

DOCUMENTI IAI

IL DIBATTITO SULLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA E IL PARLAMENTO EUROPEO

di Francesca Longo

Documento preparato per la Conferenza su
“Common Foreign and Security Policy and the Role of the European Parliament”
Parma, 26-27 marzo 2004

IAI0404

ISTITUTO AFFARI INTERNAZIONALI

IL DIBATTITO SULLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA E IL PARLAMENTO EUROPEO

di Francesca Longo

L'Unione da "potenza civile" ad "attore globale"

L'entrata in funzione del complesso meccanismo della politica di difesa e sicurezza dell'Unione Europea con la conduzione delle operazioni militari in Macedonia ("Operazione Concordia") e in Congo ("Operazione Artemide") rappresenta la conclusione della prima fase di un processo che, dall'inizio degli anni '90, sta conducendo alla rielaborazione politico-strategica del ruolo dell'Unione Europea nel sistema globale e alla conseguente mutazione della sua collocazione internazionale.

L'Unione, fino agli anni '80, aveva scelto il proprio ruolo nel sistema globale agendo con mezzi, strumenti e strategie che escludevano le attività militari, di sicurezza e difesa e che comprendevano, piuttosto, strumenti di natura esclusivamente economica, politica e diplomatica. Per queste sue scelte l'Unione è stata a lungo percepita come "potenza civile", un attore internazionale che esercita una presenza attiva e rilevante nella gestione dei problemi internazionali relativi alla *soft security* e promuove modelli di gestione pacifica e negoziata dei conflitti come regole generali delle relazioni interstatali a livello globale, utilizzando attività e strumenti di natura commerciale, economica, di cooperazione e diplomatica. Il processo di sviluppo dell'integrazione europea non aveva deliberatamente compreso tra le politiche comuni e le forme di cooperazione né la sicurezza né la difesa, escludendo ogni forma di cooperazione formale o informale nel campo della *hard security*.

All'inizio dell'era del post guerra fredda le istituzioni dell'Unione hanno avviato un processo di revisione del ruolo e degli strumenti comuni in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa che ha portato in un decennio l'UE a discostarsi dal modello di relazioni esterne basate esclusivamente sulle capacità economiche e diplomatiche e a promuovere una nuova struttura istituzionale, politica e strategica che ha come obiettivo la trasformazione da potenza civile ad attore internazionale globale che agisce in maniera multidimensionale e che integra politiche e strumenti civili e militari al fine di condividere con gli altri attori internazionali la responsabilità e la gestione della politica e della sicurezza internazionale.

Nel 1971 Schmitter sviluppò l'ipotesi della "esternalizzazione", evidenziando la rilevanza che gli avvenimenti e l'ambiente esterno hanno sul sistema politico dell'Unione, sulla riforma istituzionale di quest'ultima e sul processo di incremento dell'integrazione europea¹. Tale analisi appare adeguata alla comprensione delle motivazioni che hanno portato i governi dell'Unione ad avviare un processo di cooperazione in materia di sicurezza e difesa e ad abbandonare l'immagine di potenza civile adottata fino agli anni '80.

In primo luogo la lunga serie di crisi al confine balcanico dell'Unione ha determinato il mutamento nella percezione delle minacce al territorio dell'Unione, evidenziando il

¹ Schmitter, P.C. (1971) "A Revisited Theory of European Integration", in L. N. Lindberg and J. A. Scheingold (Eds) *Regional Integration: Theory and Research*, Cambridge, University Press.

cambiamento dei contenuti, della forma e delle fonti di tali minacce². I pericoli per la sicurezza del territorio europeo non derivano più dal rischio di un attacco territoriale da parte di un esercito di uno stato nemico, quanto dall'instabilità di intere aree del sistema globale che sono caratterizzate da alte tensioni al loro interno e da una particolare configurazione degli attori in gioco nella quale terrorismo, rivalità etniche e claniche, debolezza o, in alcuni casi, inesistenza di istituzioni politiche nazionali, rendono necessaria una ridefinizione degli strumenti classici di garanzia della sicurezza. In tale prospettiva è da inquadrarsi l'approccio olistico alla sicurezza che le istituzioni dell'Unione hanno avuto sin dall'avvio del processo di elaborazione della PESD che ha condotto alla considerazione che la garanzia della sicurezza europea e, in generale, della sicurezza internazionale richiede una strumentazione complessa e articolata che preveda attività di diversa natura e assicuri la sinergia tra gli aspetti civili e militari dell'azione. Questo approccio ha, inoltre, condotto all'individuazione di meccanismi di interazione tra le politiche della sicurezza interna ed esterna dell'Unione che, sebbene ancora gestite con procedure ed ambiti istituzionali divisi tra secondo e terzo pilastro, tuttavia hanno molti ambiti e obiettivi comuni tanto da poter ormai individuare per esse un modello di gestione "crosspillar"³.

In secondo luogo, l'incapacità dei governi europei a gestire la crisi dei Balcani a causa della mancanza di una posizione comune nei confronti di un'area molto rilevante per l'Unione e la necessità di affidare la gestione della crisi alle forze armate dell'alleato transatlantico ha determinato l'avvio di un dibattito pubblico sull'inesistenza di una reale collocazione internazionale dell'Europa. Questo tema, per la prima volta nella storia dell'integrazione europea, è diventato un problema sia per l'agenda politica dei governi e delle istituzioni dell'Unione che per l'opinione pubblica. In tale prospettiva, però, i governi degli stati membri hanno puntato più sulla creazione della forza militare d'intervento rapido e sull'istituzione del complesso meccanismo politico militare della PESD, piuttosto che prevedere una riforma delle procedure decisionali della PESC al fine di facilitare la formazione di posizioni comuni e di migliorare sia l'efficacia che la legittimità delle attività della PESC. Nota Zielonka⁴ che la creazione della politica comune di sicurezza e difesa può essere interpretata come il risultato della debolezza della politica estera comune e della volontà, nonostante tutto, dei governi europei a non

² Sulla modifica del concetto di sicurezza e sulla nuova agenda della sicurezza che ne deriva esiste una vasta letteratura. Tra i principali testi di riferimento v. Buzan B., *People, States and Fear: An Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, Boulder, Lynne-Rienner, 1991; Buzan B., Weaver O., de Wilde J., *Security: a new Framework for Analysis*, 1998, Boulder, Lynne-Rienner; Weaver O., Buzan B., Kelstrup M., Lamaitre P., (1993), *Identity, Migration and the New Security Order in Europe*, London, Pinter. Sul mutamento delle minacce alla sicurezza in Europa v., tra gli altri, Hyde-Price A., *European Security Beyond the Cold War: Four Scenarios for the Years 2000*, London, Sage, 1991; . Kirchner E. and Sperling J., 2002, "The New Security Agenda in Europe: Theories and Evidences", in *European Foreign Affairs Review*, Vol. 7, 2002, [423-452].

³ Su tale aspetto della sicurezza cfr: Longo F. "The externalisation of the fight against transnational organised crime: a new aspect of the EU's international actorness" in Sebastiaan Princen and Michèle Knodt (Eds), *Understanding the EU's International Presence*, London, Routledge, 2003, [158-172]; Longo F., "Politica di Sicurezza e Criminalità Transnazionale", in F. Attinà (a cura di), *La Politica di Sicurezza dell'Unione Europea dopo il Trattato di Amsterdam*, Milano, Angeli, 2001

⁴ Zielonka J., "Transatlantic Relations: Beyond the Common Foreign and Security Policy", in Gardner H. and Stefanova R. *The New Transatlantic Agenda. Facing the Challenges of Global Governance*, London, Ashgate, 2001.

approfondire gli impegni e i vincoli istituzionali della PESC. Il dibattito, infatti, durante gli anni '90 si è focalizzato non già sulla necessità di fissare una collocazione internazionale dell'Unione intesa quale strategia comune che guidi le attività di politica estera e di prevedere un meccanismo decisionale che, abbandonando l'unanimità, permetta una tale operazione vincolando formalmente i governi rispetto alle decisioni comuni, ma sulla mancanza di strumenti operativi classici di politica internazionale, le forze armate.

L'approvazione del documento *Un' Europa Sicura in un Mondo Migliore*, elaborato da Solana e formalmente adottato dal Consiglio Europeo nel dicembre 2003, ha dato avvio alla seconda fase del processo di rielaborazione della collocazione internazionale dell'Unione Europea, che comprende la definizione dell'approccio europeo alla sicurezza internazionale al fine di delineare una strategia comune di sicurezza e di attivare anche nel campo della difesa la "logica della convergenza"⁵, già esistente in materia di politica estera, che spinge i partners europei a cercare una posizione comune anche in presenza di interessi e posizioni nazionali divergenti.

E' la prima volta che l'Unione elabora un documento che si può considerare uno strumento di politica di sicurezza in grado di evidenziare, sulla base di valori ed interessi comuni ben definiti, i rischi, le dinamiche delle risposte, le aree geografiche e i meccanismi di legittimazione dell'eventuale intervento militare europeo e identificare obiettivi di sicurezza di medio e lungo termine e le relative strategie da seguire per il loro raggiungimento. Tale fase dell'evoluzione della PESC/PESD appare caratterizzata dall'intenzione dell'Unione di fornirsi di una cultura strategica definita in termini di "fiducia e procedure istituzionali che permettano di gestire e impiegare la forza militare come parte di una serie di strumenti di policy legittimi ed efficaci e di un diffuso riconoscimento della legittimità dell'Unione di agire come attore internazionale dotato di capacità militari"⁶.

Appare evidente che, conclusa la prima fase di revisione del proprio ruolo internazionale e abbandonata l'immagine di potenza civile, l'Unione necessita di strumenti teorici e pratici nuovi che possano permetterle di rendersi credibile ed operativa rispetto al nuovo ruolo individuato per la propria azione internazionale basata su un tipo di attore che, nel rispetto delle istituzioni e dei regimi internazionali, si dota di capacità politiche, civili e militari che la pongono in grado di agire in maniera complessa, affrontando il nuovo contesto di sicurezza con un approccio multidimensionale.

In tale contesto evolutivo il dibattito sull'attività internazionale dell'Unione si sta basando fondamentalmente su due principali direttive: la prima attiene alla struttura istituzionale responsabile del governo in quest'area di *policy*, la seconda ai contenuti della nuova collocazione internazionale dell'Unione con particolare riguardo alla strategia di sicurezza e difesa dell'Unione.

Riguardo alla struttura istituzionale il dibattito è focalizzato attorno a due temi: la necessità di assicurare una gestione efficace e coerente della politica estera, di sicurezza e difesa e l'esigenza di una maggiore democraticità del processo decisionale del secondo pilastro, istituendo meccanismi che permettano di identificare i decisori

5 Hill C. "Convergence, Divergence and Dialectics: National Foreign Policies and the CFSP", in Zielonka J. (Ed.), *Paradoxes of European Foreign Policy*, Dordrecht, Kluwer In., 1998.

6 Traduzione dell'autore, Cornish P. and Edwards G. (2001), "Beyond the EU/NATO Dicotomy: the beginnings of a European Strategic Culture", in *International Affairs*, Vol. 77, n. 3 [587-603], pag 587.

responsabili delle scelte e assicurino il controllo politico delle decisioni da parte dell'assemblea che ha legittimità popolare.

Riguardo ai contenuti della strategia di sicurezza il dibattito verte innanzitutto sulle reali capacità dell'Unione di operare nel campo della sicurezza internazionale con coerenza ed efficacia. In particolare le perplessità sulle possibilità che il processo di ridefinizione della collocazione internazionale dell'Unione possa produrre un'identità europea di sicurezza e difesa si basano su due constatazioni. La prima riguarda le divergenze esistenti tra i paesi membri rispetto alla definizione del ruolo che l'Unione Europea e la sua forza militare europea dovrebbero svolgere nel complesso delle relazioni politiche e di sicurezza globali. Le posizioni di alcuni governi, tradizionalmente portati ad individuare nella forza militare europea un mezzo per bilanciare il polo americano si scontra con la visione di altri partners europei che individuano nelle capacità militari comuni un elemento complementare del partenariato transatlantico. Le divisioni interne all'Unione in occasione dell'attacco unilaterale americano all'Iraq appaiono paradigmatiche nella comprensione delle differenze tra la percezione del ruolo della difesa europea esistente tra i partners europei e della mancanza di una visione condivisa riguardo all'approccio generale della politica estera, di difesa e di sicurezza comuni.

La seconda constatazione attiene ai bassi livelli di ricerca e d'impegno di spesa che tutti gli stati membri dell'Unione destinano a questa politica pubblica⁷.

*“Come Unione di 25 Stati con una popolazione di oltre 450 milioni di persone che produce un quarto del prodotto nazionale lordo del mondo, è, volente o nolente, un attore globale: dovrebbe quindi essere pronta ad assumersi la sua parte di responsabilità per la sicurezza mondiale”*⁸. Questa affermazione è sicuramente una chiara indicazione del processo di profonda riconsiderazione da parte degli stati membri del ruolo che l'Unione deve svolgere nel contesto della politica di sicurezza globale. A tale riconsiderazione di ruolo si aggiunge la consapevolezza, da parte delle istituzioni comuni e degli Stati Membri, della necessità di elaborare una politica estera e una strategia di sicurezza comuni che forniscano gli obiettivi di medio e di lungo periodo in quanto, come notato da Zielonka, è difficile che una struttura e delle forze militari possano agire efficacemente e coerentemente in assenza di un'adeguata politica estera⁹.

In tale prospettiva appaiono fondamentali almeno due passaggi, Il primo è di natura politica e attiene all'individuazione di quello che fino agli anni '80 la letteratura definiva “interesse comune europeo” e che oggi può essere definito come strategia europea relativa ai modelli di gestione della politica globale e della sicurezza internazionale. Il documento elaborato da Solana e approvato dal Consiglio Europeo del dicembre del 2003 appare l'avvio del processo di elaborazione di un concetto strategico europeo che pone le basi per la definizione di una chiara collocazione internazionale dell'Unione che evidenzia, sulla base di valori ed interessi comuni ben definiti, i modelli politici e gli obiettivi strategici di medio e lungo periodo che guidano le decisioni giornaliere e le attività contingenti. La lettura del documento elaborato da Solana chiarisce già molti elementi della posizione internazionale rinnovata dell'Unione

7 Sui tassi di spesa per la difesa dei paesi NATO cfr. Chalmers, “The Atlantic burden-sharing debate-widening or fragmenting?”, in *International Affairs*, Vol. 77, n. 3 [569-585].

8 Solana J., *Un'Europa Sicura in un Mondo Migliore*, www.ue.eu.int/solana/securityStrategy.asp

9 Zielonka J. “Transatlantic Relations: Beyond the Common Foreign and Security Policy”, in Gardner H. and Stefanova R. *The New Transatlantic Agenda. Facing the Challenges of Global Governance*, London, Ashgate, 2001.

descrivendo sia i temi presenti nell'agenda della politica estera e di sicurezza dell'Unione che i modelli mediante i quali l'Unione intende partecipare alla gestione della politica internazionale.

L'agenda europea appare molto articolata e, ai temi tradizionalmente legati alle agende di sicurezza quali la lotta contro le minacce del terrorismo, il problema della proliferazione delle armi di distruzione di massa e il problema dei "failed states", si affiancano temi quali la lotta alla criminalità organizzata transnazionale, la dipendenza energetica e le minacce all'integrità dell'ambiente che sono chiaramente individuati quali temi altamente rilevanti per la politica estera e di difesa dell'Unione.

L'istituzionalizzazione del concetto di sicurezza multidimensionale, che deriva da tale documento, determina anche la necessità di prevedere l'instaurazione di un complesso insieme di strumenti, civili, militari, diplomatici e politici che la strategia nomina, ma per i quali è necessario prevedere una forma istituzionale di gestione che assicuri almeno tre elementi: efficacia, coerenza e *accountability*. L'utilizzo contestuale di truppe militari, di personale di polizia, di civili, così come descritto dalla Strategia di Sicurezza è un tipo di operazione che richiede una gestione complessa che non può sicuramente attendere i tempi richiesti fino ad oggi dalla procedura decisionale prevista per la PESC/PESD e, allo stesso tempo, non può continuare a trascurare l'aspetto della responsabilità e della legittimazione.

La posizione del Parlamento Europeo nel dibattito sulla PESC/PESD

Il Parlamento Europeo, sta partecipando al dibattito sulla nuova struttura delle attività di politica estera e di sicurezza dell'Unione, nonostante il suo potere formale in tale area di *policy* sia assai limitato. Le posizioni del Parlamento, espresse soprattutto nei documenti della Commissione Affari Esteri, Diritti dell'Uomo, Sicurezza comune e politica di difesa, appaiono estremamente articolate e toccano tutti gli aspetti del dibattito in corso.

Il Parlamento ha affrontato l'intera gamma delle tematiche inerenti la nuova PESC/PESD dalla individuazione delle aree geopolitiche strategiche per l'Unione, agli approcci di gestione della politica globale, alla individuazione delle necessarie riforme istituzionali per rendere la PESC/PESD efficiente e coerente nel contesto della nuova dimensione multidimensionale assunta dalle attività di politica estera, di sicurezza e di difesa dell'UE.

Gli aspetti più innovativi di tali documenti sono proprio le proposte di riforme istituzionali che riguardano sia gli aspetti parlamentari della PESC/PESD sia gli aspetti relativi all'incremento dell'efficienza e della coerenza dell'intero impianto del secondo pilastro. Riguardo all'incremento dell'efficienza, il Parlamento già nel 2001¹⁰ sottolineava la necessità che il progetto di strutturazione di una forza di intervento rapido e di un complesso di organi che gestivano tale forza richiedeva la definizione di una serie di priorità politiche e strategiche al fine di guidare le singole decisioni contingenti relative all'azione di intervento comune. Nello stesso documento si evidenziava la necessità di definire chiaramente i compiti politici di tutti gli attori coinvolti nei processi attinenti alla PESC, con particolare riguardo alla necessità di chiarire le divisioni di ruolo tra l'Alto Rappresentante PESC e il Commissario per le Relazioni Esterne, e si proponeva l'istituzione di un'Agenzia Europea degli Armamenti

10 PE 231.898/DEF

che avesse compiti di programmare, gestire e coordinare programmi di ricerca comuni agli stati membri.

Rispetto al problema della legittimazione della politica estera e di difesa, Il PE ha sempre evidenziato la necessità di riformare le procedure decisionali con misure che servissero ad applicare i principi di trasparenza e responsabilità anche a tale area di *policy*, dimostrando, però, un approccio graduale di riforma della PESC e puntando ad individuare per sé un ruolo di controllo, piuttosto che di decisore, lasciando al Consiglio tale funzione, ma criticando però la volontà dei governi di non abbandonare il principio dell'unanimità che, considerato un "grave ostacolo alle capacità d'azione dell'UE"¹¹, e suggerendo il coinvolgimento della Commissione mediante la previsione della fusione delle due attuali figure del Commissario alle Relazioni Esterne e dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera in un Ministro degli Esteri che sia il vice presidente della Commissione¹². In tale prospettiva, il PE ha sottolineato la necessità di strutturare un flusso costante d'informazioni in materia di PESC/PESD che provenga dal Consiglio. E' interessante notare il giudizio che nel 2002 il PE ha fornito riguardo alla relazione annuale sulle attività PESC che il Consiglio è obbligato a presentare in base al dettato dell'articolo 21 del Trattato: "(Il PE) *Considera la relazione annuale 2002 del Consiglio sugli aspetti principali e le scelte base della PESC del tutto inadeguata a costituire la base per un dialogo di politica estera tra il Parlamento e il Consiglio, trattandosi semplicemente di un inventario dalle azioni del Consiglio che non contiene una valutazione politica o una definizione concettuale delle priorità e non dedica sufficiente attenzione alle implicazioni finanziarie*"¹³.

A tal proposito, oltre che ad invitare il Consiglio a sottoporsi ad un "più rigoroso controllo parlamentare"¹⁴, a richiedere la riforma dell'articolo 21 del TUE al fine di includere anche la PESD nel dibattito annuale previsto in occasione della presentazione del rapporto del Consiglio sulle attività svolte in relazione al secondo pilastro e a sottolineare la necessità che le relazioni annuali contengano una "*effettiva valutazione dell'attività dell'Unione del settore della Politica estera e di sicurezza e che siano integrate da una relazione scritta dell'Alto Rappresentante PESC*"¹⁵, si condanna la decisione unilaterale del Consiglio di restringere l'accesso ai documenti relativi alla PESD senza aver prima raggiunto un accordo interistituzionale su tale argomento.

Di particolare rilevanza appare la dimensione del bilancio della PESC/PESD. Attualmente, in base alle disposizioni dell'articolo 28 del Trattato, le spese operative e amministrative relative alla PESC sono finanziate dal bilancio comunitario che, invece, non finanzia le spese relative alle attività che hanno implicazioni nei settori militare e della difesa. Il potere che il Parlamento detiene in materia di bilancio gli fornisce gli strumenti per poter svolgere un controllo almeno su una parte delle attività PESC, quelle derivanti dall'applicazione delle Decisioni Comuni, mediante l'esercizio del controllo finanziario. Tuttavia, la prassi che si è instaurata, l'accordo interistituzionale per migliorare le procedure di bilancio e l'esclusione della PESD dal bilancio comunitario inducono il PE a chiedere una revisione anche di tale aspetto relativo alla politica estera e di sicurezza. In particolare il PE lamenta¹⁶ che le informazioni fornite

11 Vedi Finale A5-0348/2003, pag 9.

12 Proposta recepita nel testo del progetto di Trattato Costituzionale

13 Vedi Finale A5-0348/2003

14 Finale A5-0340/2000

15 Vedi Finale A5-0348/2003

16 Vedi Finale A5-0348/2003, pag 10.

dal Consiglio riguardo all'attività della PESC siano assolutamente insufficienti a permettere ai deputati europei di votare con consapevolezza questa parte del bilancio¹⁷ perché non delineano né il quadro politico nel quale si inseriscono le singole azioni finanziate né l'ammontare generale delle spese PESC. Inoltre l'accordo interistituzionale raggiunto nel 1999¹⁸ stabilisce che, in caso di disaccordo tra il Parlamento e il Consiglio in materia di finanziamento della PESC, si adotterà la stessa cifra adottata l'anno precedente, impedendo al Parlamento ogni forma di possibile "ricatto" basato sull'eventualità di un blocco della procedura.

Le proposte di riforma presentate dal PE attengono al trasferimento di tutte le spese attinenti alla conduzione della politica estera e di sicurezza dell'Unione nel bilancio comunitario, in considerazione del fatto che le attività PESD attengono alla più ampia categoria della prevenzione o della gestione delle crisi e che spesso si compongono di una serie di azioni di varia natura che vanno dalle attività puramente militari, alle attività di polizia, alle attività diplomatiche e civili e che, quindi, richiedono di un quadro strategico e finanziario unico e di un controllo democratico al pari di tutte le altre attività politiche¹⁹.

Nel complesso il modello che il PE propone per la nuova struttura istituzionale della politica estera e di sicurezza comune appare basato su una dinamica che vede il Consiglio e la Commissione al centro della procedura decisionale. Quest'ultima, però, deve essere caratterizzata da un lato dalla scomparsa dell'unanimità e dall'adozione di una procedura di voto che renda possibile il raggiungimento di posizioni e strategie comuni anche in presenza di dissensi interni e, dall'altra, il coinvolgimento del Parlamento sia in fase di elaborazione che in fase di controllo delle decisioni.

Tale aspetto della riforma riporta al problema della verifica dell'esistenza di un'effettiva coesione tra i paesi membri rispetto a temi altamente rilevanti della politica internazionale e del ruolo che l'Unione deve assumere, al di là delle dichiarazioni di principio, rispetto alla gestione della strategia multilaterale proposta. In tal senso è da notare che quella che è definita "politica estera e di difesa comune" è un processo altamente complesso caratterizzato da un meccanismo decisionale nel quale, come nota Hill²⁰, la struttura politica e istituzionale PESC/PESD ha un impatto notevole sulle politiche estere nazionali, ma che comprende ancora, come attori altamente rilevanti, i governi degli stati membri. Il concetto di "Brusselsization"²¹ delle politiche estere degli stati membri è sicuramente utile a definire una particolare e nuova forma di processo decisionale multilivello nel quale, sebbene gli stati mantengono ancora il potere formale in materia di politica estera, l'esistenza della complessa struttura comune e di alcuni vincoli formali rendono Brussel la principale sede di elaborazione delle politiche

17 Si tratta del capitolo B8 del titolo 4 delle uscite dedicato alle spese per le attività esterne dell'Unione.

18 V. GUCE C 172/01, 18.6.99.

19 A tale riguardo vedi Nkundabagenzi F. "Approche intégrée des outils des acteurs de la gestion civile des crises per l'UE et son financement", Policy Paper realizzato per il Parlamento Europeo,

20 Hill C., "Closing the Capabilities-Expectation Gap?", in J. Peterson and H. Sjursen (Eds), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Vision of the CFSP*, London, Routledge, 1998.

21 Allen D. "Who Speaks for Europe?: the Search for an Effective and Coherent External Policy", in J. Peterson and H. Sjursen (Eds), *A Common Foreign Policy for Europe? Competing Vision of the CFSP*, London, Routledge, 1998.

estere nazionali anche in considerazione dell'atteggiamento di istintivo riflesso²² dimostrato dai governi a consultarsi e cooperare, alla ricerca di una posizione comune.

Tuttavia, le divisioni interne emerse in varie occasioni di crisi dimostrano che tale struttura multilivello non ha in ogni caso eliminato le differenze di collocazione internazionale tra i partners europei e non riesce sempre a produrre una posizione comune.

Sebbene, come notato prima, la riforma istituzionale della PESC/PESD nella direzione di eliminare il voto all'unanimità sia un passaggio utile alla soluzione dei contrasti quando questi appaiono irrisolvibili, tuttavia proprio tale previsione richiederebbe un maggior coinvolgimento del Parlamento Europeo per fornire al secondo pilastro la legittimazione popolare, un elemento indispensabile per il funzionamento e l'accettazione del principio del voto a maggioranza adottato da un'istituzione, il Consiglio, di natura intergovernativa. L'inserimento del Parlamento europeo tra le istituzioni che partecipano alla formazione della decisione introdurrebbe nel processo decisionale un attore percepito come fonte legittima di obblighi in quanto eletto a suffraggio universale.

Il coinvolgimento del Parlamento come attore del processo decisionale della PESC, inoltre, è strettamente legato al secondo aspetto del dibattito sulla nuova politica estera e di sicurezza, dedicato alla definizione dei contenuti e delle strategie che guideranno le attività dell'Unione, che non può essere condotto senza tenere in considerazione tutti gli attori politici e sociali che non trovano una loro rappresentanza in sede di Consiglio. La previsione del Parlamento quale attore rilevante nel processo di definizione della collocazione internazionale della politica estera dell'Unione avrebbe come risultato la collocazione del dibattito su questi temi sull'asse politico destra-sinistra. Se ci si allontana dalla classificazione delle istituzioni comuni in base alla dicotomia sovranazionalismo/intergovernativismo e, piuttosto, si considerano Parlamento e Consiglio come due attori istituzionali che articolano il dibattito politico del sistema dell'Unione sulle assi maggioranza – opposizione e destra – sinistra, è possibile ipotizzare che in realtà le divisioni in seno al Consiglio su temi rilevanti di politica internazionale non siano basati su diversi interessi o diverse proiezioni nazionali, quanto piuttosto sulle diversità di interessi e proiezioni dei partiti, o delle coalizioni di partiti, al governo nelle capitali europee. Così le decisioni, o il blocco delle decisioni, del Consiglio sono il risultato della convergenza, o divergenza, delle famiglie partitiche al governo negli stati membri. Nel caso in cui i governi degli stati membri siano detenuti da famiglie partitiche diverse, portatrici di valori e posizioni differenti in politica estera, l'azione del Consiglio risulterà bloccata a causa delle divergenze esistenti tra i partiti. La variabile rilevante, in questo caso, è la dimensione destra-sinistra, piuttosto che la dimensione della nazionalità. In tale prospettiva il Parlamento Europeo, organizzato secondo la logica parlamentare destra – sinistra, sarebbe la seconda camera dove far svolgere la competizione politica sui temi della collocazione internazionale dell'Unione. L'istituzione eletta a suffraggio universale, organizzata in gruppi politici e funzionante ormai secondo la dinamica maggioranza – minoranza, come dimostrato dalla crescente coesione di voto dei parlamentari all'interno dei gruppi²³, è la sede dove condurre il

22 Vedi a tal proposito il Nuttall S., *European Political Cooperation*, 1992, Oxford, Clarendon Press; Aggestam L., *Role Conceptions and the Politics of Identity in Foreign Policy*, ARENA Working Paper, n. 8.

23 Sulla coesione del voto all'interno dei gruppi politici al PE vedi: Attinà F., "The Voting Behaviour of European Parliament Members and the Problems of the Europearties", in *European Journal of Political*

dibattito politico rispetto ai temi della collocazione internazionale dell'Unione e gestire normativamente le fratture politiche derivanti dalle diverse proiezioni di politica internazionale delle famiglie partitiche europee. Un processo decisionale PESC/PESD che, almeno per disegnare le strategie e i principi fondanti della collocazione internazionale dell'Unione e per decidere gli interventi nelle aree di crisi, preveda la procedura della codecisione con voto a maggioranza qualificata del Consiglio, permetterebbe all'Unione di scegliere la collocazione internazionale sulla base del risultato della competizione democratica tra famiglie politiche europee. Resta ferma la necessità di prevedere meccanismi di decisione rapida in caso di avvenimenti che richiedono risposte immediate che, comunque, sarebbero legittimati dall'esistenza delle linee guida approvate democraticamente.

La trasposizione del dibattito sulla collocazione internazionale dell'Unione in Parlamento determinerebbe anche la soluzione dell'*accountability* nel campo della politica estera, permettendo agli elettori di identificare i responsabili delle decisioni e delle scelte operate.

Research, XVIII, n. 4, pp 557-579,1990; Raunio T., *Party Group Behaviour in the European Parliament*, University of Tampere, citato in Bardi L. " I partiti e il sistema partitico dell'Unione Europea", in Fabrini S., (a cura di) *L'Unione Europea. Le istituzioni e gli attori di un sistema sovranazionale*, Bari, Laterza, 2002.