchet elaborò due proposte, l’una più intergovernativa dell’altra, che provocarono la reazione soprattutto dei Paesi del Benelux, che nella sopranazionalità ed, in particolare, nel ruolo della Commissione vedevano la garanzia dei piccoli paesi e nella prospettiva dell’adesione della Gran Bretagna un elemento di equilibrio contro lo strapotere dei grandi e specialmente dell’asse franco – tedesco che si andava chiaramente delineando anche grazie ai buoni rapporti personali fra De Gaulle e Adenauer.

Apro una piccola parentesi. Con il senno di poi, se da una parte la speranza che nutrivano allora i Paesi del Benelux, ed anche l’Italia, che l’adesione della Gran Bretagna avrebbe contribuito a ricostruire un equilibrio messo in pericolo dall’emergenza dell’“asse carolingio” appare essersi realizzata in misura tutto sommato modesta, dall’altra il suo effetto principale è stato invece quello di un forte affievolimento dell’afflato integrazionista e di un rafforzamento delle derive in senso confederale ed intergovernativa.

Comunque sia, anche del piano Fouchet non se ne fece niente e di cooperazione nel campo della politica estera e di sicurezza fra i Paesi membri della Comunità Europea non si parlò più fino al 1969 quando, al Vertice dei Capi di Stato e di Governo svoltosi a L’Aia il 1° e il 2 dicembre si decise di riaprire il cantiere della cooperazione anche in questo settore. Il compito di avviare il processo fu affidato al diplomatico belga Etienne Davignon: nasceva così la Cooperazione Politica Europea.

## **2) Dalla Cooperazione Politica Europea al Trattato di Amsterdam (attraverso il Trattato di Maastricht)**

La “Cooperazione Politica Europea” consisteva in una cooperazione puramente intergovernativa, con un armamentario strutturale molto ridotto, e si svolgeva del tutto al di fuori dell’ambito comunitario. Si trattava sostanzialmente di periodiche riunioni dei Ministri degli Esteri, preparate da un Comitato Politico composto da alti funzionari dei rispettivi Ministeri degli Esteri. Nel 1973 venne creato il Gruppo dei Corrispondenti Europei per rendere più sistematico il contatto fra le Capitali in preparazione dei lavori del Comitato Politico e delle riunioni dei Ministri. Nella stessa occasione la Commissione venne parzialmente associata (prevedendosene la consultazione solo per le decisioni che potessero avere incidenza su materie rientranti nelle competenze comunitarie). Nel 1974 venne istituzionalizzato il ruolo delle riunioni dei Capi di Stato e di Governo, assistiti dai Ministri degli Esteri, “a titolo della cooperazione politica”, mentre per giungere al coinvolgimento, sotto forma di informazione, del Parlamento Europeo occorre attendere fino al 1981, quando fu istituita anche la “Troika” fra la Presidenza di turno e quelle precedente e successiva. Finalmente nel 1983, con la Dichiarazione Solenne di Stoccarda nata dall’iniziativa dei Ministri degli Esteri italiano e tedesco Colombo e Genscher la cooperazione venne estesa anche agli aspetti politici ed economici (non militari) della sicurezza.

Il primo punto di svolta fu rappresentato dall’Atto Unico Europeo, firmato nel 1986 nel clima caratterizzato dalle pressioni del Parlamento Europeo, su impulso in particolare di Altiero Spinelli, per un deciso avanzamento verso il federalismo.

In quella fase le priorità per l’Europa comunitaria erano di ordine essenzialmente interno: oltre al rafforzamento della struttura istituzionale per soddisfare le richieste del Parlamento Europeo, ormai eletto a suffragio universale e diretto, ed assorbire senza traumi l’allargamento a Spagna e Portogallo, si trattava di avviare la realizzazione del Mercato Interno, con la conseguente necessità

di estendere l'ambito del voto a maggioranza per consentire di concludere nei tempi prefissati il processo di adozione dei ben 300 atti legislativi necessari. Sul fronte esterno, anche se non mancavano i focolai di crisi, le urgenze erano minori, in una situazione ancora bloccata nell'assetto bipolare.

Nonostante ciò, l'Atto Unico realizzò alcune innovazioni significative: da una parte "istituzionalizzò" la Cooperazione Politica Europea inserendola formalmente in un atto internazionale avente natura di Trattato e, dall'altra, sancì la "convivenza" in uno stesso edificio, ma con procedure separate, delle attività di politica estera con quelle comunitarie, da svolgersi, ed era la prima volta che questo principio veniva enunciato, all'insegna della "coerenza" nella proiezione esterna complessiva della Comunità. La struttura istituzionale preesistente della CPE venne completata con un Segretariato "leggero" con sede a Bruxelles e con la piena associazione della Commissione al processo decisionale. Quest'ultimo restava però sottoposto alla regola dell'unanimità, solo in parte temperata dall'invito ai non consenzienti ad astenersi "nella misura del possibile, dall'impedire la formazione di un consenso".

Cominciano così ad emergere alcuni caratteri che costituiscono la base di tutti gli sviluppi successivi:

- la "contaminazione" con la dimensione sovranazionale, pur in un quadro che vede la preminenza delle istanze politiche nazionali nella definizione delle linee di fondo e nella condotta dell'azione comune;
- il progressivo affinamento degli strumenti per la condotta della politica estera e di sicurezza comune;
- l'affermazione della necessità della coerenza complessiva tra i vari ambiti nei quali si manifesta l'azione delle Comunità e con quella degli Stati membri;
- la creazione progressiva di strutture comuni;
- la ricerca di temperamenti realistici dell'unanimità e di meccanismi flessibili;
- la progressiva presa in conto della dimensione di sicurezza e difesa.

Il secondo punto di svolta coincide con i traumatici sviluppi del quadro internazionale dal 1989 in poi. Con la caduta del muro di Berlino e la susseguente dissoluzione dell'Unione Sovietica si apriva per la Comunità Europea la prospettiva storicamente ineludibile di un rapporto nuovo con i Paesi dell'ex blocco sovietico. L'unificazione della Germania poneva un rinnovato problema di equilibrio al centro dell'Europa. La crescente instabilità sul continente (crisi della ex Jugoslavia) e sugli scacchieri mediorientali (invasione del Kuwait e prima guerra del golfo) rendevano urgente la revisione delle modalità di cooperazione anche nel campo della politica estera e di sicurezza.

Non che la problematica non continuasse ad essere controversa. Si paventava da parte di alcuni Stati membri (Gran Bretagna in testa) che il rafforzamento della politica estera comune originasse nuove spinte verso il federalismo. Si temeva inoltre da parte degli stessi Stati membri che, estendendosi alla sfera della sicurezza e della difesa, la politica estera comune entrasse in rotta di collisione con la NATO. In questo ambito si situava il problema dei rapporti con l'Unione Europea Occidentale, l'organizzazione di sicurezza regionale nata nel 1949 con la partecipazione anche della Gran Bretagna e che nel 1954 aveva giocato un ruolo molto importante per l'integrazione militare della Germania nella NATO dopo il fallimento della CED.

E' in questo contesto che nel febbraio 1992 viene firmato a Maastricht il Trattato che dà vita all'Unione Europea, con la nota struttura a "pilastri", di cui il primo costituito dalla Comunità preesistente (e dalla CECA e dall'EURATOM), all'interno della quale viene creata la nuova e fondamentale dimensione dell'Unione Economica e Monetaria, il secondo dalla Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) ed il terzo dalla Cooperazione negli Affari Interni e di Giustizia.

Con Maastricht:

- la "contaminazione" della PESC con la struttura comunitaria prosegue con l'attribuzione alla Commissione del diritto di proposta anche in materia di politica estera e di sicurezza;
- allo strumento tradizionale della CPE delle "dichiarazioni comuni" si affianca quello delle "posizioni comuni" e quello, potenzialmente ben più incisivo, delle "azioni comuni";

- il principio della coerenza viene ulteriormente ribadito sia nel rapporto con le altre politiche comunitarie che in quello con le politiche nazionali “per garantire – come recita l’art.J2 del Trattato - che la loro influenza combinata si eserciti nel modo più efficace attraverso la convergenza delle loro azioni”;
- il segretariato “leggero” dell’Atto Unico viene fuso con il ben più “pesante” Segretariato Generale del Consiglio, acquistando così una più precisa connotazione istituzionale;
- alla ulteriore precisazione del ruolo del Consiglio Europeo per quanto concerne la definizione delle linee generali della PESC si accompagna un primo, per quanto timido e contorto, temperamento dell’unanimità nei passaggi successivi, attraverso la previsione della possibilità che, quando decide di attuare un’azione comune sulla base degli orientamenti generali definiti dal Consiglio Europeo, il Consiglio possa individuare all’unanimità le questioni su cui poter poi deliberare a maggioranza;
- la dimensione di sicurezza si arricchisce della prospettiva della “definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre ad una difesa comune” e di un legame organico con l’UEO quale “ parte integrante dello sviluppo dell’Unione” e “pilastro europeo” in seno all’Alleanza Atlantica. Formula all’apparenza particolarmente contorta, che da una parte testimonia del perdurante carattere “*controversial*” della difesa ma dall’altra contribuisce ad una prima definizione unitaria dei rapporti tra l’Unione Europea e la NATO. Con la successiva adozione da parte della UEO, su richiesta dell’Unione Europea, dei c.d. “compiti di Petersberg” per le missioni umanitarie, di soccorso, di mantenimento e di ristabilimento della pace (rispettivamente “*peace-keeping*” e “*peace-enforcing*”), comincia a delinearsi anche la dimensione della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD).

Nel frattempo l’Unione si era allargata a 15 membri, ma le sue prove sulla scena internazionale non erano state particolarmente brillanti. Negli sviluppi del conflitto della ex Jugoslavia l’Unione aveva apportato un contributo molto modesto, e dovette presto lasciare il campo alla mediazione americana sfociata negli Accordi di Dayton e poi nell’intervento della NATO. Nella crisi ruandese del 1994 l’Europa si era prima divisa sulle modalità di intervento e poi mostrata impotente di fronte al coinvolgimento dello Zaire ed ai massacri interetnici.

In questo quadro, il Trattato di Amsterdam (firmato nel 1997 ed entrato in vigore nel 1999) si propose di rafforzare ulteriormente la struttura della PESC:

- dando vita alla figura dell’Alto Rappresentante, facendola coincidere con la funzione di Segretario Generale del Consiglio, ed alla “Cellula di pianificazione e di allerta precoce”;
- attenuando ulteriormente il principio dell’unanimità prevedendo che il Consiglio adotti a maggioranza posizioni o azioni comuni nell’ambito delle “strategie comuni” definite all’unanimità dal Consiglio Europeo (seppure con un “freno di emergenza” che, in caso di opposizione di uno Stato per “interessi vitali” comportava il deferimento della questione al Consiglio Europeo):
- introducendo l’istituto dell’“astensione costruttiva” in base alla quale lo Stato contrario ad una determinata decisione accetta che essa impegni l’Unione pur non essendo obbligato ad applicarla;
- integrando completamente (salvo decisione contraria del Consiglio all’unanimità) il bilancio della PESC in quello dell’Unione, con il conseguente ruolo decisivo, sia pure indiretto attraverso i poteri di bilancio, del Parlamento Europeo, del quale viene prevista la consultazione sui principali aspetti e decisioni relative alla PESC e la “regolare” informazione;
- disponendo l’associazione della Commissione anche nella rappresentanza esterna dell’Unione nelle materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune;
- inserendo i “compiti di Petersberg” nell’ambito della PESC/PESD che, come abbiamo visto, la UEO aveva elaborato a richiesta dell’Unione nel 1992.

### **3) Dal Trattato di Nizza al Trattato di Lisbona (attraverso il Trattato Costituzionale). L'emergere della PESD**

Dal 1999 l'evoluzione della PESC cominciò a spostarsi sul piano operativo della sicurezza e della difesa. Vi contribuì il nuovo corso britannico del Primo Ministro Tony Blair, più spostato verso posizioni integrazioniste anche per evitare l'ulteriore isolamento della Gran Bretagna sul piano europeo, dopo il rifiuto di Londra di aderire all'Unione Economica e Monetaria ed al sistema di Schengen.

Fino ad allora la Gran Bretagna era stata fortemente contraria alla prospettiva di ulteriori progressi nel settore della politica di sicurezza e difesa ed aveva respinto l'idea della completa integrazione della UEO nell'Unione avanzata dal presidente francese Chirac. La svolta avvenne con la dichiarazione franco – britannica di Saint Malo del 4 dicembre 1998 con la quale anche la Gran Bretagna riconobbe la necessità per l'Unione di dotarsi di una capacità autonoma di azione da poter esercitare, di concerto con la NATO e nel rispetto degli obblighi dell'Alleanza, attraverso il quadro istituzionale dell'Unione stessa.

Il processo così avviato, e che non possiamo seguire nei dettagli, portò da una parte alla definizione del rapporto di complementarietà con la Nato basato sui principi della non separazione, non discriminazione e non duplicazione delle forze e dell'accesso dell'Unione alle capacità di pianificazione strategica e di comando dell'Alleanza per operazioni a guida europea laddove la NATO non intervenga essa stessa, e dall'altro alla predisposizione di nuovi organismi (COPS, Comitato Militare, Stato Maggiore Europeo, Agenzia Europea per la Difesa) ed anche di formazioni militari comuni.

Giungiamo così alla revisione del Trattato di Maastricht operata nel 2001 attraverso il Trattato di Nizza che per quanto riguarda la politica estera propriamente detta:

- conferma nella sostanza la struttura emersa dal Trattato di Amsterdam e vi introduce le "cooperazioni rafforzate", che restano peraltro escluse nelle questioni militari;

per quanto riguarda la politica di difesa:

- consacra la nascita della PESD con l'inserimento all'interno della struttura dell'Unione degli accordi politici raggiunti a Saint Malo ed i risultati dei vari Consigli europei che si erano svolti nel frattempo (Vienna, Colonia, Helsinki, Feira), rendendo permanenti i nuovi organi politico/militari che erano stati via via creati e disponendo il trasferimento all'Unione delle capacità operative della UEO, che rimane ancora per qualche tempo una Organizzazione autonoma, ma coordinata attraverso il "doppio cappello" del Segretario Generale del Consiglio che assume anche le funzioni di Segretario Generale della UEO, fino alla dissoluzione completa avvenuta il 1° luglio 2011.

### **4) Il Trattato di Lisbona**

Riprendendo le importanti innovazioni che erano state inserite in precedenza nel Trattato Costituzionale del 2003, abbandonato – come è noto – a seguito del respingimento nei referendum in Francia e nei Paesi Bassi, il Trattato di Lisbona rivoluziona innanzitutto la struttura dell'Unione che da Maastricht in poi si era basata su "pilastri" separati. L'Unione acquista una personalità giuridica unica e la PESC /PESD viene ricondotta nella più ampia dimensione dell'"azione esterna" dell'Unione stessa, anche se continua ad essere retta da disposizioni specifiche.

La struttura resta sostanzialmente intergovernativa. Le decisioni in ambito PESC/PESD non possono assumere la veste di atti legislativi, e sono pertanto sottratte, in principio, alla giurisdizione della Corte di Giustizia ed ai poteri legislativi del Parlamento Europeo (salvo che nella materia del bilancio). Al suo culmine, il Consiglio Europeo "individua gli interessi strategici dell'Unione, fissa gli obiettivi e definisce gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune", ed il Consiglio dei Ministri elabora la politica estera e di sicurezza comune e prende le decisioni necessarie per la sua attuazione. Il processo decisionale continua ad essere retto dal principio dell'unanimità, ma il Consiglio può deliberare a maggioranza qualificata nel caso in cui agisca sulla

base di interessi e obiettivi strategici definiti dal Consiglio Europeo o in sede di attuazione di una azione o di una posizione dell'Unione già precedentemente definita. Vi è poi una ulteriore ipotesi di possibile voto a maggioranza di cui parleremo quando ci occuperemo dell'Alto Rappresentante. Resta inoltre ferma la possibilità di uno stato membro di ricorrere all'astensione costruttiva.

La posizione centrale del Consiglio Europeo è ulteriormente rafforzata dalla creazione della figura del Presidente, eletto per la durata di due anni e mezzo, che ne presiede e anima i lavori, di cui assicura la continuità, adoperandosi per facilitarne la coesione e il consenso nelle sue deliberazioni, ed al quale spetta in principio la rappresentanza esterna dell'Unione nelle materie della PESC/PESD.

Si tratta di innovazioni di particolare rilievo.

Innanzitutto per il rafforzamento della figura dell'Alto Rappresentante per la PESC, che viene ridenominato Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che acquista una centralità politica nuova, pur essendo legato da uno stretto rapporto funzionale con il Consiglio Europeo. La sua nomina è prerogativa del Consiglio Europeo, ma richiede l'accordo con il Presidente della Commissione e deve essere approvata dal Parlamento Europeo. Inoltre egli non solo presiede proprio la formazione del Consiglio che si occupa di politica estera (il Consiglio Affari Esteri), ma è in grado di influire sulle modalità di voto del Consiglio, il quale delibera non più all'unanimità, ma a maggioranza qualificata quando agisce in base ad una proposta dell'Alto Rappresentante presentata o in seguito ad una richiesta rivoltagli dal Consiglio Europeo di sua iniziativa o di iniziativa della stesso Alto Rappresentante. Anche in questo, come in tutti gli altri casi di possibile ricorso alla maggioranza qualificata, resta ferma la possibilità di uno Stato membro di opporvisi in nome di interessi considerati vitali.

Il principio della coerenza trova la sua realizzazione nel collegamento organico dell'Alto Rappresentante con la Commissione, di cui egli diviene uno dei Vice Presidenti (di qui la necessità dell'accordo del Presidente della Commissione per la sua nomina) assumendo, in una sorta di unione personale, anche le competenze del Commissario responsabile per le Relazioni Esterne ed esercitando il coordinamento anche delle altre politiche della Commissione che abbiano una proiezione esterna.

Infine, l'Alto Rappresentante può avvalersi del "Servizio europeo per l'azione esterna" che potrebbe prefigurare un "servizio diplomatico" a sostegno delle azioni e delle posizioni dell'Unione e nella cui composizione mista di funzionari tratti dal Segretariato Generale del Consiglio e dalla Commissione e reclutati tra il personale diplomatico degli Stati Membri si traduce in maniera evidente il principio della coerenza che è alla base della nuova struttura dell'Unione. Del Servizio fanno parte anche le 141 Delegazioni che rappresentano l'Unione presso Stati terzi e presso le Organizzazioni Internazionali (ma qui con non poche difficoltà per quanto concerne le materie di competenza concorrente tra l'Unione e gli Stati Membri) anche nelle materie della politica estera e di sicurezza comune, avendo assorbito le competenze che, in questo settore, esercitava la Presidenza semestrale.

Nell'insieme, sembra potersi dire che la figura dell'Alto Rappresentante costituisce lo snodo principale fra la dimensione intergovernativa della PESC/PESD (posizione dominante del Consiglio Europeo, prevalenza dell'unanimità nella procedura decisionale) e la sovranazionalità propria dell'ambito comunitario (potere di iniziativa e di proposta, influenza nel processo decisionale, doppia legittimità derivante dall'approvazione del Parlamento Europeo della sua nomina da parte del Consiglio Europeo e dal voto di investitura come membro della Commissione, funzioni di garanzia del coordinamento fra le diverse politiche che concorrono alla proiezione esterna dell'Unione, obbligo di indipendenza in quanto membro della Commissione).

Anche nel campo della sicurezza e della difesa il Trattato di Lisbona apporta innovazioni significative.

Innanzitutto, prevede espressamente la Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC) come parte integrante della politica estera e di sicurezza comune con l'obiettivo di assicurare che l'Unione disponga di una capacità operativa di cui avvalersi per garantire il mantenimento della



pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale. A tal fine l'Unione può avvalersi di mezzi sia civili che militari (caratteristica, sia detto per inciso, unica delle missioni europee e che concorre fortemente alla loro efficacia soprattutto in materia di "*institution building*" post crisi). L'ambito dei c.d. "compiti di Petersberg" viene in conseguenza ampliato rispetto a quelli tradizionali di *peace-building* e di *peace-enforcing* e viene previsto che il Consiglio possa, all'unanimità, affidare ad un gruppo di Stati Membri lo svolgimento di una determinata missione.

In secondo luogo, gli Stati membri che desiderino assumere impegni più vincolanti in materia di difesa e che rispondano a criteri più elevati in termini di capacità militari potranno essere autorizzati dal Consiglio, a maggioranza qualificata e sentito l'Alto Rappresentante, a realizzare fra loro una "cooperazione strutturata permanente", all'interno della quale le decisioni vengono prese a maggioranza. Si tratta, in fondo, di una estensione al settore militare delle cooperazioni rafforzate già possibili nel tradizionale ambito della PESC, dove però devono essere autorizzate all'unanimità dal Consiglio Europeo.

Infine, viene introdotta la clausola di mutua assistenza in caso di aggressione armata ad uno Stato membro (ultimo residuo della UEO, che infatti poco dopo viene dissolta), di grande importanza per il consolidamento di una dimensione europea di difesa compatibile con il quadro ONU e NATO.

## 5) **Considerazioni conclusive**

Siamo così giunti al termine della nostra galoppata attraverso più di quarant'anni di tentativi di integrazione nel campo della politica estera e di sicurezza.

Questa dimensione, che già era entrata tardi nel processo di integrazione europea dopo il trauma della bocciatura del Trattato CED, ha ancora una posizione differenziata all'interno della struttura istituzionale dell'Unione, nella quale l'equilibrio fra il metodo intergovernativo e quello sovranazionale pende ancora in maniera preponderante verso il primo.

D'altra parte, l'evoluzione strutturale della PESC dimostra che tra metodo sovranazionale e metodo intergovernativo vi è stato un processo di contaminazione, con l'intergovernativo che è andato progressivamente, anche se ancora molto parzialmente, assumendo taluni caratteri propri del metodo sovranazionale. Come abbiamo visto nel corso di questa conversazione, le tappe principali di questo processo sono consistite sostanzialmente:

- nel progressivo irrobustimento degli strumenti comuni;
- nel rafforzamento dell'Alto Rappresentante come figura dotata di autonoma capacità di influenza sia nella fase preparatoria, con la possibilità di presentare proposte al Consiglio Europeo e con l'esercizio della presidenza dei gruppi tecnici del Consiglio attraverso il SEAE e, personalmente, dello stesso Consiglio, sia nella fase deliberativa;
- nel temperamento della regola dell'unanimità e l'introduzione di meccanismi di flessibilità;
- nella "comunitarizzazione" del bilancio, con i poteri che da ciò sono conseguiti anche in questo settore per il Parlamento Europeo;
- nell'affermazione del principio della coerenza fra i vari ambiti in cui si manifesta l'azione esterna dell'Unione e nella sua realizzazione attraverso lo stretto collegamento tra l'Alto Rappresentante e la Commissione.

Da questo punto di vista, sembra potersi dire che si è assistito anche nel settore della politica estera e di sicurezza comune ad un processo di "istituzionalizzazione", pur se adattato alle specificità del settore al quale si applica, ed ancora molto parziale ed imperfetto.

Si mettono spesso in evidenza le difficoltà dell'Unione di esprimere linee condivise di politica estera e di esercitare un ruolo di primo piano di fronte alle ricorrenti crisi internazionali. Senza voler risalire troppo in là nel tempo, episodi recenti come le divisioni europee sulla Libia o le esitazioni su come affrontare la crisi ucraina anche e soprattutto nei cruciali rapporti con la Russia e, da ultimo l'avanzata integralista in Medio Oriente, sono portati a testimonianza del fatto che i Paesi

dell'Unione sarebbero soprattutto interessati a difendere e far prevalere i propri (percepiti) interessi nazionali piuttosto che contribuire a far emergere e realizzare l'interesse comune europeo. Ed anche nel settore della difesa si è dovuto attendere sino al Consiglio Europeo dello scorso dicembre per avviare il discorso sugli obiettivi in fondo meno potenzialmente “*controversial*” di come superare la frammentazione dei mercati, accrescere la interoperabilità delle forze e rafforzare l'industria europea della difesa.

Non che la messa in comune della sovranità degli altri settori sia stata facile: tutta l'esperienza comunitaria dimostra quanto il “demone” degli interessi nazionali si possa nascondere nelle pieghe anche di politiche apparentemente “tecniche” (i “*settori non controversial*” di Mitrany). Ed anche quando il trasferimento ha riguardato uno degli elementi costitutivi della sovranità nazionale (la moneta), le politiche economiche e fiscali sono state trattenute nella sfera delle competenze nazionali. E quando i limiti di questa costruzione sono diventati evidenti a partire dalla crisi finanziaria del 2008 ed il coordinamento fra le politiche economiche è stato reso più stringente con l'attribuzione alla Commissione di strumenti più incisivi per vegliare sulla sua effettiva realizzazione da parte degli Stati, è diventato al tempo stesso più “pervasivo” il ruolo del Consiglio Europeo come supremo organo politico di indirizzo, in un rapporto spesso difficile con la Commissione, spesso chiamata a “mettere in musica” quello che il Consiglio Europeo le chiede di fare. Anche qui sembra essersi svolto un processo di “contaminazione”, ma in direzione opposta.

L'approccio funzionalista classico, che preconizzava una sorta di quasi automatismo nel superamento della sovranità nazionale a partire da piccole e progressive cessioni di sovranità ad istituzioni comuni, non si è realizzato completamente. Si è invece andata consolidando una struttura complessa, nella quale le due componenti del processo di integrazione – quella nazionale che si esprime soprattutto nel Consiglio Europeo, e quella sopranazionale incarnata dal Parlamento Europeo e dalla Commissione – danno vita ad una sorta di “processo decisionale collettivo” nel quale la capacità di produrre risultati più o meno aderenti all'interesse collettivo dipende dall'equilibrio che le due componenti riescono ad esprimere.

E ciò che vale per il comunitario in senso stretto vale, a maggior ragione, per la politica estera, che è uno dei settori della vita degli Stati maggiormente e più intimamente legato al concetto di sovranità nazionale e nella quale il peso del fattore “emotivo” è molto forte e la considerazione dell'interesse di lungo periodo, che dovrebbe spingere verso l'unione, spesso cede il passo a visioni di orizzonte più limitato. La politica estera è la somma dei fattori che concorrono alla proiezione esterna di un paese ed alla definizione del perimetro dei suoi interessi. La circostanza poi di esplicitarsi in un quadro di relazioni con altri soggetti, portatori a loro volta di istanze e di interessi potenzialmente contrastanti, fa sì che essa dipenda da un insieme di fattori eterogenei e spesso incontrollabili a priori. Tutto ciò rende ancora più lento e faticoso il cammino attraverso il quale pervenire alla identificazione di linee di azione condivise.

Tuttavia il cammino che è stato fatto dagli esordi della CPE ha prodotto risultati di straordinaria importanza.

L'Unione ha espresso ed esprime un numero significativo di operazioni all'estero, sia civili che militari condotte nell'ambito della PESC/PESD; è parte dei principali fori di concertazione internazionale; svolge un ruolo molto profilato nel settore della difesa e della promozione dei diritti umani; ha recuperato un ruolo significativo nei Balcani; è il principale donatore mondiale di aiuti allo sviluppo e continua a rappresentare un punto di riferimento per molti Paesi (e le vicende ucraine ne sono la testimonianza più recente).

Con il Trattato di Lisbona, la coerenza orizzontale tra le varie articolazioni che contribuiscono alla proiezione esterna dell'Unione Europea è certamente migliorata, così come sono aumentati i punti di contatto tra l'intergovernativo ed il sopranazionale anche nella PESC. La coerenza verticale, cioè quella nei rapporti fra l'Unione e gli Stati membri, è tutt'altra cosa: e l'armamentario istituzionale può amplificare la volontà politica, ma non supplire alla sua mancanza.

Il continuo adeguamento del quadro istituzionale e procedurale ha offerto ed offre ampi margini di ulteriore crescita: spetta ai responsabili delle nuove strutture (ed in particolare all'Alto

Rappresentante ed al Presidente del Consiglio Europeo) saperli cogliere ed esplicitare la visione e l'autorevolezza necessarie per svolgere l'azione di stimolo che nel quadro più propriamente comunitario hanno esercitato la Commissione e il Parlamento Europeo, ed agli Stati di contribuirvi con un approccio che sappia temperare la pur doverosa tutela dell'interesse nazionale con le molte ragioni che, in un mondo così interdipendente come quello di oggi, dovrebbero spingere per ampliare l'ambito degli interessi condivisi.