

XIV legislatura

Documentazione per le Delegazioni presso
Assemblee internazionali

COSTITUZIONE EUROPEA, PESC E RAPPORTI CON GLI USA

A cura di Ettore Greco dell'Istituto Affari
Internazionali

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

Dicembre 2004



servizio affari
internazionali
del Senato



Senato della Repubblica
Servizio affari internazionali

XIV legislatura

Documentazione per le Delegazioni presso
Assemblee internazionali

**COSTITUZIONE EUROPEA, PESC E
RAPPORTI CON GLI USA**

A cura di Ettore Greco dell'Istituto Affari
Internazionali

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

Dicembre 2004

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

Simona Petrucci

Marzia Aizpuru

Fax 06 6706_4336

_2989

_3666

Ufficio dei Rapporti con gli Organismi Internazionali

(Assemblee Nato e Ueo) fax 06 6706_4807

Consigliere parlamentare capo ufficio

Alessandra Lai

_2969

Segretario parlamentare

Documentarista

Elena Di Pancrazio

_3882

Coadiutori parlamentari

Nadia Quadrelli

_2653

Laura E. Tabladini

_3428

Ufficio per le Relazioni Interparlamentari

(Assemblee Consiglio d'Europa, OSCE, INCE)

fax 06 6865635

Consigliere parlamentare capo ufficio

Giovanni Baiocchi

_2679

Segretario parlamentare Documentarista

Giuseppe Trezza

_3478

Coadiutori parlamentari

Daniela Farneti

_2884

Ufficio dei Rapporti con le Istituzioni dell'Unione Europea

fax 06 6706_3677

Consigliere parlamentare capo ufficio

Luigi Gianniti

_2891

Consigliere

Davide A. Capuano

_3477

Segretari parlamentari Documentaristi

Patrizia Borgna

_2359

Luca Briasco

_3581

Viviana Di Felice

_3761

Coadiutori parlamentari

Silvia Perrella

_2873

Antonia Salera

_3414

Unità Operativa Attività di traduzione e interpretariato

fax. 06 233237384

Segretario parlamentare

Interprete Coordinatore

Paola Talevi

_2482

Segretari parlamentari Interpreti

Alessio Colarizi Graziani

_3418

Patrizia Mauracher

_3397

Claudio Olmeda

_3416

Cristina Sabatini

_2571

Angela Scaramuzzi

_3417

LA RIFORMA DELLA POLITICA ESTERA DELL'UNIONE EUROPEA: IMPLICAZIONI PER I RAPPORTI TRANSATLANTICI

di Ettore Greco
vicedirettore Istituto Affari Internazionali (IAI)

1. Introduzione

Come cambierà la politica estera dell'Unione Europea (UE) una volta che sarà entrato in vigore il trattato costituzionale firmato a Roma lo scorso ottobre? Con le nuove procedure e i nuovi strumenti previsti dal trattato costituzionale, sarà in grado l'Unione di agire in modo più efficace e coerente sulla scena internazionale? E come ne saranno modificate le relazioni tra europei e americani? La cooperazione con gli Usa diventerà meno problematica? O è invece più probabile che aumentino i contrasti tra le due sponde dell'Atlantico?

Questa nota di approfondimento cerca di dare una risposta a questi quesiti, esaminando (i) le misure di riforma della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) contenute nel trattato costituzionale, (ii) i cambiamenti principali che esse potrebbero produrre nel *modus operandi* dell'Unione come attore internazionale e (iii) gli effetti che potrebbero derivarne per la cooperazione con gli Usa.

Prima di entrare in argomento occorre però fare tre premesse.

- Il processo di ratifica del trattato costituzionale è appena cominciato. Nella migliore delle ipotesi – se cioè in tutti i paesi membri la maggioranza dei parlamentari o degli elettori lo approveranno - non verrà completato prima della fine del 2006. Le misure di riforma che sono esaminate in questa nota non entreranno pertanto in vigore, in ogni caso, prima di due anni. C'è però anche il rischio concreto che il trattato non sia ratificato da uno o più paesi. In questo caso si aprirebbe un difficile negoziato all'interno dell'UE per trovare delle vie d'uscita e non si può del tutto escludere che alcune norme riguardanti la politica estera, in particolare quelle più innovative, siano alla fine riviste se non addirittura eliminate.
- La riforma costituzionale dell'Unione sarà naturalmente solo uno dei fattori che influenzeranno l'evoluzione dei rapporti transatlantici nei prossimi anni. Non meno importanti saranno le azioni concrete che europei e americani realizzeranno per affrontare le questioni di politica estera di interesse comune, in particolare quelle su cui permangono contrasti sostanziali, come la politica mediorientale, le iniziative da intraprendere contro la proliferazione nucleare o il futuro dei regimi e delle istituzioni a vocazione globale (Trattato di Kyoto, Tribunale penale internazionale ec.).
- L'Unione potrebbe attuare – in effetti sta già attuando – una serie di misure al di fuori del contesto della riforma costituzionale che avranno un impatto non indifferente sul partenariato transatlantico. Basti citare l'istituzione di un'Agenzia della difesa, le nuove forme di solidarietà e cooperazione contro il terrorismo, lo sviluppo di nuove capacità militari, la progressiva definizione di una strategia comune per la politica estera, il progetto per l'istituzione di una cellula operativa per la pianificazione e il controllo delle operazioni militari. E'

evidente che l'evoluzione dei rapporti con gli Usa dipenderà anche da come si svilupperanno concretamente queste iniziative e dalle forme più o meno strette di collegamento che si creeranno con le politiche transatlantiche.

I principi di lealtà e reciproca solidarietà

In base al trattato costituzionale gli Stati membri sono tenuti a: (i) sostenere pienamente e senza riserve le posizioni e azioni adottate dall'Unione nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc); (ii) consultarsi reciprocamente su ogni questione di politica estera di interesse generale. Ciò include, fra l'altro, l'impegno di ciascun Stato membro a fornire all'Unione informazioni preventive su ogni posizione o azione di politica estera che intenda adottare a livello nazionale. Il testo del trattato riflette così lo sforzo di riaffermare i legami di lealtà che legano gli Stati membri nell'ambito della Pesc.

Dopo la traumatica frattura prodottasi sull'Iraq, il dibattito nell'Unione si è in effetti concentrato su come assicurare che, in caso di future crisi, abbiano luogo consultazioni rapide ed efficaci tra i paesi membri in modo che si possa giungere alla definizione di posizioni e azioni comuni. Di qui l'enfasi posta dal trattato sugli obblighi che i paesi membri si assumono nell'ambito della Pesc.

Ma, a ben guardare, clausole volte a riaffermare i principi di lealtà e solidarietà reciproca in politica estera si trovano in forma analoga, se non identica, già nel trattato dell'Unione oggi in vigore. Il trattato costituzionale attualmente soggetto a ratifica non contiene pertanto innovazioni sostanziali al riguardo.

Il problema è piuttosto come assicurare che gli Stati membri rispettino in concreto l'impegno alla lealtà e alla solidarietà reciproca. In altri settori l'Unione dispone di meccanismi sanzionatori che fanno capo alla Corte di Giustizia, ma non è questo il caso della politica estera. Anche il trattato costituzionale, come i precedenti, esclude esplicitamente la politica estera dalla sfera di competenza della Corte di Giustizia. In effetti, gli atti di politica estera sono difficilmente "giustiziabili". Mentre, per esempio, si può identificare, più o meno facilmente, un'infrazione alle regole comuni relative al mercato unico o alle quote latte - anche perché sono definite in appositi provvedimenti legislativi - gli atti di politica estera si prestano spesso a interpretazioni controverse. E, in ogni caso, gli Stati membri non sono disposti ad assoggettarsi a un regime sanzionatorio in questo settore.

C'è da notare, tuttavia, che il trattato costituzionale prevede l'istituzione di nuovi organi che potrebbero contribuire ad assicurare, nel campo della politica estera, il rispetto da parte dei paesi membri non solo dell'impegno ad attenersi a quanto concordato, ma anche di quello a consultarsi e ad assistersi reciprocamente.

In particolare il previsto Ministro degli Esteri, cui il trattato attribuisce tutti i compiti oggi divisi tra il Commissario per le relazioni esterne e l'Alto Rappresentante per la Pesc - si tratta di una delle principali innovazioni che vi sono contenute - avrà fra l'altro la responsabilità di assicurare l'attuazione delle decisioni comuni nonché il coordinamento e la coerenza tra le varie iniziative di politica estera. Essendo dotato di un ampio potere di iniziativa, il Ministro degli Esteri dell'Unione potrebbe anche far sì che gli Stati membri intraprendano, più di quanto sia avvenuto finora, consultazioni e azioni rapide in caso di crisi.

Un ruolo chiave a questo riguardo potrebbe essere svolto anche da un'altra nuova figura istituzionale prevista dal trattato, il Presidente a tempo pieno del Consiglio Europeo, che verrà eletto per un mandato di due anni e mezzo rinnovabile al posto dell'attuale presidenza semestrale a rotazione. Avrà infatti il potere di convocare una riunione straordinaria del Consiglio Europeo ogniqualvolta si verificano situazioni di emergenza sulla scena internazionale. Pertanto, sia il Ministro degli Esteri che il Presidente del Consiglio Europeo - nella nuova configurazione prevista dal Trattato costituzionale - potrebbero contribuire a evitare che si ripetano divisioni laceranti come quella verificatasi nel 2003 sulla guerra contro l'Iraq.

Il Trattato costituzionale rafforza i legami di solidarietà tra gli Stati membri anche attraverso una disposizione che viene incontro alle nuove preoccupazioni in materia di sicurezza emerse dopo gli attentati dell'11 settembre 2001. Essa stabilisce che gli Stati membri "agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo". Il testo menziona esplicitamente la possibilità di azioni militari comuni per "prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri". Tale impegno all'assistenza reciproca è stato peraltro già oggetto di una dichiarazione politica approvata nel marzo 2004, all'indomani dei tragici attentati di Madrid, ma, con l'entrata in vigore del trattato, riceverebbe una ancor più solida sanzione giuridica.

Il trattato introduce pertanto alcune innovazioni in materia di politica estera che potrebbero rafforzare i legami di lealtà e solidarietà reciproca fra i membri dell'Unione, spingendoli fra l'altro ad agire in modo più unitario anche nei confronti degli Usa. Inoltre, i nuovi impegni comuni assunti dagli stati membri in materia di lotta al terrorismo - e la possibilità di usare mezzi militari anche in funzione preventiva per contrastare le minacce terroristiche - potrebbero favorire una convergenza con gli Usa nel campo della politica antiterrorismo, uno dei settori chiave per il futuro della cooperazione transatlantica.

La sfera d'azione dell'Unione nel campo della politica estera

Il trattato costituzionale riafferma che la Pesc "riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione". In linea di principio, non c'è quindi argomento di politica estera che non possa diventare oggetto di posizioni o azioni comuni. Non è una novità: è quel che già prevede il trattato in vigore.

In pratica, però, a causa della mancanza di volontà politica o di contrasti di interesse tra gli Stati membri, la politica estera dell'Unione ha ancora un raggio d'azione piuttosto limitato, anche se in indubbia crescita negli ultimi tempi. L'Ue ha in effetti preso posizione su uno spettro sempre più ampio di questioni internazionali. Se si guarda però oltre le dichiarazioni, non si può non riconoscere che la capacità degli Stati membri di attuare azioni esterne comuni soffre ancora di notevoli limitazioni. Inoltre, molte iniziative di politica estera continuano ad essere intraprese dagli Stati membri singolarmente anziché dall'Unione come tale, con l'aggravante che, nonostante i vincoli di lealtà e di reciproca solidarietà di cui si è detto, non è raro che essi perseguano obiettivi e strategie differenti, se non contrastanti.

Di qui la necessità di espandere la sfera d'azione dell'Unione nel campo della politica estera, in altre parole, di ampliare lo spettro di questioni di politica estera che gli

Stati membri affrontano utilizzando le istituzioni e gli strumenti comuni anziché quelli nazionali.

Il Ministro degli Esteri previsto dal trattato costituzionale può svolgere un ruolo cruciale anche a questo riguardo. Uno dei suoi compiti principali è infatti di contribuire con le sue proposte allo sviluppo della politica estera comune. Valendosi di questi poteri costituzionali, il ministro degli Esteri potrebbe dare un impulso decisivo all'espansione delle attività dell'Unione nel campo della politica estera, favorendo in particolare una crescente coinvolgimento europeo nelle aree geografiche di interesse comune.

Il trattato costituzionale prevede inoltre un ampliamento della dimensione di sicurezza e difesa della Pesc, conferendo all'Unione nuovi compiti, compreso "il sostegno a paesi terzi, per combattere il terrorismo sul loro territorio".

Quest'espansione dell'ambito di applicazione della Pesc che è prospettata nel trattato costituzionale potrebbe offrire nuove opportunità di concreta cooperazione tra l'Unione Europea e gli Usa, soprattutto nell'affrontare le nuove minacce alla sicurezza comune.

Procedure decisionali

Anche all'interno della Convenzione Europea, si sono levate poche voci per chiedere che il metodo comunitario, che assegna alla Commissione Europea un potere esclusivo di iniziativa e un potere di codecisione al Parlamento Europeo, fosse esteso alla politica estera e di sicurezza. Il trattato prevede infatti che la Pesc, anche se non costituirà più formalmente un pilastro separato da quello comunitario, come accade attualmente, rimarrà però di carattere prevalentemente intergovernativo. Le decisioni in materia di politica estera continueranno ad essere assunte dai Capi di Stato e di Governo all'interno del Consiglio Europeo o dai ministri degli Esteri all'interno del Consiglio dei ministri. Il Parlamento Europeo continuerà ad avere solo il diritto ad essere regolarmente tenuto informato e consultato sugli sviluppi della Pesc.

Tuttavia, sia all'interno della Convenzione Europea che della Conferenza intergovernativa c'è stato un intenso dibattito sui cambiamenti da introdurre nelle procedure decisionali in materia di Pesc. Molti membri della Convenzione si sono espressi a favore dell'estensione del sistema di voto a maggioranza qualificata anche alla politica estera, ma alla fine ha prevalso nettamente la tesi che bisognasse mantenere la regola dell'unanimità in un settore in cui c'è ancora una fortissima resistenza a rinunciare alla sovranità nazionale. In sede di conferenza intergovernativa alcuni paesi, compresi l'Italia, hanno riproposto di applicare la regola della maggioranza qualificata alla Pesc, ma si sono trovati di nuovo in netta minoranza.

Così il trattato costituzionale conferma l'unanimità come regola generale per le decisioni in politica estera, ma prevede una limitata estensione dei casi in cui si applica la maggioranza qualificata. Le decisioni verranno prese dal Consiglio dei ministri a maggioranza quando avranno ad oggetto non solo l'attuazione di posizioni o azioni comuni già concordate, ma anche l'adozione di posizioni e azioni basate su una precedente decisione del Consiglio Europeo relativa agli interessi e agli obiettivi strategici dell'Unione. Inoltre, il Consiglio si pronuncerà a maggioranza su ogni proposta del ministro degli Esteri presentata in seguito a una richiesta specifica rivolta a quest'ultimo dal Consiglio Europeo. Questo significa, in pratica, che l'unanimità continuerà ad essere necessaria, all'interno o del Consiglio Europeo o del Consiglio dei

ministri, per poter avviare qualsiasi processo decisionale riguardanti le questioni principali di politica estera.

Il trattato costituzionale riafferma inoltre il diritto di ciascuno Stato membro a bloccare l'applicazione della regola della maggioranza qualificata anche nei casi limitati di cui sopra, appellandosi a "vitali ed espliciti motivi di politica nazionale", una clausola che ha sempre rappresentato uno dei principali ostacoli allo sviluppo di un efficace processo decisionale nel campo della politica estera. Infine, anche il trattato costituzionale esclude del tutto il voto a maggioranza qualificata per decisioni che abbiano implicazioni militari o di difesa.

In conclusione, i passi avanti nell'estensione del sistema di voto a maggioranza qualificata in politica estera sono molto modesti, certo non tali da mettere al riparo dal rischio che divergenze di vedute tra gli Stati membri portino a nuove situazioni di paralisi decisionale. Tuttavia, come già accennato, il ministro degli Esteri potrebbe facilitare il processo decisionale, promuovendo consultazioni più rapide sulle misure da adottare per fronteggiare ad esempio una crisi internazionale in modo tale che i necessari compromessi possano essere raggiunti in maniera tempestiva.

E' da notare che il trattato costituzionale consente al Consiglio Europeo di introdurre il voto a maggioranza qualificata anche in settori politici da cui è, come regola generale, escluso in base al trattato. Grazie a questa cosiddetta "clausola passerella" sarebbe così possibile estendere il voto a maggioranza qualificata anche alla politica estera senza dover passare per la complicata e lenta procedura di revisione del trattato. Tuttavia, il Consiglio Europeo potrà prendere una simile decisione solo all'unanimità e, nel caso della politica estera, è poco plausibile, stando almeno alle posizioni attuali, che uno o più Stati non decidano di porre il veto. Inoltre, in base al trattato, basta l'opposizione di un solo Parlamento nazionale per bloccare ogni estensione del sistema di voto a maggioranza qualificata al di là di quanto stabilito dal trattato stesso. Infine, la "clausola passerella" non potrà in ogni caso essere attivata per decisioni che hanno implicazioni militari o rientrano nel settore della difesa.

Appare pertanto evidente che, anche dopo l'entrata in vigore del trattato costituzionale, la procedura decisionale in materia di politica estera continuerà, per larga parte, a presentare gli inconvenienti di cui soffre attualmente. L'unico elemento realmente innovativo che potrebbe portare a una maggiore efficienza decisionale risiede in realtà, ancora una volta, nei poteri di iniziativa e di proposta del ministro degli Esteri.

Questa debolezza e farraginosità dei meccanismi decisionali potrebbero continuare a pesare negativamente nella gestione dei rapporti con gli Usa. Da un lato, gli Stati membri potrebbero non essere in grado di presentare una posizione comune o impegnarsi in un'azione comune su questioni cruciali per la cooperazione transatlantica. Dall'altro, come accaduto nel caso dell'Iraq, di fronte a richieste o sollecitazioni americane potrebbero facilmente riprodursi divisioni paralizzanti o in ogni caso deleterie per la credibilità dell'Unione sulla scena internazionale. E' vero che nel caso dell'Iraq la spaccatura era tale che anche con la maggioranza qualificata non si sarebbe raggiunta una posizione comune, ma, permanendo la regola dell'unanimità, si possono verificare blocchi decisionali anche se a opporsi è una sparuta minoranza di Stati membri o anche uno solo.

Meccanismi di flessibilità

Se il trattato costituzionale introduce cambiamenti di marginale importanza nelle procedure decisionali della Pesc, contiene però una serie di nuove norme che ampliano la possibilità per gruppi limitati di Stati membri, che lo vogliano e ne siano in grado, di stabilire forme più strette di cooperazione fra loro nel settore della Pesc. Ciò potrebbe parzialmente attenuare gli effetti negativi del mantenimento della regola dell'unanimità.

In particolare, i meccanismi della "cooperazione rafforzata", quelli che appunto regolano l'istituzione di forme di integrazione più avanzata tra gruppi limitati di Stati membri, saranno applicabili all'intero spettro delle attività Pesc e non soltanto all'attuazione di un'azione o posizione comune come previsto dal trattato attualmente in vigore. Inoltre, indipendentemente dalle norme che regolano la cooperazione rafforzata, il trattato costituzionale conferisce al Consiglio il potere di affidare "la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione". Coalizioni ad hoc fra singoli Stati membri potranno così realizzare azioni militari a nome dell'Unione. E' in realtà una prassi già in atto, ma che, con l'entrata in vigore del trattato costituzionale, riceverebbe un solido fondamento giuridico.

Sempre nel campo della politica di sicurezza e difesa, il trattato costituzionale consente altre forme di cooperazione più stretta fra gruppi limitati di Stati membri. Prevede, in particolare, una "cooperazione strutturata permanente" che coinvolgerà gli Stati membri con capacità militari più elevate che vogliano assumersi impegni più vincolanti in vista della realizzazione di operazioni militari. E' inoltre prevista l'istituzione di una nuova agenzia per lo sviluppo di capacità militari comuni aperta agli Stati che vi vogliano partecipare e ne abbiano la capacità: una norma, quest'ultima, che si è peraltro già cominciato ad applicare informalmente con la decisione presa lo scorso giugno di creare un'"Agenzia per la difesa" che è diventata operativa a fine anno.

Prese nel loro insieme, queste nuove forme di flessibilità possono compensare solo parzialmente i limiti delle procedure decisionali dell'Unione, ma possono aiutare l'Unione a sviluppare più efficacemente e rapidamente un proprio ruolo nel campo della sicurezza e proprie capacità militari, impedendo che i paesi militarmente più deboli o meno disposti a cedere potere in questo settore dettino tempi e modi della progressiva definizione della politica di difesa.

La maggiore flessibilità che l'Unione in tal modo acquisirebbe potrebbe fra l'altro facilitare un rapporto di cooperazione più efficace e, nel contempo, più equilibrato con gli Usa. D'altra parte, le nuove clausole di flessibilità potrebbero aprire la strada al consolidamento di "gruppi d'avanguardia" nel campo della politica di sicurezza e difesa. Ciò potrebbe di riflesso suscitare nuove preoccupazioni tra quanti temono che prima o poi emerga una struttura militare europea alternativa alla Nato, con conseguenti nuove tensioni a livello transatlantico.

La struttura istituzionale

Una delle principali innovazioni istituzionali contenute nel trattato costituzionale è la sostituzione dell'attuale presidenza semestrale del Consiglio Europeo, che viene assegnata a rotazione agli Stati membri, con un presidente a tempo pieno eletto per un mandato di due anni e mezzo rinnovabile. Questa nuova figura istituzionale potrebbe

contribuire in maniera sostanziale a dare maggiore continuità e coerenza alle attività dell'Unione, dotandola di una più efficace guida politica. Questa riforma è scaturita in effetti dalla sempre più diffusa convinzione che l'attuale sistema della presidenza semestrale a rotazione sia incompatibile con l'ambizione di dare una base strategica di lungo termine alle politiche dell'Unione.

Questo vale anche per il settore della Pesc. Oggi, quando detengono la presidenza a rotazione, gli Stati membri tendono a indirizzare l'agenda di politica estera dell'Unione verso i loro specifici interessi e preoccupazioni nazionali. E' questa una delle ragioni che ha reso l'azione estera dell'Unione spesso incoerente e mutevole. La speranza è che l'assegnazione della presidenza del Consiglio Europeo a una figura istituzionale con un mandato di durata adeguata, anziché al rappresentante di un governo nazionale per soli sei mesi, possa ovviare a questo inconveniente. Il nuovo presidente del Consiglio avrà fra l'altro il compito di assicurare la rappresentanza estera dell'Unione al massimo livello, cioè negli incontri con i capi di Stato e di governo degli Stati terzi.

Tuttavia, come già messo in luce in precedenza, il più importante nuovo organo istituzionale per lo sviluppo della PESC sarà il ministro degli Esteri dell'Unione, che avrà la responsabilità di assicurare il coordinamento e la continuità fra i vari aspetti dell'azione estera dell'Unione, cioè sia tra le varie iniziative di politica estera sia tra quest'ultima e le altre forme di azione estera (politica commerciale, cooperazione allo sviluppo, dimensione estera delle politiche interne). Per gli aspetti Pesc il ministro dovrà attenersi agli indirizzi politici che verranno fissati dal Consiglio dell'Unione, ma sarà nel contempo un membro della Commissione Europea e, come tale, soggetto alle regole della Commissione per quanto riguarda le azioni esterne che non rientrano nella Pesc.

Il trattato costituzionale assegna al Ministro degli Esteri una vasta gamma di compiti. Presiederà innanzitutto il Consiglio Affari Esteri e avrà il potere fra l'altro di convocare riunioni straordinarie del Consiglio in situazioni di crisi o di emergenza o che comunque richiedono decisioni in tempi rapidi. Più in generale, il fatto che il ministro degli Esteri presieda il Consiglio Affari Esteri rafforza il suo potere di iniziativa.

Il Ministro degli Esteri avrà inoltre estesi compiti di rappresentanza estera, incluso quello di esprimere la posizione dell'Unione all'interno delle organizzazioni e delle conferenze internazionali. Ciò dovrebbe consentire all'Unione di presentare un volto unitario e parlare con una voce sola sulla scena internazionale più di quanto non accada attualmente. Il nuovo trattato prevede anche che, quando al Consiglio di Sicurezza dell'Onu verranno discussi temi sui quali gli Stati membri hanno una posizione unitaria, spetterà al ministro degli Esteri il compito di esprimerla. Va notato tuttavia che il trattato non fa menzione della possibilità di un seggio unico europeo all'interno del Consiglio di Sicurezza. E' possibile però sostenere che il rafforzamento del sistema di rappresentanza estera dell'Unione che vi è prefigurato è naturale che abbia come punto di approdo una rappresentanza unica anche in seno al Consiglio di Sicurezza dell'Onu.

Saranno posti sotto l'autorità del ministro degli Esteri anche i rappresentanti speciali del Consiglio responsabili per singole questioni di politica estera o per le varie aree geografiche. L'obiettivo è di semplificare la struttura operativa del Consiglio in materia Pesc (attualmente, i rappresentanti speciali non rispondono direttamente al ministro degli Esteri, ma al Consiglio).

Spetterà inoltre al ministro degli Esteri l'identificazione degli strumenti più appropriati da attivare per la realizzazione dei vari tipi di missione dell'Unione. Nell'esercitare questa funzione, il ministro degli Esteri potrebbe fra l'altro favorire un ricorso più esteso e sistematico da parte degli Stati membri a mezzi e capacità condivise o che possano essere facilmente utilizzate per un'unica missione.

Ma sarà in grado un'unica figura istituzionale di assolvere efficacemente a tutti questi compiti? Diversi analisti lo hanno messo in dubbio. E' chiaro che un mandato così ampio richiede strumenti adeguati, a cominciare da un consistente apparato burocratico-amministrativo, di assistenza tecnica e di consulenza politica. Il trattato costituzionale prevede la creazione di un "servizio europeo per l'azione esterna", una sorta di servizio diplomatico dell'Unione che aiuterà il ministro degli Esteri a realizzare gli obiettivi della Pesc. In realtà l'Unione ha già cominciato concretamente a lavorare alla definizione dei criteri per l'istituzione di tale servizio. Una prima decisione sulla sua struttura e sulle sue procedure interne dovrebbe essere presa entro metà del 2005. Gli ostacoli da superare sono però notevoli. Le attuali delegazioni dell'Unione nei paesi terzi, che costituiranno il nucleo del servizio diplomatico europeo, sono state finora coinvolte solo marginalmente nelle attività Pesc. Inoltre, molti Stati membri stanno premendo per ottenere che all'interno del servizio diplomatico europeo la componente nazionale, quella che fa capo ai ministeri degli Esteri dei singoli governi, abbia un peso molto consistente, se non predominante. Se questa impostazione prevalesse, com'è probabile, l'efficacia del nuovo servizio come strumento davvero comune per l'attuazione delle iniziative Pesc potrebbe rivelarsi inferiore alle aspettative, almeno di quelle di chi vi ha visto una delle leve principali per sottrarre gradualmente la politica estera all'ambito strettamente intergovernativo.

Un'altra questione cruciale è se il ministro degli Esteri dell'Unione e il Presidente della Commissione riusciranno a stabilire un rapporto funzionale tra loro. Grazie al suo ampio potere di iniziativa, il ministro degli Esteri potrà acquisire una notevole influenza politica all'interno della Commissione Europea, di cui, come si è detto, sarà uno dei membri. Non è completamente chiaro come ciò potrà essere conciliato con i poteri e le responsabilità del presidente della Commissione, che peraltro il trattato costituzionale accresce ulteriormente. Alcuni temono anche che due burocrazie separate e in competizione – una sotto il Presidente della Commissione, l'altra sotto il ministro degli Esteri – potrebbero alla fine consolidarsi all'interno dell'Unione, pregiudicandone l'unità d'azione. C'è da dire però che durante il periodo della presidenza italiana la conferenza intergovernativa ha apportato al testo del trattato alcune modifiche che dovrebbero in parte ridurre il rischio che emergano contrasti tra vecchi e nuovi organi istituzionali.

Grazie ai nuovi organi e strumenti istituzionali previsti dal trattato – primo fra tutti il ministro degli Esteri – l'UE potrà cooperare, o comunque interagire più efficacemente con gli Usa. L'azione esterna dell'Unione dovrebbe acquisire maggiore continuità e coerenza. Crescerebbe pertanto la sua affidabilità come partner nel rapporto transatlantico. Un più adeguato sistema di rappresentanza esterna, come quello previsto dal trattato costituzionale, dovrebbe inoltre consentire all'Unione di presentare con maggiore efficacia le sue posizioni agli interlocutori americani. D'altra parte, una maggiore fiducia nei propri mezzi potrebbe indurre l'Unione a dare un profilo sempre più autonomo alla sua politica estera, allentando il suo legame con gli Usa.

Conclusione

Anche se il processo di ratifica procederà senza intoppi, il trattato costituzionale non entrerà in vigore prima della fine del 2006. Nel frattempo, il partenariato transatlantico dovrà affrontare una serie di sfide impegnative da cui potrà uscire più o meno rafforzato o indebolito. In ogni caso, indipendentemente dalle trasformazioni istituzionali, è prevedibile che nei prossimi due anni le relazioni tra Europa e Usa verranno sostanzialmente modificandosi per effetto sia delle rispettive trasformazioni interne sia dei cambiamenti del quadro internazionale.

Quando entrerà in vigore, la riforma costituzionale della Pesc potrebbe a sua volta avere conseguenze non irrilevanti sul legame transatlantico.

Alcune debolezze strutturali della Pesc rimarranno, a cominciare dal potere di veto dei singoli Paesi membri sulle decisioni più importanti. Potranno pertanto verificarsi nuovi casi di paralisi decisionale. Inoltre, non è del tutto chiaro se il nuovo triangolo istituzionale composto dal presidente del Consiglio Europeo, dal ministro degli Esteri e dal presidente della Commissione, riuscirà a funzionare efficacemente.

Tuttavia, i nuovi strumenti per l'azione esterna previsti dal trattato costituzionale potrebbero contribuire in maniera significativa a colmare il divario tra le ambizioni dichiarate dell'Unione e le sue effettive capacità, mettendola in grado di gestire più efficacemente anche i rapporti con gli Usa. Grazie all'azione del ministro degli Esteri l'Unione dovrebbe sempre più riuscire a parlare con una voce unica sulla scena internazionale. E' probabile inoltre che acquisisca una crescente capacità di elaborare linee guida strategiche di lungo termine per la politica estera, il che faciliterebbe il dialogo con gli Usa sulle priorità strategiche nonché sui modi e mezzi per affrontarle.

D'altra parte, un'Unione più forte e coesa sarà non solo in grado di esercitare una maggiore influenza su Washington, ma anche di opporsi con maggiore efficacia alle scelte americane che rifiuterà di condividere.

Pertanto, il rafforzamento della Pesc che dovrebbe realizzarsi con l'entrata in vigore del trattato costituzionale avrà inevitabilmente un effetto duplice: se da un lato offrirà nuove opportunità per la cooperazione transatlantica, dall'altro metterà seriamente alla prova la sua ragion d'essere o almeno le forme e i modi in cui essa si esplica. Già oggi si avverte l'esigenza di impostare su nuove basi, più equilibrate, il rapporto transatlantico, ma con l'entrata in vigore del trattato costituzionale quest'esigenza diverrà assolutamente ineludibile.