

DOCUMENTI IAI

IL FUTURO DELLA PESC

di Gianni Bonvicini e Cesare Merlini

Documento predisposto per il Ministero Affari esteri come ausilio
alla preparazione di un position paper sulla revisione della PESC

IL FUTURO DELLA PESC

di Gianni Bonvicini e Cesare Merlini

1. Negli anni a venire l'Europa sarà sottoposta a diverse e sempre più *difficili sfide esterne*:

◀ l'evoluzione dell'*Europa orientale* verso il libero mercato e la democrazia in condizioni di precaria stabilità;

◀ le incertezze dell'area Nord-Africa e Medio Oriente, con le speranze del processo di pace, ma anche i timori relativi all'espandersi del *fondamentalismo islamico*, associato con le difficoltà economiche e con la pressione demografica;

◀ e "dietro" all'ex-URSS e al Medio Oriente *la dinamica del continente asiatico*: crescita economica prepotente, corsa agli armamenti, pressioni proliferative, rivalità regionali e sub-regionali, conflitti di confine. Se, come dice Kissinger, l'Asia di questo fine secolo ricorda tanto l'Europa della fine del secolo scorso, è lecito chiedersi se l'Asia della prima metà del prossimo secolo non potrà ricordare l'Europa della prima metà di questo secolo.

Le sfide sopra dette - essenzialmente la stabilizzazione dell'Europa dell'Est (Russia, Baltici, Ucraina e Bielorussia comprese) e del Mediterraneo, nonché, la non-proliferazione, il controllo del mercato delle armi e le strategie di competizione industriale e tecnologica - non esauriscono i compiti internazionali dell'Europa. Ne costituiscono solo il nocciolo decisivo. Almeno tre altri campi dovrebbero essere ricordati:

◀ i rapporti con *altre aree di integrazione* più o meno iniziale: NAFTA, APEC, ASEAN, Mercosur, ecc.;

◀ la *cooperazione allo sviluppo*, con particolare attenzione per quei paesi e quelle aree che restano fuori dalle integrazioni regionali;

◀ le *missioni umanitarie*, proprie o in compartecipazione con altre istituzioni internazionali.

Non ho menzionato il rapporto con gli Stati Uniti. Che esso sia prioritario sia per le politiche estere nazionali che per l'insieme dell'Unione è "self-evident". D'altra parte, se l'equilibrio si sposti più verso l'Unione o verso il "nazionale" non è una decisione aprioristica, ma dipende dal grado di messa in comune di queste sei aree di azione internazionale dell'Europa, in particolare dalle più critiche, nelle quali anche gli Stati Uniti sono altamente interessati. Inoltre il quadro dei rapporti Europa-USA c'è ed è costituito sia dalla NATO sia dalla Transatlantic Declaration: la questione è la definizione della nuova "missione" della prima (con annessa definizione dell'identità europea di difesa) e il contenuto con cui riempire il contenitore praticamente vuoto dato dalla seconda. L'una e l'altro ci riportano alla risposta alle sfide internazionali

2. Peraltro si manifestano negli *Stati Uniti tendenze verso un disimpegno dall'Europa*, ancorché graduale e parziale, per effetto di una maggiore concentrazione sui problemi interni e dell'emergere di una nuova attenzione per le relazioni sia con l'area Asia-Pacifico (anche gli USA risentono "dall'altra parte" della sfida asiatica) sia verso Sud, con la quota latino-americana del loro continente. Le recenti elezioni USA confermano tali tendenze, anzi sembrano esasperarle seriamente.

In verità gli Stati Uniti si aspettano un'azione internazionale dell'Europa, lasciando sostanzialmente agli europei di decidere se condurre tale azione congiuntamente o meno. L'attesa, del resto, non è solo americana, ma di molti altri paesi e istituzioni internazionali: essa prende la forma di una vera "*domanda di politica estera europea*". L'immagine dell'Unione che

si allarga, che accresce, diciamo così, i suoi "dati consolidati", è tale che se essa non accresce corrispondentemente il suo impegno nel mondo, la percezione esterna sarà ancora più negativa. E ciò si rifletterà, anzi già si riflette, in una frustrazione interna, come dimostrano i dati di crescente alienazione delle opinioni pubbliche. Che questa alienazione possa essere limitata al processo di integrazione è calcolo miope: essa investe anche gli stati europei, per la loro manifesta impotenza e per aver messo l'Europa fra i propri scopi primari, chi evidenziando più l'ideale chi più la convenienza. L'alienazione si rivolge quindi contro le istituzioni in generale, come è sempre più evidente.

3. In queste condizioni estremamente impegnative, i paesi europei non hanno l'opzione di non fare politica estera, ma solo quella di *come farla*, che non si riduce all'alternativa netta se farla a livello nazionale o a livello europeo. La Comunità/Unione europea è la prova vivente del fatto che la sovranità è divisibile. Si dovrà vivere, almeno per qualche tempo, forse per lungo tempo, con la *coesistenza di politiche comuni e di politiche nazionali*. La questione è di saper se, e a quali delle grandi sfide suddette si può solo, o meglio, rispondere a livello dell'Unione che a livello nazionale.

L'applicazione di un principio "tecnico" di sussidiarietà anche in materia di politica estera è poco convincente, perché ancora di più condizionata da discrezionalità politica circa quanto può essere lasciato agli stati. Il riferimento alla sussidiarietà può anzi nascondere la rinazionalizzazione e questa, a sua volta, la scelta della discordia o della irrilevanza. A me pare che il giudizio politico deve essere che, a parte qualche capitolo della cooperazione e qualche caso particolare di missioni umanitarie, solo una messa in comune dà ai paesi europei (tutti, con qualche qualificazione che vedremo dopo) modo di agire efficacemente nelle sei aree elencate al punto 1.

4. E' diffusa la percezione che la PESC contemplata dal Trattato di Maastricht è morta sul nascere, la fatale malattia infantile essendo la crisi dell'ex-Jugoslavia. E' certo che l'Europa (e l'Occidente) non ha fatto una bella figura, che avrebbe potuto dimostrare più coesione e più decisione. E' però assai meno certo quel che avrebbe ottenuto "intervenendo nella fase iniziale del conflitto", come si conviene dire. Almeno tre conseguenze negative andrebbero considerate: 1) una probabile forte tensione con Mosca; 2) una possibile rotta di collisione con gli Stati Uniti; 3) un qualche rischio di espansione del conflitto, che invece si è finora evitato. Resta l'immagine negativa, su cui detrattori e scettici non mancano di sottolineare. Né giova ora dire che non solo l'UE, ma anche la NATO e l'ONU fanno cattiva prova: mal comune, nessun gaudio.

Occorre invece dire che l'impianto della PESC messo su con il TdM è di per sé complesso e poco efficace. Per di più è stato investito dalla crisi jugoslava, appunto, quando era appena nato. E che infine ha sofferto dell'impatto poco positivo delle presidenze che si sono susseguite fino alla fine del giugno passato. Mentre ci si prepara per la conferenza del 1996, le presidenze che si succederanno dovrebbero già dedicare attenzione a come migliorare nel corso del 1995 l'immagine dell'UE in merito ai Balcani ("azione comune" definita nell'ottobre '93) come fattore di credibilità per qualsiasi proposta relativa a una PESC riformata. Poi la *PESC scaturirà dall'incontro fra la necessità e la fattibilità*. La necessità è detta sopra. Quello su cui occorre lavorare è la fattibilità.

5. Di fronte a questo stato di cose i vari paesi dell'Unione, i membri attuali e i tre o quattro nuovi aderenti, stanno in posizioni diverse. Credo che, a ben vedere, solo un paese europeo (esclusa la Russia) abbia la possibilità di fare una politica estera nazionale di grande rilevanza

internazionale, per la propria forza economica e per la propria collocazione geopolitica: la Germania. I tedeschi sanno però che un tale ruolo internazionale: a) sarebbe al limite anche delle loro risorse economiche; b) genererebbe, ancora per molto tempo, forti diffidenze presso i loro partner e una inevitabile tendenza a coalizioni contrarie; c) metterebbe a rischio la stabilità della democrazia interna. Per questo *l'inclinazione della Germania, impersonata da Kohl, è verso la soluzione delle politiche comuni.*

Minore è il margine di manovra di cui dispongono Francia e Gran Bretagna, e questo malgrado i residui di grandezza (seggio permanente al Consiglio di Sicurezza e deterrente nucleare). Non a caso entrambe restano molto attaccate a questi residui (opposizione a idee di riforma delle NU, resistenza al CTB), una dei quali, il ruolo nell'ONU, è importante, l'altro, le armi nucleari, al momento non lo è. La differenza sta nel fatto che mentre Londra sembra affetta da una riserva "tous azymuths" (UE, NATO, ONU, G-7, ecc.), Parigi tende a sviluppare una propria azione diplomatica e a utilizzare, pur con le consuete ambiguità, la disponibilità tedesca con il minimo costo politico istituzionale.

6. L'interesse degli altri, in particolare dell'Italia, è di *cogliere questa occasione.* Infatti di occasione si tratta: la disponibilità tedesca e, se si vuole, la loro residua "paura di sé stessi" di adenaueriana memoria, non sono destinate a durare a lungo. Conviene quindi costituire dei binari di inquadramento dei capitoli salienti della politica estera tedesca e, nello stesso tempo, divisare meccanismi che non consentano ad un paese di avere una posizione egemonica.

L'Italia dispone di un certo "spazio" di azione internazionale, che è però suscettibile di qualche ambivalenza, nella misura in cui la collocazione geopolitica può essere un "asset", se la politica estera è facilmente riconoscibile come punto di frontiera rispetto alle sfide suddette, ma può essere una "liability" se fossimo relegati in posizione marginale, ciò che non era concepibile durante la guerra fredda. Forse più della collocazione geopolitica, *vanno quindi fatti valere lo "share" e il contributo italiano al "sistema Occidente"* e in quest'ottica va impostata la linea italiana sulla PESC.

A questo si aggiunge per il nostro paese l'esigenza di *bilanciare l'integrazione economica con quella politica* (estera ed interna), affinché la logica dei paesi trainanti - inevitabile tanto più quanto più s'allarga l'Unione - non sia quella dei "numeri" di Maastricht (che saranno poi cambiati, non solo quantitativamente ma anche concettualmente, ma che per ora conviene tenere come stimolo al rigore interno), ma quella dell'insieme dei contributi a tutta l'Unione.

7. La conclusione dei punti suddetti è che occorre una politica estera "forte" (v. in proposito la parte sulla PESC nell'articolo del Ministro Martino sul Sole 24-ore del 14-11-94), che la "forza" della PESC si determina essenzialmente attraverso i meccanismi e che le attuali posizioni tedesche, depurate da alcune pesantezze di forma, costituiscono una opportunità, che altri, in particolare la Francia, sembrano voler cogliere, con delle differenziazioni che offrono all'Italia dei margini di mediazione. La conclusione in particolare del punto precedente è che l'Italia ha la possibilità e l'interesse di tenere un "alto profilo" nella ricerca dei modi per migliorare i meccanismi di una politica estera comune dell'Unione.

8. La politica estera è economia, sicurezza e rappresentanza. La Comunità/Unione ha inoltre avuto ed ha uno specifico strumento: quello degli *Accordi di associazione*, sia quelli di fatto fine a sé stessi, sia quelli veicolari all'adesione. La prospettiva dell'allargamento è una forma di politica estera molto rilevante, come dimostrano i passati casi di Grecia, Spagna e Portogallo, più recentemente quelli dei paesi dell'EFTA, ora in entrata, e adesso quello dell'iniziativa anglo-italiana verso i PECO. Non credo invece che lo strumento degli accordi di associazione sia

usato sufficientemente al di là del criterio della "structured relationship": saliente è il caso della Turchia, che potrebbe costituire oggetto di un'azione coerente PESC-Accordo di associazione.

L'azione esterna in materia economica è già comunitarizzata ed è molto visibile, soprattutto per la delega relativa alla politica commerciale. Senza entrare qui in questa tematica, sottolineerò solo l'importanza della leva economica in ogni politica estera e che lo stesso trattato arriva al punto di includere (con il nuovo art. 228 A) anche l'embargo e le sanzioni. I meccanismi propri della PESC non devono prescindere da questa realtà.

L'art. 3 del TdM sembra delineare un "razzo a tre stadi": 1) la politica estera e di sicurezza comune; 2) la politica di difesa comune e 3) la difesa comune. Questa nota non riguarda gli stadi 2) e 3), ma si deve tener presente che essi sono destinati a costituire parte integrante della PESC mediante la confluenza dell'UEO: non si può fare politica di sicurezza senza strumento militare.

La *rappresentanza comune* si esercita di fatto a vari livelli, dalla presidenza rotante al capo della Commissione fino agli ambasciatori degli stati membri. La rappresentatività del livello più alto è molto legata al prestigio dello stato detentore. La questione dell'efficacia e del peso internazionale della presidenza di turno è sul tappeto per effetto dell'allargamento. Non è questione che riguarda strettamente la PESC, ma è ugualmente rilevante per essa, direi primariamente rilevante. L'Italia dovrebbe definire una propria posizione su questo tema, forse valorizzando il ruolo dei paesi membri "grandi".

9. Non si entrerà qui nel dettaglio dei meccanismi istituzionali atti a far funzionare la PESC più efficacemente. Tuttavia si osserverà che, allo stato attuale delle cose, occorre concepire soluzioni che concilino, più che dirimere l'ibrido comunitario/intergovernativo. Infatti la scelta esclusiva del primo potrebbe comportare uno "strozzamento a monte" delle materie attribuite alla PESC per il timore dei governi di perdere il controllo della politica estera. La scelta netta del secondo avrebbe con ogni probabilità il risultato di impedire la "coerenza" dell'azione internazionale. Il "mix" del modello istituzionale in questione è di tipo nuovo.

Inoltre, conviene tenere presente il criterio che tanto più si ricorre alla flessibilità circa le partecipazioni e si indulge alle formule di "geometria variabile" o simili tanto più occorre che il quadro istituzionale sia unico e dotato di un meccanismo centrale forte.

Infine non si deve dimenticare il valore dell'"acquis communautaire", sul quale si è realizzato il consenso generale, compresi i nuovi aderenti.

Dunque, anche ai fini della PESC, l'Unione è una costruzione innovativa, unitaria e progressiva.

Ciò premesso si possono seguire due orientamenti. Un primo è quello di conservare al Consiglio il "potere a monte", cioè quello di definire le azioni comuni. Al fine di rafforzarne l'efficacia, tale definizione potrebbe essere realizzata mediante una formula di "consenso quasi generale" (meno uno o meno due). La gestione dell'azione sarebbe poi affidata alla Commissione, la cui struttura potrebbe essere snellita sul lato economico e la presidenza della stessa rafforzata mediante un vice-presidente "economico" e uno "politico". In un primo tempo, in materia di PESC, la Commissione non dovrebbe avere potere di iniziativa e gestirebbe l'azione comune in tandem con il Consiglio votante a maggioranza.

Un'altra soluzione è quella di costituire un "centro esecutivo" proprio della PESC, un segretariato "forte", rispondente al Consiglio, ma riservato a una personalità di spicco politico e dotato di potere di iniziativa, di strumenti di "coerenza" con gli altri pilastri dell'integrazione e, preferibilmente, di una "tendenza" implicita all'unificazione con essi. Un possibile strumento di coerenza potrebbe essere la formazione di una specie di "troika esecutiva": presidente della Commissione, segretario della PESC, segretario (o che altro) del "pilastro interno". Questa terna

potrà incontrarsi con la troika del Consiglio, ora dettata dall'ordine delle presidenze (eventualmente da riformare a seguito dall'allargamento come prima detto) in una specie di "cabinet". Il Segretario/Segretariato potrebbe utilmente coincidere con quello dell'UEO.

10. Restano le altre due componenti della "tetrarchia" comunitaria: il Parlamento e la Corte di Giustizia. Come dice Hurd, la politica estera è poco confacente all'attività legislativa. Ma occorre tenere presenti alcune considerazioni: 1) la valorizzazione dei rappresentanti del popolo contribuisce all'avvicinamento dell'opinione pubblica all'integrazione (ancorché limitatamente); 2) quella parte della PESC che è declaratoria può essere rafforzata da pronunciamenti delle forze politiche; 3) anche qui vi è il fattore "coerenza" con il resto dell'azione esterna che è comunitaria; 4) vi è una netta posizione tedesca, che potrebbe anche portare a un "do ut des" con l'UEM (v. anche sentenza Karlsruhe). Tenuto conto che, d'altra parte, vi sono le non meno nette riserve francesi e inglesi, occorrerà ricercare un compromesso per vie di tecnica istituzionale.

Più remoto appare un compito per la Corte, anche se non va escluso il caso che occorra contemplare provvedimenti contro un paese membro che, non accontentandosi delle clausole di "opt out", assumesse atteggiamenti e/o comportamenti contraddittori con il resto dell'Unione, come è successo recentemente. Mi sembra che tanto più è lasciata facoltà di non partecipazione tanto più l'autonomia nazionale deve avere dei limiti a tutela dell'interesse comune.

NOTA: IPOTESI DI REVISIONE DEI MECCANISMI ISTITUZIONALI DELLA PESC

1. Allorquando si affronta il tema della politica estera europea è opportuno partire da una vecchia ma pur sempre valida considerazione: la "*politica estera*" dell'Unione *esiste già* ed è rappresentata da grande parte dell'*attività economica esterna* comunitaria, dal Gatt agli Accordi Europa.

L'Europa, in altre parole, ha un suo definito e riconosciuto ruolo internazionale: il significato strettamente economico di tale ruolo è ormai secondario ed in primo piano appare sempre più quello politico.

Non solo perché questa è la percezione che ne hanno i paesi terzi che trattano gli accordi con l'Unione, ma anche perché nel settore degli accordi esterni economici il processo decisionale è chiaramente "politico e comunitarizzato", basato, come è, su procedure istituzionali complesse, dal voto per lo più maggioritario nel Consiglio al potere di approvazione del Parlamento, il tutto riferito al bilancio comunitario (che prevede esso stesso procedure ad hoc).

2. Il problema vero che si pone non è quindi tanto quello di chiedersi se esiste o possa esistere una *politica estera comune*, quanto di determinare in che misura gli aspetti più strettamente politici e diplomatici di tale politica possano "emergere" allo *stesso livello di efficacia e visibilità delle relazioni economiche esterne*.

In effetti l'intera storia della Cooperazione politica europea (Cpe,) fino all'attuale Politica estera e di sicurezza (Pesc), è testimonianza dello sforzo di accrescere l'importanza e l'efficacia della politica estera europea. In particolare i concetti che sono venuti emergendo nel tempo, nei

protocolli e nei Trattati recenti (Atto Unico e Maastricht), aiutano a definire la sostanza e i compiti della politica estera europea. Li ricordiamo brevemente:

- il concetto di *consistency*: rispondere in modo coordinato alle richieste esterne, attraverso un uso razionale ed efficace delle politiche economiche e di quelle diplomatiche, in modo da ottenere il migliore risultato politico possibile. Esempio da questo punto di vista è la politica nei confronti dei Paesi dell'Est e Centro Europa (Peco): non potendo avanzare oltre un certo limite sul fronte dell'integrazione economica (gli Accordi Europa) si è usato lo strumento della Pesc (iniziativa italo-inglese) per accelerare l'avvicinamento.

- il concetto di *comprehensive security*: rispondere alle sfide esterne con varietà di strumenti, compresi quelli militari. È stato questo il principio che ha permesso alla politica di sicurezza e difesa di entrare per la prima volta ufficialmente in un Trattato europeo dopo il fallimento della Ced nel 1954. Gli scarsi risultati raggiunti nella gestione della crisi nella ex-Jugoslavia non costituiscono una controprova negativa a questa necessità (vedi punto successivo).

- concetto di *leadership*: aumentare la visibilità internazionale dell'Europa, come conseguenza diretta della sua accresciuta responsabilità e ruolo mondiale. Di fronte alla nuova situazione geopolitica nel vecchio continente e del progressivo disimpegno americano, l'Europa si trova a dovere accrescere il proprio ruolo politico, ben al di là dei soli accordi commerciali ed economici. E di ciò l'Unione è perfettamente cosciente, tanto da avere "inventato" la Pesc.

Più in generale, si avverte una forte esigenza a "ribilanciare" il processo di integrazione dall'economia alla politica, il che significa accrescere l'impatto della politica estera e di sicurezza sull'insieme delle relazioni esterne dell'Unione europea.

3. Tale esigenza si scontra con una certa delusione e *insoddisfazione dell'esperimento Pesc*, compiuto in questi due ultimi anni. Se in effetti il significato della Pesc, introdotta con grande fatica nel Trattato di Maastricht, è stato quello di dare maggiore peso al "pilastro" politico, non vi è dubbio che gli scarsi risultati ottenuti hanno rafforzato la tentazione di un ritorno all'intergovernativo e alla flessibilità (vecchia CPE), congelando i pochi elementi di comunitarizzazione accolti a Maastricht.

Le difficoltà riguardano un po' tutto il nuovo strumentario decisionale, dall'applicazione del voto a maggioranza per le azioni comuni (mai sperimentato), alla fusione dei gruppi di lavoro, ai difficili rapporti Coreper-Comitato Politico, alle procedure di bilancio, e così via.

Va però osservato che le difficoltà sono da ascrivere non solo al sistema decisionale barocco e largamente inapplicabile inventato a Maastricht, ma anche all'eccezionalità dei nuovi compiti cui è chiamata a rispondere l'Europa, fatto politicamente e psicologicamente ancora non completamente digerito dalle élites di governo. Basta d'altronde fare riferimento ai concetti sopra ricordati per rendersi conto della novità di ruolo affidato all'Europa e comprendere la riluttanza a farsene carico.

Tuttavia, se è difficile credere in drammatici balzi avanti sulla via della comunitarizzazione della Pesc è anche *difficile pensare a un ritorno al passato* (gli Efta hanno

accettato integralmente la Pesc, prendendo perfino le distanze dalle riserve concesse da Maastricht alla Danimarca), anche perché si correrebbe il rischio di rinviare sine die il *ribilanciamento del processo di integrazione dall'economico verso il politico*. Fatto che riteniamo non solo utile in assoluto, ma in modo particolare per l'Italia e per i paesi economicamente più deboli. Le ragioni sono le seguenti:

- sull'economia la perifericità si sente ormai molto di più, sia per la crescita ormai visibile di un Centro Europa, sia per la tendenza oggettiva dell'Unione ad estendersi all'Est e al Nord, con l'entrata degli Efta e le prospettive aperte ai Peco.

- sull'economia, vista come fattore discriminante, c'è la tentazione di costruire anche il polo politico (vedi proposta tedesca);

- sull'economia si evidenzia ancora di più la frattura Nord-Sud all'interno dell'Europa, il che non corrisponde alle esigenze politiche e di sicurezza dell'Europa;

- con la sola economia si rinuncia al nuovo ruolo che l'Europa è chiamata a ricoprire nella Regione euromediterranea, dall'Est al Sud.

4. Le difficoltà nella Pesc fanno tuttavia intravedere gli *elementi su cui va focalizzato il processo di revisione* del secondo pilastro di Maastricht.

-Innanzitutto va fatto uno sforzo più convincente e puntuale per definire l'*interesse vitale europeo*, sia in termini di *aree* verso cui va orientata la politica estera comune, sia in termini di *issues*. La ricerca di questi elementi va fatta applicando con chiarezza il principio di *sussidiarietà* anche alla Pesc. Va cioè qualificato quale è il bene comune-politica estera, sulla base di dati concreti. Il risultato di questo esercizio deve essere la fissazione di un'*Agenda comune*.

-La seconda operazione da fare è quella di precisare nei dettagli le *azioni specifiche* da condurre all'interno delle aree e delle issues. La loro individuazione deve essere intensificata sia in termini di numero che di obiettivo prioritario dell'attività decisionale della Pesc. L'importanza di questo esercizio deriva dal fatto che alle azioni specifiche è forse più agevole *applicare regole "comunitarie"*. Inoltre è attraverso le azioni specifiche che si può sperare di dare una *manifestazione di efficacia* in termini pratici alla politica estera europea.

-In terzo luogo va mantenuta una certa *grado di flessibilità* al processo decisionale in politica estera, pur avendo come obiettivo principale quello di rendere efficaci le azioni specifiche:

a. è in effetti abbastanza evidente che la ricerca di un consenso molto largo, se non proprio unanime, sarà per lungo tempo ancora necessaria, almeno per la fissazione delle aree e degli issues.

b. al contrario, il passaggio alle azioni specifiche dovrebbe essere semplificato;

c. infine la conduzione di un'azione specifica dovrà basarsi su sistemi decisionali più articolati e rapidi.

-Va quindi *diminuito l'uso del veto* sia al livello **a.** (opting out, consensus minus one, step aside) sia al livello **b.** (voto a maggioranza qualificata).

-Per il livello **c.** (le azioni specifiche) la regola dovrebbe essere la *maggioranza qualificata*, anche se possono essere previste deroghe e opting out per motivi eccezionali (di sicurezza o ordine pubblico).

-Il passaggio dal livello **b.** al livello **c.** può avvenire attraverso l'uso della *delega* a un *sottogruppo* di paesi che accettino poi di condurre direttamente l'azione;

-Ulteriore criterio per il rafforzamento dell'efficacia e dell'unitarietà dell'azione specifica è quello di utilizzare automaticamente a questo livello *le regole del bilancio comunitario*, sia che si opti per l'ipotesi di un fondo ad hoc Pesc sia che si inseriscano le voci di spesa all'interno del bilancio dell'Unione.

-L'uso di regole comunitarie per il bilancio della politica estera significa, anche, che il *Parlamento Europeo* sia indirettamente associato all'azione (come già avviene con l'art. 228A relativo alle sanzioni economiche ed in genere per le spese non obbligatorie). Con ciò si risponderebbe ad alcune esigenze di *democratizzazione* della Pesc espresse da alcuni governi e ad un maggiore coinvolgimento dell'*opinione pubblica*, oggi ancora molto distante e ignara dei progressi compiuti sul terreno della politica estera europea (tranne che per gli aspetti più facilmente criticabili).

5. L'applicazione integrale o parziale di questi principi ai meccanismi decisionali della politica estera europea può seguire essenzialmente *due strade*: la prima è quella di correggere le attuali deficienze della Pesc continuando nel processo di comunitarizzazione iniziato a Maastricht, la seconda è quella di costruire sull'attuale sistema un meccanismo decisionale ad hoc per la politica estera europea (ipotesi cosiddetta del "segretariato pesante"). L'obiettivo comune è quello di dare vita ad un *efficace strumento istituzionale di iniziativa ed esecuzione*.

A. continuare nel processo di *progressiva comunitarizzazione della Pesc*. In questo caso gli elementi principali da riformare sono:

-una estensione del voto a maggioranza qualificata, togliendo il doppio veto dell'art. J.3, comma 1 e 2, e quindi: a) orientamenti generali sulle aree e gli issues all'unanimità oppure consensus minus one o maggiore utilizzazione di regole come opting out, step aside.); b) principio azione comune a maggioranza qualificata; c) adozione azione comune a maggioranza qualificata o su delega per sottogruppi di paesi.

-comunitarizzazione completa del bilancio (per fare entrare nel gioco il PE e la Commissione);

-completamento della fusione del Segretariato Pesc nel Segretariato del Consiglio e del Comitato

Politico nel Coreper;

-introduzione del concetto di obbligatorietà, una volta definito all'unanimità l'interesse vitale europeo in politica estera.

Si tratta, in altre parole, di applicare alla Pesc il modello funzionale evolutivo che ci sta portando all'Unione economica e monetaria. Ad essa verrebbe applicato il sistema del processo a tappe successive, proprio dell'Uem, e ciò farebbe quindi intravedere anche per la futura Pesc uno sviluppo di cerchi concentrici o di geometria variabile, con la conseguente riproposizione della configurazione del nucleo duro.

Le controindicazioni verso una simile "fusione" di Pesc con Uem sono essenzialmente politiche (EFTA, Danimarca, Gran Bretagna) poiché dal punto di vista funzionale una simile proposta potrebbe venire incontro ai concetti e alle esigenze di efficacia che abbiamo sopra illustrato.

B. Creare una *struttura ad hoc parallela a quella comunitaria* (Segretariato pesante).

L'idea di un Segretario generale o Segretariato pesante non è certo nuova, ma può essere oggi riproposta per due ragioni principali:

- la prima è che attraverso la creazione di una struttura parallela si potrebbero in parte superare le obiezioni di coloro che si oppongono alla "fusione" della Pesc nel primo pilastro;
- la seconda è che, in ogni caso, attraverso il segretariato pesante si potrebbe dare un profilo più alto ad una politica, quella estera, che oggi riveste vitale importanza per l'Unione.

Il modello di Segretario o Segretariato a cui ci si riferisce non può essere quello della Nato, troppo circoscritto nei suoi compiti e nelle procedure, ma è più simile a quello dell'Onu, con spiccati caratteri di rappresentanza, iniziativa ed esecuzione.

Anche per questa opzione la discriminante sono i concetti cui deve ispirarsi la politica estera europea (vedi sopra). Se si è d'accordo con l'impostazione iniziale, allora la struttura parallela "pesante" deve avere determinate caratteristiche:

- Il Segretario, indipendente dai governi e con diritto di iniziativa, nomina i componenti della Segreteria e suddivide le competenze fra di loro.
- Un Comitato Politico permanente di rappresentanti dei governi opera da filtro fra Segretariato e Consiglio.
- Un fondo comune o sulla base di contributi ponderati nazionali o su un sistema di risorse proprie viene gestito con criteri comunitari.
- Esiste una responsabilità amministrativa e politica del Segretario sia verso il Consiglio che verso il Parlamento europeo.
- Procedure di voto all'unanimità per le decisioni strategiche e per gli accordi politici con paesi terzi; maggioranza e delega per tutto il resto; vincolatorietà per i paesi partecipanti.

Il problema chiave sarà quello di applicare la regola della consistency con l'altra struttura, quella comunitaria (e in prospettiva quelle di difesa e degli affari interni). In effetti con l'idea di una struttura ad hoc parallela si fa un passo avanti sulla strada dell'innalzamento del ruolo della

Pesc e uno indietro sulla strada della "fusione" della politica estera con quella comunitaria.

Quindi è necessario pensare ad un raccordo istituzionale del Segretariato della Pesc con la Commissione e con il Segretariato dell'Ueo attraverso la costituzione di un *Ufficio di Presidenza* esecutivo, direttamente responsabile del coordinamento delle politiche e delle azioni dei tre pilastri (o quattro nel caso si decida di potenziare anche quello per gli affari interni) nei confronti del Consiglio dei ministri e di quello europeo.

Sul progetto di una struttura separata da quella comunitaria si può trovare l'appoggio della Francia (con più difficoltà per i contenuti istituzionali "pesanti") e con la Germania se viene rispettato un collegamento forte con il Parlamento europeo. Può essere anche stabilita un'alleanza con Spagna e Portogallo sull'ipotesi del "ribilanciamento" dall'economico verso il politico. Con la Gran Bretagna va invece giocata la carta del raccordo con l'Ueo e di una maggiore enfasi da dare alla politica di sicurezza e difesa, sulla base di una politica estera "forte".

Anche per questa ipotesi, tuttavia, potrà prospettarsi la necessità di differenziazioni nella partecipazione dei partners, con la riproposizione dei cerchi concentrici. A meno che non si faccia uso massiccio e regolare della delega e della conseguente costituzione di sottogruppi.