

DOCUMENTI IAI

VERSO LA CONVENZIONE Contributo dell'Istituto Affari Internazionali all'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione Europea

di Gianni Bonvicini, Raffaella Circelli, Marta Dassù, Stefano Silvestri

Documento presentato presso la Giunta per gli Affari delle Comunità Europee - Giunta per gli Affari Esteri, Emigrazione, Senato della Repubblica
Roma, 26 ottobre 2001

IAI0111

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

VERSO LA CONVENZIONE

Contributo dell'Istituto Affari Internazionali all'indagine conoscitiva sul futuro dell'Unione Europea

di *Gianni Bonvicini, Raffaella Circelli, Marta Dassù, Stefano Silvestri*

▪ Secondo quanto già affermato dalla Presidenza belga dell'Unione, il testo della Dichiarazione che verrà presentata al Vertice di Laeken il prossimo dicembre, avrà una struttura in tre parti: 1) un'analisi politica dei punti di forza e di debolezza dell'Unione; 2) il mandato della Convenzione; 3) il calendario dei lavori.

▪ Per dare giusto seguito alle diffuse aspirazioni di veder realizzati contestualmente nell'attività della Convenzione una reale rappresentatività democratica, trasparenza, efficacia e credibilità, il Consiglio Europeo di Laeken dovrà limitarsi a formulare un quadro di lavoro generale per la Convenzione, che sia completo ma non eccessivamente rigido. L'Agenda della Convenzione dovrà risultare sicuramente ampliata rispetto a quanto stabilito nella Dichiarazione sul futuro dell'Unione. E' essenziale che vengano inseriti nell'ordine del giorno, oltre alla semplificazione dei Trattati, la delimitazione delle competenze, lo status della Carta dei diritti fondamentali e il ruolo dei Parlamenti nazionali, anche temi altrettanto importanti quali la riforma delle istituzioni, il governo dell'economia, la politica di difesa e il finanziamento dell'Unione.

L'Agenda, inoltre, così come il metodo di svolgimento dei lavori e le procedure decisionali, dovranno comunque essere considerate in ogni momento come suscettibili di ulteriori aggiustamenti: affinché la Convenzione possa sviluppare a pieno le potenzialità insite nella sua stessa composizione mista, infatti, è necessario garantire al dibattito che si svilupperà al suo interno un ampio margine di flessibilità. Dovrà essere quindi la stessa Convenzione a stabilire, ad esempio, le modalità pratiche con le quali organizzare le audizioni degli organismi rappresentativi della società civile europea e delle ONG, per garantire, possibilmente tramite un coordinatore, un contatto costante e un'effettiva considerazione delle opinioni raccolte.

▪ L'idea che sembra prevalere al momento prevede che la Convenzione, al termine dei suoi lavori, presenti alla Cig non un unico progetto di testo ma una serie di opzioni circa le proposte di revisione dei Trattati, indicando anche se si tratta di posizioni di maggioranza, di minoranza o addirittura individuali (sull'esempio del lavoro svolto dal Comitato Dooge per l'Atto Unico). Di conseguenza tali opzioni andranno necessariamente a rappresentare, sotto forma di raccomandazioni politiche, anche i diversi orientamenti più generali sulla concezione del futuro dell'Unione.

La Convenzione, quindi, dovrà prima di tutto raggiungere una visione chiara e possibilmente comune degli obiettivi dell'Unione; successivamente sarà seguito l'esempio del procedimento <by discussion> applicato dal comitato di redazione della prima Convenzione. Tenendo sempre conto delle diverse soluzioni di equilibrio o di compromesso emerse dal dibattito interno, ci sarà la possibilità di presentare, nell'ambito di un progetto generale, soluzioni alternative su singoli punti.

▪ La ricerca obbligatoria del consenso su ogni possibile scenario, di fronte a questioni già in partenza controverse, quando non si dovesse rivelare addirittura impossibile,

potrebbe portare a compromessi necessariamente riduttivi. E' stata avanzata a questo proposito l'ipotesi di redigere due Trattati diversi, da approvare con negoziati paralleli. Il primo contenente riforme più modeste, che completi soltanto ciò che è già stato deciso a Nizza in vista dell'allargamento, e che dovrebbe essere facilmente approvato da tutti gli Stati membri; il secondo più ambizioso, che preveda modifiche più radicali per l'intera struttura politico-istituzionale dell'Unione, e che potrebbe entrare in vigore solo con la ratifica di un certo numero di Stati (prevedendo anche il ricorso a referendum nazionali).

▪ Un'altra delicata questione da definire è la relazione che si instaurerà tra la Convenzione e la Conferenza intergovernativa che seguirà: in che misura la Cig dovrà sentirsi <vincolata> dai risultati della Convenzione? E come si configurerà l'attività di redazione svolta dalla Convenzione rispetto alla procedura di revisione dei Trattati prevista dall'art. 48?

La prima Convenzione ha rappresentato una rottura nella prassi decisionale dell'Unione: la procedura di revisione classica è stata in parte superata nel momento in cui il processo costituente ha coinvolto un collegio a legittimazione mista, nazionale e comunitaria, all'interno del quale ogni componente era ben visibile e in condizioni di completa parità rispetto alle altre.

Inoltre, anche considerazioni basate sulla necessità di superare il deficit di rappresentatività democratica dell'Unione e sull'opportunità di favorire il funzionamento del sistema parlamentare europeo nel suo insieme, come avvenuto nella prima Convenzione, lasciano intravedere la scarsa attualità della procedura di revisione in vigore. Si va quindi affermando, sperimentalmente, un nuovo metodo interparlamentare di revisione costituzionale, opposto a quello intergovernativo, che va necessariamente combinato con il metodo classico. Anche il ruolo svolto dalla Commissione è stato di gran lunga più efficiente e trasparente di quello che le viene attribuito nell'attuale procedura dell'art. 48.

Divisione delle competenze e ruolo dei parlamenti nazionali: alcune riflessioni

Questo contributo affronta brevemente due dei punti principali indicati nella Dichiarazione sul futuro dell'Europa, allegata al Trattato di Nizza.

E cioè:

- 1) il problema di come definire e di come monitorare una più precisa divisione delle competenze fra l'Unione europea e gli Stati membri;
- 2) il problema di quale ruolo attribuire, in un nuovo assetto costituzionale dell'Unione, ai parlamenti nazionali.

Si tratta di due dimensioni strettamente collegate: come si vedrà poi, infatti, una delle funzioni dei Parlamenti nazionali potrebbe essere quella di contribuire a monitorare una più chiara divisione delle competenze. In altri termini: risolvere efficacemente il secondo punto, potrebbe aiutare a risolvere parte del primo.

Naturalmente, entrambi i temi attengono all'ispirazione generale che fa da sfondo al dibattito in corso: l'esigenza, cioè, di "fissare" l'assetto costituzionale di un'Unione che ha compiuto negli anni uno straordinario processo di integrazione economica; che ha

adottato (fra una parte rilevante dei suoi membri) una moneta unica; che dovrà gestire un allargamento senza precedenti; ma che – al tempo stesso – manca di un progetto politico chiaro.

La formula fino ad oggi prevalsa – “an ever closer Union”, un’Unione sempre più stretta – è in realtà troppo vaga per consentire all’Unione sia di gestire con successo le sfide appena sopra ricordate (si pone quindi un problema di efficacia); sia di recuperare un appoggio convinto da parte di opinioni pubbliche toccate, come dimostrano i sondaggi periodici di Eurobarometro, da una corrente di diffidente distacco nei confronti delle istituzioni europee (si pone quindi un problema di trasparenza e di legittimità democratica).

E’ per queste ragioni molto concrete – efficacia, trasparenza, legittimità – e non per inclinazioni aprioristiche (un disegno federalista, ad esempio) che l’apertura di un dibattito costituzionale è diventata indispensabile. Ed è appunto alla luce di questi criteri – efficacia, trasparenza, legittimità - che vanno discussi i due punti sopra ricordati della Dichiarazione sul futuro dell’Unione.

Divisione delle competenze non significa un catalogo delle competenze

Il dibattito sulla divisione delle competenze muove da tre assunti condivisi dai governi europei:

- per rendere il funzionamento dell’Unione più efficace e più trasparente occorre in qualche modo semplificare quella vasta area grigia in cui troppe competenze si sovrappongono in modo non chiaro;
- integrazione e flessibilità non sono necessariamente in contraddizione;
- i problemi che l’Europa deve affrontare indicano la necessità di una maggiore integrazione in alcune aree (il secondo ed il terzo pilastro), ma anche di una maggiore flessibilità in altre (incluso il pilastro comunitario).

Nell’insieme, questi assunti contengono una prima indicazione: il problema posto dalla Dichiarazione di Nizza è di rendere possibile una maggiore precisione e chiarezza nella divisione dei poteri e delle responsabilità, piuttosto che prevedere una drastica alterazione degli equilibri esistenti fra i livelli di competenza.

Esistono d’altra parte, in Europa, sensibilità diverse sul tema. Nel caso tedesco, l’insistenza sulla divisione delle competenze è anche una risposta alle pressioni dei Laender per il ritorno di una serie di competenze importanti, fino’ora esercitate a livello comunitario, ai livelli statali o sub-statali: in questo caso, insomma, divisione delle competenze significa “rinazionalizzazione” di alcune politiche comunitarie. In modo più generale, la visione tedesca è basata per estensione sull’assetto istituzionale nazionale; ed include la possibilità/necessità di arrivare ad un Catalogo delle competenze.

Nel caso francese, invece, si tende ad una difesa molto radicale delle competenze comunitarie esistenti, in particolare nel primo pilastro.

Chiarito quanto un dibattito del genere è destinato ad essere un dibattito tutt’altro che astratto ma fortemente politico – il che significa, per quel che riguarda il nostro paese, l’esigenza di definire rapidamente una posizione nazionale in materia – cerchiamo adesso di semplificare alcuni dei punti critici di una materia quanto mai complessa.

- La politica comunitaria si basa, in larga maggioranza, su competenze condivise (sharing competencies, o competenze concorrenti), che danno sostanza a quello che costituisce un “multi-level government”. L’idea che si possa arrivare ad una separazione netta in tutte le aree è quasi per definizione fuorviante. Ciò significa che l’idea di un catalogo, non essendo abbastanza flessibile, difficilmente si tradurrà in realtà. La Dichiarazione di Nizza, del resto, non suggerisce la stesura di un *Kompetenzkatalog*. D’altra parte, parlando di “delimitazione” (dei vari livelli di governo) allude ad un ambito di problemi più vasti della pura applicazione del principio di sussidiarietà (che pure viene ricordato).
- Se si accetta il punto 1, divisione delle competenze potrebbe significare, anzitutto, elencare con chiarezza le competenze funzionali della Unione: in questo caso, verrebbe definito non un Catalogo delle competenze ma verrebbero enunciate e chiarite le finalità politiche principali dell’Unione. Il futuro Basic Treaty potrebbe appunto definire le grandi finalità dell’Unione, e di conseguenza le sue competenze principali (rispetto a cui le competenze degli Stati sarebbero sussidiarie).
- Come si è appena visto, il cuore del sistema comunitario è comunque costituito da competenze “concorrenti” o condivise (le cosiddette competenze “esclusive” della Comunità si applicano in realtà a poche aree, in particolare la politica commerciale comune e, il che vale solo per i 12, la politica monetaria). Ragionando in termini di efficacia degli strumenti, una possibile linea di ragionamento è quella di tornare ad una semplificazione della direttiva (come framework), regolando la sua applicazione sulla base del principio della sussidiarietà. Il sistema che ne deriverebbe sarebbe fondato su un mix di accentramento delle regole e di decentramento nella loro applicazione.
- Soluzioni più radicali potrebbero essere adottate nel campo delle cosiddette competenze “complementari”, a favore di una drastica riduzione di quella che in effetti costituisce un’area grigia del sistema comunitario. La definizione, in questo caso, avviene spesso in modo “negativo”, escludendo cioè la possibilità di intervento della Comunità in alcuni specifici settori politici, che rimangono dominio riservato degli Stati nazionali. Secondo alcune ipotesi, uno dei modi per arrivare ad una più chiara definizione delle competenze potrebbe anche essere quella di definire e moltiplicare i settori di “domain reservées” degli Stati membri.
- Una riflessione specifica investe l’articolo 308 del Trattato, che come noto rende in teoria possibile un’estensione delle competenze comunitarie in caso di azioni considerate necessarie per il raggiungimento delle finalità connesse al funzionamento del mercato unico, ma al di fuori di competenze espressamente previste. Come noto, esistono tesi a favore della soppressione di questo “potere residuale”, che si teme possa costituire la base di una continua erosione del potere degli Stati membri. Va tuttavia ricordato che questo articolo è un elemento essenziale di flessibilità del sistema, ed è fino ad oggi servito come base di circa 700 atti legali della Comunità. Visti i pro ed i contro, una via di riflessione potrebbe consistere nella riformulazione dell’articolo 308, rendendo più rigide le condizioni della sua utilizzazione, ed includendo fra l’altro forme di consultazione con i Parlamenti nazionali (alcune legislazioni nazionali prevedono già, del resto, il coinvolgimento dei Parlamenti in caso di progetti comunitari basati sul ricorso all’articolo 308).
- Se, come si è visto nel punto 1. il problema di una divisione troppo rigida è comunque irrisolvibile, diventa particolarmente importante la funzione di monitoring, di controllo sull’attuazione, che potrebbe in parte essere svolta dai parlamenti nazionali. Resta aperto il problema, naturalmente, di come trovare soluzioni in caso di conflitto di

competenze o di diversa visione della sussidiarietà. In altre parole, al di là del monitoraggio, chi svolgerà la funzione di arbitraggio? (Posto che la Corte di Giustizia, come noto, si occupa esclusivamente di comunitario).

Il ruolo dei Parlamenti nazionali

Per molti anni, il problema della legittimità democratica dell'Unione è stato di fatto affrontato attraverso il rafforzamento dei poteri del Parlamento europeo – un rafforzamento che c'è stato, ma che in effetti non ha diminuito di molto il senso di distanza fra l'Europa ed i suoi cittadini.

Resta intatto il problema, in effetti, di come riuscire a coinvolgere nel sistema europeo non solo un'opinione pubblica indifferente, quando non euro-scettica; ma anche le classi politiche nazionali. La rilevanza di questo gap fra istituzioni europee e parlamenti nazionali è stata riconosciuta sia dai Trattati di Maastricht che da quello di Amsterdam. In quest'ultimo caso, il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali sottolinea la necessità che essi siano messi in grado di reagire alle normative europee in una fase sufficientemente "anticipata" per potere avere un'influenza nel processo.

Nella pratica, la maggioranza dei Parlamenti ha fino ad oggi esercitato un ruolo secondario nel controllo della legislazione europea; e questo proprio quando la crescente interazione fra politica europea e politiche nazionali richiederebbe un ruolo particolarmente attivo da parte dei Parlamenti degli Stati membri.

I Parlamenti nazionali, d'altra parte, devono avere non solo nuove opportunità di influenza sul processo europeo; ma devono anche sentirne fino in fondo l'esigenza.

E' in questa direzione – una maggiore "responsabilizzazione" dei Parlamenti nazionali - che si muovono alcune delle proposte contenute nei discorsi tenuti sul futuro dell'Unione dai principali leader europei. Proposte note: come quella (Blair) di istituire una seconda camera dei Parlamenti nazionali; o quella di pensare (Jospin) ad una sorta di Congresso dei Parlamenti nazionali stessi.

Si tratta di proposte che rispondono, evidentemente, al problema di sdrammatizzare la distanza fra istituzioni europee ed istituzioni nazionali; ma che, paradossalmente, non garantiscono questo risultato. In effetti, trasformando i Parlamenti nazionali in "istituzioni" europee dirette, si potrebbe finire per mantenere una separazione di fatto fra il dibattito politico nazionale ed il dibattito europeo.

La risposta a questo tipo di obiezione è che il "Senato" europeo, come organismo sopranazionale, sfuggirebbe alla logica "domestica" dei Parlamenti nazionali; ed al tempo stesso non sostituirebbe, ma sarebbe complementare, al lavoro dei Parlamenti nazionali stessi. Ma non si tratta, in effetti, di una risposta così convincente.

Appare forse più utile, quindi, muovere dal riconoscimento del ruolo dei Parlamenti nazionali come "istituzioni indirette dell'Unione" (secondo la nota definizione del Presidente del Bundestag); e rafforzare, su questa base, gli incentivi e le procedure di intervento dei Parlamenti nazionali nel processo decisionale europeo.

Tre iniziative, in particolare, potrebbero essere utili.

La prima – che potrebbe assumere la forma di un Protocollo, come quello allegato al Trattato di Amsterdam per la trasmissione dei progetti normativi ai Parlamenti nazionali – potrebbe impegnare le istituzioni europee a trasmettere direttamente ai Parlamenti degli Stati membri tutte le informazioni necessarie per valutare una normativa, andando appunto al di là del tramite dei governi previsto dal Protocollo di Amsterdam. Ciò permetterebbe ai Parlamenti nazionali di intervenire sui rispettivi governi prima delle decisioni del Consiglio (secondo procedure decise dai Parlamenti nazionali stessi). In

una prospettiva del genere, i Parlamenti nazionali entrerebbero con maggiori incentivi nella procedura decisionale (il problema della legittimità democratica verrebbe quindi affrontato in modo “verticale”); ed al tempo stesso, potrebbero esercitare, come detto in precedenza, una funzione di monitoring in materia di divisione delle competenze. Naturalmente bisognerebbe individuare formule che evitino di appesantire o ritardare troppo il meccanismo decisionale comunitario. Incidentalmente, il coinvolgimento “a monte” dei Parlamenti nazionali potrebbe essere usato anche per accelerare l’intervento “a valle” degli stessi Parlamenti, quando si tratta di recepire le normative europee in ambito nazionale.

Una proposta ulteriore (oltre a quelle relative alla necessità di coinvolgere i Parlamenti nazionali nella discussione della relazione annuale della Commissione sul principio di sussidiarietà e nella formulazione di un programma legislativo annuale di indirizzo dell’Unione) è quella avanzata dal CePS di Bruxelles: una norma di “collegamento” fra le decisioni costituzionali europee e le Costituzioni nazionali. Secondo questa linea – in realtà non facilmente praticabile – il legame fra Parlamenti nazionali e politica europea diventerebbe “obbligato”, piuttosto che restare una opzione.

Infine, se si accetta il principio della incompatibilità fra PE e Parlamenti nazionali, una soluzione possibile sarebbe la creazione di comitati interparlamentari (PE e parlamenti nazionali) per le materie “miste” (secondo e terzo pilastro); mentre il PE manterrebbe le sue competenze esclusive nell’ambito strettamente comunitario. In questa prospettiva (di poteri parlamentari “condivisi”) si potrebbe fra l’altro arrivare, nel 2004, al superamento dell’Assemblea parlamentare dell’UEO, così come della rivalità fra questa ed il Parlamento europeo in materia di PESC. Bisognerebbe però affrontare la questione dei poteri di tali comitati misti, che non potrebbe essere solo di tipo consultivo, come quello oggi esercitato dall’Assemblea dell’UEO, poiché ciò diminuirebbe di fatto il ruolo costituzionale dei Parlamenti nazionali.

Oltre Nizza: alcuni temi cruciali per il rafforzamento del ruolo di attore internazionale dell’Unione

I temi contenuti nella Dichiarazione finale di Nizza prefigurano, senza dirlo apertamente, un tragitto di tipo “costituzionale” per la prossima riforma dei Trattati.

Le esigenze per un percorso di questo tipo sono quelle tradizionali di semplificazione, trasparenza e democratizzazione dei trattati, ma anche quelle di una maggiore capacità di governo dell’Unione. Sotto quest’ultimo profilo è abbastanza evidente che i quattro punti menzionati nella Dichiarazione non danno una risposta esaustiva. Se si deve infatti migliorare la governabilità di alcune politiche dell’Unione è necessario completarne anche la strumentazione istituzionale, ancora parziale, per potere dare risposte migliori alle esigenze di efficacia: da questo punto di vista, vi sono almeno tre altri punti che debbono rientrare nella prossima agenda della Convenzione e della successiva Cig.

Il primo riguarda il governo economico della moneta unica europea. Il secondo fa riferimento alle politiche di sicurezza interna (immigrazione e asilo). Il terzo è il profilo giuridico internazionale dell’Unione.

Il governo dell'economia e lo sviluppo delle politiche di sicurezza interna

Sui primi due temi alcune brevissime considerazioni.

Per quanto riguarda l'Euro è ormai opinione comune che la perdita di potere nazionale sulle politiche monetarie non è stata compensata a livello comunitario da un analogo potere di gestione politica dell'economia europea. L'invenzione di una struttura di pseudo-governo, quale è oggi il Consiglio Euro-12, rappresenta una risposta parziale e insoddisfacente alla sovranità monetaria europea. L'unione economica e monetaria europea sottolinea ancora di più lo squilibrio tuttora esistente fra le notevoli competenze della Comunità nelle politiche di liberalizzazione dei mercati contro un limitatissimo potere di politica economica. L'Unione ha una evidente necessità di ottenere le competenze anche nel campo delle politiche fiscali, altrimenti la sua capacità di governo rimarrà sempre sottodimensionata. Inoltre è necessario che ad essa venga attribuito un ruolo più chiaro nei negoziati monetari internazionali, con una competenza unica e condivisa di Presidenza e Commissione.

Sul tema della sicurezza interna e dell'emigrazione, oltre alla comunitarizzazione delle procedure come previsto dai Trattati, si rende sempre più pressante l'esigenza di uno spazio giuridico europeo e una coerenza istituzionale fra politiche di sicurezza interna e politica estera dell'Unione, un legame che oggi non emerge con chiarezza. Se si deve infatti trattare in modo unitario ed efficace una politica dell'immigrazione non è sufficiente basarsi su regole interne all'Unione, ma indirizzare i propri sforzi nei confronti dei paesi che sono all'origine di questi fenomeni.

La coerenza istituzionale e il ruolo internazionale dell'Unione

La questione della coerenza istituzionale, appena sollevata, ci porta direttamente al cuore del terzo tema che è quello di un ruolo più efficace e visibile dell'Unione a livello globale. Questo argomento può essere esaminato da due punti di vista. Il primo, di tipo verticale, è quello della coerenza fra le competenze della Comunità nel campo economico e la capacità economica esterna; il secondo, orizzontale, fra il primo e secondo pilastro, cioè fra le competenze economiche e la politica estera in senso stretto.

Sul primo versante, è abbastanza chiaro che in un mondo globalizzato l'uso efficace delle competenze interne in determinati settori richiede anche una capacità di usarle all'esterno a livello internazionale. Questo legame funzionale, almeno relativamente al campo comunitario, è stato riconosciuto, fra gli altri, anche dalla Corte di Giustizia. Tuttavia gli stati membri hanno cercato di riservare alla propria sfera di competenza i poteri esterni, anche in quei settori che erano stati attribuiti alle competenze interne dell'unione (ad es. la politica agricola nei suoi risvolti negoziali internazionali). Da questo punto di vista è esemplare l'intera vicenda dell'art. 133 (ex 113) sulla politica commerciale, che nelle successive revisioni (proprietà intellettuale e servizi) ha subito un processo di riattribuzione delle competenze ai governi membri, attraverso l'uso della regola dell'unanimità in seno al Consiglio. In termini di chiarificazione di questo legame funzionale fra competenze interne ed esterne è necessario che nella revisione del Trattato si tengano presenti i seguenti elementi: l'adozione del principio di parallelismo fra poteri interni ed esterni e una strategia incrementale di diffusione delle regole comunitarie (voto a maggioranza, ruolo della Commissione e del Parlamento europeo) anche nel comparto delle politiche economiche estere dell'Unione.

Se poi il discorso si sposta sul piano orizzontale dei collegamenti fra primo e secondo pilastro, vi è da dire che la questione del legame funzionale fra economia e politica estera costituisce uno dei principi guida della logica dell'Unione; lo costituisce fin dal tempo della prima revisione dei Trattati di Roma, l'Atto Unico Europeo del 1986, attraverso l'inserimento dell'art.30 nel quale si mette in luce la necessità della coerenza fra le politiche della Comunità e la nascente politica estera europea (al tempo Cooperazione Politica Europea). I successivi Trattati di Maastricht ed Amsterdam estendevano questo concetto di coerenza politica anche agli aspetti procedurale, avviando nella Pesc esperimenti di voto a maggioranza qualificata, parziale potere di iniziativa alla Commissione, ruolo consultivo al Parlamento europeo.

Ma in realtà la coerenza istituzionale è ancora lungi dall'essere raggiunta. A livello di vertice, il sistema della Troika (Presidenza, Commissione e Alto Rappresentante) rappresenta un decente tentativo di coordinamento per alcune limitate azioni comuni, ove si cerca di legare aspetti economici, di politica estera e, anche, ma con maggiore fatica, di sicurezza. Ma al di là di questi tentativi di dare una visione unitaria dell'Unione, lo scoordinamento è ancora piuttosto elevato poiché le due strutture, Commissione e Alto Rappresentante, rispondono ad organismi e logiche procedurali profondamente diverse. In aggiunta il grado di "comunitarizzazione" nel secondo pilastro è ancora molto debole, mentre non esiste del tutto in quello della cooperazione militare e della difesa.

E' quindi abbastanza evidente che nella prossima agenda di Laeken e della Convenzione debbano rientrare anche i temi che riguardano il secondo pilastro e, più in generale, il ruolo dell'Unione come attore internazionale. Devono essere trasferite competenze negoziali e capacità decisionali dagli stati all'Unione. I punti su cui agire dovrebbero essere i seguenti:

- chiarimento sulla forma di governo per la politica estera e di sicurezza, sia riprendendo la proposta di incaricare un vicepresidente della Commissione alla Pesc, sia modificando e rafforzando il ruolo della Troika cui debbano rispondere organismi preparatori comuni o coordinati (Coreper, Cps, ecc.). Accresciuto ruolo del Parlamento europeo.
- progressiva comunitarizzazione delle procedure nel secondo pilastro e estensione anche a quello della difesa;
- semplificazione delle procedure per attivare le cooperazioni rafforzate, in particolare quando rientrano aspetti di sicurezza e difesa.

Lo sviluppo della PESD e i suoi collegamenti con la PESC

Gli eventi dell'11 settembre e i successivi sviluppi hanno evidenziato l'importanza della PESC-PESD, ma anche i loro gravi limiti, e pongono l'esigenza insieme di maggiore efficacia nel breve periodo e di sviluppi nel più lungo termine. Questa problematica influenzerà fortemente le prossime riunioni del Consiglio Europeo e non potrà essere ignorata dalla Convenzione e dalla futura Conferenza Intergovernativa.

L'accordo raggiunto al Consiglio Europeo di Nizza è stato insufficiente. Non solo la Politica Estera e di Sicurezza Comune e la Politica Europea di Sicurezza e Difesa sono rimaste essenzialmente intergovernative, ma è stata esclusa la possibilità di applicare alla difesa il meccanismo delle "cooperazioni rafforzate" alle questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa. Ciò è in evidente contrasto con le esperienze fatte, con i meccanismi concreti di cooperazione in atto e con l'andamento della crisi attuale. Un tale livello di contraddizione esige un ripensamento.

Sia la guerra del Golfo che le crisi e guerre dei Balcani sono state gestite da coalizioni di Paesi che avevano la capacità e la volontà di intervenire (*able and willing*), utilizzando a volte le istituzioni internazionali (come la NATO), ma prendendo le decisioni strategiche essenziali su base strettamente nazionale o ad hoc (come il Gruppo di Contatto sull'ex-Jugoslavia).

Nello stesso tempo, sul piano operativo, una serie di accordi bilaterali ha creato alcune realtà come EUROCORPO, EUROFOR, EUROMARFOR, il Gruppo Aereo Europeo di Francia e Gran Bretagna, la Commissione Congiunta Franco-Britannica sulla politica e la dottrina nucleari, il Corpo d'Armata Tedesco e Olandese, eccetera, che solo successivamente, ed in modo parziale sono stati riconosciuti come "europei" e "atlantici".

Sul piano industriale, l'integrazione delle industrie europee della difesa sta procedendo su linee privatistiche, coinvolgendo sempre meno le decisioni europee, che comunque restano sempre più nazionali che comuni. Al contrario, mentre stenta a delinarsi una politica comune dell'Unione per questo settore industriale, si delineano accordi come quelli che hanno creato OCCAR (la base per una futura Agenzia Europea degli Armamenti, che però per ora include solo quattro Paesi) e quelli che mirano a regolare il rapporto tra gli Stati e le nuove imprese transnazionali nel settore della difesa (che includono solo sei Paesi).

La difficoltà di PESC e PESD ad operare in situazioni di crisi

Le operazioni attualmente in corso contro il terrorismo internazionale sono strettamente controllate dal Governo americano, senza alcuna concessione formale né di sostanza alle strutture internazionali integrate. L'attivazione dell'articolo V del Trattato di Washington non è stata seguita dalla responsabilizzazione del Consiglio Atlantico né dall'attivazione della NATO, bensì solo dalla richiesta di alcune modeste e selezionate capacità operative da far operare sotto il diretto comando di Washington.

Il sistema della PESC, stabilito con il Trattato di Amsterdam, ha funzionato sotto l'impulso e grazie all'iniziativa personale dell'Alto Rappresentante, che è riuscito ad affermare una sua presenza significativa sia durante la crisi in Macedonia che, successivamente, in Medio Oriente. Tuttavia le recenti iniziative diplomatiche della nuova Trojka europea (dal Pakistan all'Iran) sono state messe in ombra dalle parallele iniziative e dai pronunciamenti dei diversi Governi nazionali europei. E' probabile che il fatto che la Presidenza di turno sia assicurata attualmente da un Paese "piccolo" abbia contribuito negativamente alla visibilità della politica europea. Già questo segnala una grave insufficienza del meccanismo istituzionale. A ciò dobbiamo aggiungere che non è affatto detto che le cose sarebbero andate diversamente se la Presidenza fosse stata assicurata da un Paese "grande". Anzi è possibile che in tal caso un tale Paese avrebbe

cercato di sfruttare quella posizione a fini nazionali, accrescendo le tensioni e il dissenso tra i Paesi membri.

Di fatto, il pre-vertice di Gand convocato dalla Francia ha delineato una grave spaccatura potenziale del sistema della PESD. La giustificazione data dal Presidente francese, secondo il quale si trattava di coordinare il contributo tecnico e militare dei tre Paesi alle operazioni è risibile, visto il modestissimo livello di tali contributi. Più probabilmente si trattava di coordinare una comune strategia nei confronti di Washington, nel caso molto probabile che le operazioni militari si prolunghino senza risultati significativi: ma questo è un evidente interesse comune europeo.

La realtà è che gli Stati membri hanno aspettative molto differenti circa il ruolo che l'Unione dovrebbe giocare nel campo della difesa e della sicurezza e circa le capacità militari che questo richiederebbe. Di contro resta il fatto che tutti, inclusi i Paesi militarmente più significativi (Francia e Gran Bretagna), sono perfettamente consapevoli della impossibilità di adeguare le loro capacità difensive ai nuovi scenari strategici e operativi nel loro isolato ambito nazionale. Di qui è nato il riconoscimento della necessità di un'azione comune europea che porti a vere proprie integrazioni nel campo della pianificazione, degli acquisti e delle operazioni militari, nonché una maggiore convergenza quantitativa e qualitativa dei bilanci della Difesa. Nessuno però sembra ancora disponibile ad accettare una significativa riduzione della sua sovranità nazionale in questo campo.

Si è così creata una forte tensione, tuttora irrisolta, tra processo di integrazione e politiche nazionali, che danneggia ambedue, sia nel campo della Politica Estera che della Difesa.

Per quel che riguarda l'Italia mi limiterò a riportare le osservazioni di un analista britannico *“Malgrado alcuni notevoli contributi forniti in Albania e in Somalia, la triste realtà è che la natura della politica interna italiana e lo stato delle sue Forze Armate fanno sì che l'Italia rimanga un grande Paese che troppo spesso si comporta come un piccolo Paese, con la conseguenza che continua ad essere marginalizzata, seguendo una politica che può essere ben descritta dalla frase <<noi domandiamo di essere informati e resi partecipi, ma solo raramente saremo anche capaci di esercitare un ruolo guida>>”*. E' forse un'analisi un po' rapida, che però riflette bene le percezioni dei nostri amici (tralascio quelle dei nostri nemici).

Il processo di allargamento dell'Unione non potrà che aggravare questa situazione, sia per le competenze incluse nel Secondo Pilastro che per quelle del Terzo Pilastro (Affari Interni e della Giustizia).

E' quindi urgente varare un meccanismo che consolidi la PESC-PESD, ma che allo stesso tempo riconosca ed accetti il ruolo determinante che hanno (e che avranno anche in futuro) i molteplici accordi bilaterali e ad hoc tra i Paesi europei. In questo campo l'Europa a più velocità e a geometria variabile è una realtà esistente. Limitarsi ad escludere questa realtà dai trattati, senza peraltro perseguire forme più stringenti di integrazione comunitaria, significa solo accrescere l'irrilevanza della PESC-PESD e alimentare il rischio di ulteriori frammentazioni e/o di direttori.

Inoltre è probabile che, con il proseguire della campagna contro il terrorismo, gli USA chiedano all'Europa e alla NATO di assumere una serie crescente di responsabilità politiche, economiche e militari, in varie aree di crisi. Poiché tale domanda sarà resa più forte dall'attivazione dell'Articolo V del Trattato di Washington, gli alleati europei saranno obbligati a farvi fronte, quali che siano i loro livelli di preparazione, le loro capacità o le loro percezioni nazionali. Ciò mette i rapporti tra NATO e UE in una luce diversa, in cui potrà essere la NATO a chiedere l'impegno dell'Unione per colmare le sue lacune in campo economico e politico e rafforzare la sua credibilità complessiva. In tal caso i meccanismi PESC-PESD saranno posti a dura prova.

La riforma dei meccanismi della PESD

Una riforma di tali meccanismi dovrebbe quanto meno:

1. Accrescere la coerenza tra le azioni e gli impegni della PESC-PESD e quelle condotte dall'Unione nell'ambito del Primo Pilastro (Commissione). La natura multidimensionale delle crisi e delle relative politiche di gestione impone qualcosa di più di un semplice coordinamento e l'efficacia dell'azione europea non è assicurata certamente dalla esistenza e dal ruolo attuale del COPS.
2. Superare l'evidente contraddizione stabilitasi tra l'istituzione dell'Alto Rappresentante per la PESC (e la PESD?) e l'assenza di poteri, deleghe e strumenti, nonché di bilancio, che ne limitano l'efficacia. Oggi l'attivismo positivo di Javier Solana maschera in parte questa realtà, ma si tratta di una esperienza unica, giustificata dalla novità del suo ruolo, ma troppo fragile e limitata per essere efficace nel lungo termine.
3. Stabilire una chiara catena di comando politica e militare europea che superi le limitazioni oggettive dell'attuale dipendenza dal sistema delle Presidenze rotatorie e chiarisca il ruolo della Commissione al suo interno.
4. Accrescere il controllo parlamentare sulla PESC-PESD. Ciò deve superare la prospettiva di un semplice ruolo "consultivo" delle Assemblee parlamentari, quale è attualmente detenuto dalla Assemblea dell'UEO (Trattato di Bruxelles). In questo senso anche l'idea di costituire una sorta di nuova Assemblea ad hoc, o di "comitato speciale" composto da rappresentanti dei Parlamenti nazionali e del Parlamento Europeo, che riprenda le funzioni dell'Assemblea dell'UEO, non è del tutto soddisfacente né per il Parlamento Europeo, né a maggior ragione per i Parlamenti nazionali che hanno un reale potere di controllo sulle politiche dei loro Governi e che non eserciterebbero più tale potere una volta spostati a livello europeo.
5. Creare un meccanismo che consenta la coesistenza tra politiche e iniziative condotte da piccoli gruppi di Paesi e politiche comuni europee, in particolare nel settore della Difesa. E' ad esempio possibile immaginare l'istituzione di Agenzie europee specializzate per l'acquisto e l'esercizio in comune di alcune capacità militari (trasporto aereo, Intelligence satellitaria, comandi integrati, forze aeree tattiche, Task Forces aeronavali, sistemi di difesa aerea e missilistica, eccetera) e la conduzione di iniziative da parte di coalizioni ad hoc che possano servirsi di tali capacità senza peraltro coinvolgere quei Paesi che preferiscano restarne fuori. Ugualmente è possibile immaginare l'europeizzazione di iniziative come l'OCCAR e la LoI, senza per questo esigere immediatamente il loro allargamento all'intera Unione.