

## La politica estera e di difesa

di Francesca Martines

I rapporti dei tre gruppi di lavoro (personalità giuridica, difesa, relazioni esterne) – al di là della molteplicità e della complessità delle proposte avanzate - mettono in luce alcuni elementi che meritano di essere segnalati in quanto si ritiene condizioneranno ancora pesantemente il dibattito futuro attorno all'identità esterna europea.

Segnaliamo innanzi tutto l'esistenza di un consenso generalizzato del gruppo personalità giuridica sulla proposta di inserire nel futuro trattato una disposizione che riconosca esplicitamente la personalità giuridica internazionale unica all'Unione Europea in sostituzione di quelle esistenti. Tale proposta porrebbe fine, se accolta nel testo definitivo del Trattato Costituzionale, all'attuale situazione di ambiguità dovuta al sovrapporsi della Comunità, soggetto internazionale, all'Unione, il cui status giuridico rimane ad oggi quanto meno confuso. Si noti che, sotto il profilo giuridico, una disposizione come quella proposta non sarebbe di per sé sufficiente per creare un soggetto internazionale: essa esprime infatti la volontà degli Stati membri che non può imporsi ai terzi, mentre la soggettività è uno status erga omnes. In quest'ottica è solo la prassi - la conclusione di trattati, il riconoscimento di immunità all'ente da parte di Stati terzi, l'adesione ad organizzazioni internazionali, l'eventuale azione di Stati terzi per far valere la responsabilità dell'Unione - che può confermare l'esistenza del nuovo soggetto sulla scena internazionale.

Tuttavia, sotto il profilo della chiarezza, la proposta non può che essere accolta con soddisfazione perché esprime la volontà di istituire un ente autonomo, diverso e distinto dagli Stati che lo hanno creato.

Merita invece sottolineare che il riconoscimento nel testo del Trattato-Costituzione della personalità giuridica dell'Unione (e analogo conclusione si può trarre dalla scelta di procedere con un trattato unico distinto in due parti) non comporta necessariamente la cancellazione della struttura "a pilastri" del trattato. Più precisamente, i pilastri sarebbero eliminati formalmente ma verrebbero conservate procedure diverse per il settore relazioni esterne CE (intese come complesso delle azioni intraprese sulla base del trattato CE - politica commerciale, cooperazione allo sviluppo, accordi con Stati terzi nei settori di competenza normativa interna -) e per la politica estera e di sicurezza e la politica di difesa (PESC e PESD) (disciplinate dal trattato dell'Unione, nel c.d. secondo pilastro). Conviverebbero pertanto nella struttura unica i due metodi comunemente e sinteticamente definiti comunitario ed intergovernativo. L'Unione si presenterebbe quindi come ente a personalità giuridica, autonomo, dotato di competenze di attribuzione che le permetterebbero di realizzare delle politiche proprie, ma allo stesso tempo essa rimarrebbe il quadro entro cui, in certi settori, come la PESC/PESD, si coordinano le azioni degli Stati membri. (cfr. articolo 1 del progetto dei primi 16 articoli e l'articolo 13 del progetto preliminare del Trattato Costituzione dell'ottobre 2002).

La chiara volontà di mantenere una distinzione tra relazioni esterne CE e politica estera, sicurezza e difesa (PESC) può tuttavia creare una tensione con l'esigenza unanimemente riconosciuta di conferire efficienza, funzionalità, visibilità e coerenza alla politica estera dell'Unione. Quest'ultimo obiettivo richiede sia un rafforzamento di profili organizzativi in seno alle istituzioni (varie in tal senso le proposte del gruppo relazioni esterne) ma soprattutto lo sviluppo di forme di coordinamento più forti ed efficaci tra il settore relazioni esterne CE e PESC (si vedano ad esempio la proposta di individuare obiettivi generali dell'azione esterna o di inserire nel Trattato una disposizione unica in materia di stipulazione di accordi esterni CE e PESC).

Si tratta di un aspetto vitale e di grande delicatezza per la definizione dell'identità esterna dell'Unione perché qualsiasi soluzione e proposta – al di là dei profili tecnici – risulta pesantemente condizionata da una scelta di fondo – che ancora non è stata operata – su come debba essere risolto l'equilibrio tra le due anime (sovrana e intergovernativa appunto) dell'azione esterna.

Emblematica in tal senso appare la questione dell'individuazione del "rappresentante" dell'Unione nelle relazioni con gli Stati terzi – funzione attualmente divisa tra il Commissario alle relazioni esterne per il pilastro CE e l'Alto Rappresentante per la PESC - che ha dato vita ad un ampissimo ed articolato dibattito. Se pare chiara l'intenzione di rafforzare il ruolo dell'Alto Rappresentante (con la proposta di conferirgli diritto di iniziativa nella gestione di crisi, competenza ad adottare decisioni d'urgenza pur sotto il controllo del Consiglio, competenza in ambito di decisioni su finanziamenti d'urgenza) non è affatto decisa la sua "collocazione" istituzionale. Le proposte avanzate sono riconducibili a due diversi approcci: rafforzamento del metodo comunitario (a cui si possono ricondurre le proposte che accentuano il

ruolo della Commissione), oppure del profilo intergovernativo (proposte volte al conferimento di tale ruolo al Presidente del Consiglio dell'Unione, o la fusione del ruolo del Commissario relazioni esterne in quello dell'Alto rappresentante). La soluzione definitiva è condizionata dalle scelte che si opereranno in materia di architettura istituzionale ma sarà una indicazione significativa di quale anima sarà privilegiata.

Nel settore politica di difesa si evidenzia un ripensamento o un riequilibrio degli obiettivi della PESC e PESD in funzione della mutata percezione del concetto di sicurezza che comprende necessariamente anche un profilo interno collegato alle minacce terroristiche. Questa preoccupazione si evidenzia in maniera paradigmatica nella proposta di inserire nel Trattato Costituzione una disposizione che permetta la messa a disposizione di uno Stato di tutti gli strumenti Comunitari (da cooperazione militare a cooperazione giudiziaria, ecc.) qualora sia minacciato o colpito dal terrorismo.

Tra le sfide più complesse nel settore PESC, ma soprattutto difesa, segnaliamo la necessità di coniugare esigenze, ancora una volta, di coerenza, efficacia e credibilità dell'azione delle gestioni di crisi (e quindi una serie di proposte che vanno dall'attualizzazione delle missioni Petersberg, alla definizione di procedure rapide ed efficaci ma soggette a controllo politico, all'accesso a forme di finanziamento rapido, all'istituzione di una agenzia europea per gli armamenti) con l'esistenza di situazioni estremamente diverse all'interno della compagine degli Stati membri. Vi sono infatti sia tra questi che tra gli Stati candidati profonde differenze di status giuridico (neutralità, non allineamento, partecipazione alla NATO e ad altre forme di partenariato in settori relativi alla difesa) e di capacità militari. Risulta evidente – in particolare alla luce dei più recenti avvenimenti internazionali – che una politica estera e di sicurezza, e a maggior ragione di difesa comune, non può essere creata tramite accordo: senza una chiara volontà politica qualsiasi soluzione istituzionale diventa priva di effetto. È chiara, tuttavia, l'importanza di prevedere meccanismi che considerino le diverse variabili in gioco e che permettano, in presenza di condizioni minime di intesa, l'adozione di decisioni che evitino situazioni di stallo o di inerzia.

Nasce quindi la necessità di individuare soluzioni giuridiche che permettano di tener conto che alcuni Stati possono desiderare, in certe circostanze, di agire anche in assenza di una volontà comune. Una delle sfide più complesse, soprattutto nel settore difesa, consiste quindi nel conciliare il ricorso a forme di flessibilità (astensione costruttiva, cooperazioni rafforzate) con la credibilità dell'azione e con il rispetto delle diverse posizioni degli Stati membri.

La tendenza che si delinea sarebbe quella di procedere con uno schema di centri concentrici: la decisione di intraprendere un'azione dovrebbe avvenire all'unanimità con la possibilità di ricorrere comunque al meccanismo dell'astensione costruttiva. L'attuazione operativa potrebbe poi essere assicurata solo da alcuni Stati. Questa procedura sarebbe necessaria perché l'azione, anche se posta in essere da un numero limitato (ma comunque congruo) di Stati membri, apparirebbe all'esterno come azione dell'Unione. Infatti si propone anche che gli Stati che non partecipano alla fase attuativa siano comunque coinvolti nelle decisioni anche successive aventi conseguenze politiche di rilievo.

La possibilità di cooperazioni rafforzate nel settore difesa – attualmente non prevista - sembra invece ricevere un adeguato numero di consensi. Sicuramente esiste un rischio di frammentazione, ma il ricorso a forme di integrazione più stretta solo tra alcuni Stati pare comunque inevitabile, vista appunto la grande disomogeneità di situazioni legate alla difesa. Tale possibilità sembra ancora più importante in relazione ai nuovi arrivati in quanto autorizzerebbe la partecipazione anche graduale alle azioni PESC/PESD permettendo loro di adattarsi progressivamente ai diversi aspetti della cooperazione in un settore così sensibile per la sovranità degli Stati.

Si conferma infine una attenzione abbastanza limitata – tradizionale nella materia – al ruolo del parlamento europeo. Una proposta che dovrebbe però colmare, se accolta, una lacuna non più tollerabile riguarda il rafforzamento del ruolo del parlamento europeo nel settore commerciale (attualmente il Parlamento è consultato solo con procedure informali). Nel settore PESC e difesa il ruolo di controllo è limitato ad obblighi di informazione che potrebbero comunque essere migliorati se, come suggerito, venisse codificata la prassi posta in essere dall'Alto rappresentante in carica, signor Solana, di informare il Parlamento europeo al di là di quanto richiesto dai testi attualmente in vigore.