

XV legislatura

**Il nuovo Trattato di riforma dell'Ue
e la politica estera e di sicurezza europea:
cosa cambia?**

Contributi di Istituti di ricerca specializzati

n. 78

Ottobre 2007

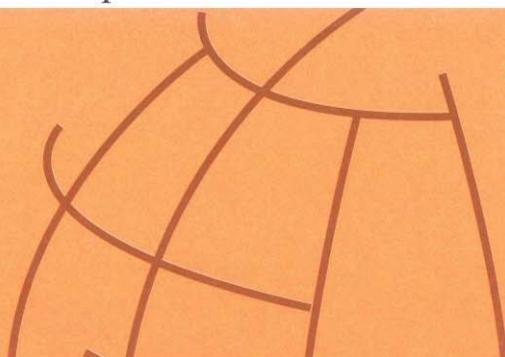


Senato della Repubblica

servizio studi



servizio affari
internazionali



XV legislatura

**Il nuovo Trattato di riforma dell'Ue
e la politica estera e di sicurezza europea:
cosa cambia?**

*A cura di Michele Comelli dell'Istituto Affari
Internazionali (IAI)*

n. 78

Ottobre 2007

Servizio Studi

Direttore

Daniele Ravenna

tel. 06 6706_2451

Segreteria

_2451

_2629

Fax 06 6706_3588

Servizio affari internazionali

Direttore

Maria Valeria Agostini

tel. 06 6706_2405

Segreteria

_2989

_3666

Fax 06 6706_4336

Il nuovo Trattato di riforma dell'Ue e la politica estera e di sicurezza europea: cosa cambia?

di Michele Comelli*

Sommario

Dopo una lunga pausa di riflessione, seguita alla bocciatura del Trattato costituzionale, l'Unione europea ha finalmente ripreso il cammino delle riforme istituzionali.

Il 23 luglio è iniziata una nuova Conferenza intergovernativa (Cig) che dovrebbe concludersi con l'approvazione a Lisbona il 19 ottobre di un nuovo trattato che è stato denominato "Trattato di riforma" (*Reform Treaty*).

Alcuni problemi potrebbero sorgere nella fase di ratifica del nuovo trattato, come già accaduto con il Trattato costituzionale, che è stato bocciato nei referendum svoltisi in Francia e nei Paesi Bassi nella primavera del 2005.

Sia la Francia che i Paesi Bassi hanno però escluso il ricorso a un nuovo referendum. Inoltre, è previsto che in quasi tutti gli altri paesi membri la ratifica del Trattato di riforma avvenga solo per via parlamentare.

Questa volta l'entrata in vigore del nuovo trattato dovrebbe pertanto incontrare meno ostacoli politici. Restano tuttavia alcune incognite relative alla dinamiche interne di alcuni paesi, come la Polonia e il Regno Unito, dove i partiti e i movimenti contrari ad un rafforzamento delle istituzioni europee hanno un notevole seguito popolare.

Nel settore della Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) due sono le principali novità istituzionali previste dal Trattato di riforma: l'"Alto rappresentante per la politica estera e gli affari di sicurezza" e il "Servizio europeo per l'azione esterna".

L'Alto rappresentante per la politica estera e gli affari di sicurezza, che il Trattato costituzionale denominava invece, più ambiziosamente, "Ministro degli affari esteri dell'Unione europea", riunirà in sé i ruoli e le attribuzioni di due figure istituzionali attualmente distinte: l'Alto rappresentante per la Pesc e il Commissario per le Relazioni esterne. Questa fusione, che dovrebbe semplificare il quadro istituzionale, mira a dare maggiore coerenza ed efficacia alla politica estera europea.

Il Servizio europeo per le relazioni esterne, che dovrebbe costituire l'embrione di una sorta di corpo diplomatico europeo, sarà composto da funzionari della Commissione, del Segretariato del Consiglio e da diplomatici distaccati dai paesi membri. Si spera che grazie a questo nuovo strumento istituzionale i paesi Ue riescano ad agire sempre più di concerto nelle varie aree del mondo, facendo prevalere le politiche comuni su quelle bilaterali.

Notevoli sono poi le novità previste dal Trattato di riforma in materia di Politica europea di sicurezza e difesa (Pescd). Esse riprendono quasi *in toto* quelle che erano già contenute nel Trattato costituzionale. La vittoria dei no nei referendum francese e olandese non ha dunque portato a arretramenti significativi in questo settore.

* L'autore è ricercatore presso lo IAI. L'autore desidera ringraziare Simona Benedetti, tirocinante presso lo IAI, per la collaborazione.

La politica di difesa è scarsamente definita nei trattati in vigore. Finora si è infatti sviluppata in gran parte al di fuori di un preciso contesto giuridico ed istituzionale. Il Trattato di riforma prevede l'istituzione di una "cooperazione strutturata permanente" tra i paesi che vogliano realizzare un'integrazione più stretta in questo settore e ne abbiano le capacità, rafforza i vincoli di solidarietà tra i paesi Ue, introducendo due clausole di difesa e solidarietà collettiva, ed amplia la tipologia di missioni che l'Unione può attuare, aggiungendovi quelle per il sostegno ai paesi terzi nella lotta contro il terrorismo.

Gli indubbi progressi che il nuovo Trattato di riforma contempla nei settori della politica estera, di sicurezza e di difesa dovrebbero consentire all'Unione di esercitare un ruolo più coerente ed efficace sulla scena internazionale, in linea con i progressi compiuti negli ultimi anni con l'elaborazione di una linea strategica (Strategia europea di sicurezza) e con il crescente impegno, quantitativo e qualitativo, dell'Unione nelle operazioni di mantenimento della pace nei Balcani, in Medio Oriente, in Africa ed in Asia.

Rimangono tuttavia alcune incertezze circa l'attuazione pratica delle novità previste dal Trattato di riforma.

In primo luogo, molti dettagli importanti devono ancora essere chiariti, e lo saranno presumibilmente solo dopo l'entrata in vigore del nuovo trattato.

In secondo luogo, bisogna considerare che in vari paesi europei e nella stessa Bruxelles ha ripreso a soffiare da qualche tempo un vento intergovernativo, che tende a frenare i tentativi di rafforzare la dimensione comunitaria e sopranazionale dell'Ue. Emblematica di questo clima è la dichiarazione sulla Pesc, che, su richiesta soprattutto della Gran Bretagna, è stata allegata al Trattato di riforma: vi si riaffermano con pignoleria le prerogative dei paesi membri nel settore della politica estera e della diplomazia.

È chiaro quindi che restano profonde e diffuse resistenze allo sviluppo di una politica estera comune. Con queste resistenze si dovrà fare i conti anche quando si tratterà di realizzare concretamente le nuove misure di riforma.

Introduzione

Il presente studio esamina le innovazioni che il nuovo Trattato di riforma, che sarà presumibilmente approvato nella riunione del Consiglio europeo del 18-19 ottobre, porterà alla Politica estera e di difesa dell'Unione Europea.

Lo studio inizia facendo il punto sui probabili tempi di approvazione del Trattato di riforma, per poi soffermarsi sulle principali riforme introdotte dal nuovo testo nel settore della politica estera, quali l'Alto rappresentante per la politica estera e gli affari di sicurezza ed il Servizio europeo per l'azione esterna.

Viene anche esaminato l'impatto che altre due novità importanti introdotte dal trattato - il Presidente stabile del Consiglio europeo e la personalità giuridica dell'Unione europea - potranno avere sulla politica estera europea.

Lo studio passa poi ad esaminare le novità introdotte a livello della Politica europea di sicurezza e difesa (Psd) e in particolare: la cooperazione strutturata permanente; la clausola di solidarietà e quella di difesa collettiva; l'ampliamento delle missioni di pace dell'Ue (le cosiddette missioni di Petersberg).

Nella parte conclusiva si fornisce una valutazione complessiva di queste riforme, ponendo l'accento sul fatto che, anche dopo l'entrata in vigore del Trattato di riforma, potrebbero sorgere contrasti sulla modalità di attuazione di alcune disposizioni. Molto dipenderà dal clima politico complessivo e, in particolare, dall'evoluzione dei rapporti tra gli Stati membri e tra questi ultimi e le istituzioni europee.

1. Il nuovo Trattato di riforma: probabili tempi di approvazione e ratifica

Il lungo periodo di stallo e di incertezza seguito al doppio no di francesi ed olandesi al Trattato costituzionale¹ è terminato il 22 giugno scorso, quando i capi di Stato e di governo dei paesi dell'Unione europea hanno convenuto di convocare una Conferenza intergovernativa (Cig) per elaborare un "Trattato di riforma" (*Reform Treaty*) che modifichi i trattati esistenti, riprendendo molte delle riforme previste dal Trattato costituzionale, ma con l'esclusione di alcune disposizioni che hanno suscitato perplessità o un'aperta opposizione in vari paesi membri.

I negoziati alla Cig, che si è aperta il 23 luglio scorso, si sono sviluppati sulla base dello schema di accordo molto dettagliato - di fatto una bozza minuziosa del nuovo trattato - approvato dal Consiglio europeo di giugno. È prevalsa infatti la convinzione che fosse necessario arrivare a un accordo in tempi brevi, evitando la riapertura alla Conferenza intergovernativa di un pericoloso vaso di Pandora di nuove richieste di modifica e di aggiunta.

A differenza del Trattato costituzionale, che semplificava e razionalizzava i trattati esistenti sostituendoli con un unico testo, il Trattato di riforma modifica i Trattati esistenti, ma non li rimpiazza. In particolare: la prima parte del Trattato di riforma ristruttura profondamente il Trattato sull'Unione europea; la seconda modifica il Trattato sulle comunità europee, che viene rinominato Trattato sul funzionamento dell'Unione.

¹ Nel corso di questo studio utilizzeremo la dicitura abbreviata "Trattato costituzionale", con cui è conosciuto il Trattato che stabilisce una Costituzione per l'Europa".

I due trattati non rivestiranno carattere costituzionale, e ogni riferimento alla parola Costituzione e ad altri elementi che possano evocare l'idea di uno Stato o di una federazione europea verrà tolto. Sarà rimosso, in particolare, l'articolo che elencava i simboli dell'Unione europea (bandiera, inno e motto).

La Conferenza intergovernativa dovrebbe concludersi il 19 ottobre, in occasione del Consiglio europeo che si riunirà a Lisbona. Il nuovo trattato dovrebbe poi essere firmato a dicembre, dopo la predisposizione del testo definitivo. Le ratifiche degli Stati membri dovrebbero concludersi con un certo anticipo rispetto alle prossime elezioni del Parlamento europeo che si svolgeranno il 14 giugno 2009 - possibilmente già entro la fine del 2008.

Non è ancora chiaro in quali e quanti paesi il processo di ratifica del trattato includerà anche un referendum popolare. Quest'ultimo è infatti obbligatorio solo in Irlanda. È certo comunque che questa volta non ricorreranno al referendum né la Francia né i Paesi Bassi, i due paesi i cui elettori bocciarono il Trattato costituzionale nella consultazione referendaria nella primavera del 2005.

In Francia è stata decisiva l'elezione a Presidente della Repubblica di Nicolas Sarkozy lo scorso maggio. Sarkozy ha escluso una consultazione popolare sul nuovo testo di riforma (la candidata rivale alla Presidenza Ségolène Royal aveva invece promesso che avrebbe indetto un nuovo referendum).

Per quanto riguarda i Paesi Bassi, il 21 settembre il governo, sulla scorta del parere del Consiglio di Stato, il principale organo consultivo dell'esecutivo, ha deciso che non si terrà un nuovo referendum sul Trattato di riforma, poiché il nuovo testo non comporterà uno spostamento decisivo delle competenze a favore dell'Unione europea².

Anche il Regno Unito non dovrebbe convocare un referendum sul Trattato di riforma, in quanto, secondo quanto recentemente riaffermato dal ministro per l'Europa Jim Murphy³, il nuovo testo si differenzia sufficientemente dal Trattato costituzionale. Il premier britannico Gordon Brown⁴ ha però dichiarato che l'ipotesi di un referendum potrebbe essere presa nuovamente in considerazione se la versione finale del trattato non tenesse conto delle cosiddette "linee rosse"⁵ fissate dal governo britannico.

Anche il governo danese attende di capire in che misura il nuovo Trattato trasferisca competenze dal livello nazionale a quello europeo, prima di pronunciarsi ufficialmente sul referendum⁶. Infine, l'ipotesi di un ricorso al referendum non si può del tutto escludere nel caso della Polonia e della Repubblica Ceca.

² In realtà un referendum potrebbe ancora essere convocato dal Parlamento olandese, come avvenne nel 2005. Favorevoli alla convocazione di una consultazione popolare sono principalmente i partiti politici d'opposizione (verdi, liberali di sinistra D 66 e socialisti). Cfr. "Dutch cabinet decides against EU referendum", *EU Observer*, 22/09/2007, www.euobserver.com.

³ Jim Murphy, "The Europe minister responds to our editorial of last week", *The Spectator*, 19/09/2007.

⁴ *Bullettin Quotidien Europe* N. 9494, 05/09/2007.

⁵ I quattro punti su cui gli inglesi hanno imposto la propria linea, chiedendo che non vengano messi in discussione alla Conferenza intergovernativa sono: rifiuto di un Ministro degli esteri europeo (infatti gli inglesi hanno imposto la denominazione di Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza) e di una politica estera e di sicurezza che riduca le competenze degli Stati membri; rifiuto di una Carta dei diritti fondamentali che possa avere un impatto sulla legislazione inglese; rifiuto della votazione a maggioranza qualificata in materia fiscale; salvaguardia dell'indipendenza del sistema giuridico britannico, in particolar modo nelle questioni penali. Cfr. "Four concessions needed to avoid EU treaty referendum, says Blair", *EUObserver*, 18/06/2007, www.euobserver.com

⁶ Tuttavia, il portavoce del partito conservatore danese Pia Christmas-Moller, si è espressa a favore di un referendum in occasione del congresso nazionale del partito. Cfr. "EU referendum question opened in Denmark", *EUObserver*, 28/09/2007, www.euobserver.com

In vista nuovi referendum per la ratifica del trattato di riforma?

La maggior parte degli Stati membri opererà per una ratifica solamente parlamentare del Trattato di riforma, che avverrà presumibilmente senza problemi.

Per quanto riguarda i paesi che convocheranno o che potrebbero convocare il referendum, la situazione è la seguente:

- Irlanda: è l'unico paese che deve indire il referendum sul Trattato di riforma in ottemperanza alle proprie disposizioni costituzionali.
- Regno Unito: la posizione ufficiale del governo laburista inglese è che se i quattro punti che Londra ha posto come non negoziabili in occasione del Consiglio europeo dello scorso giugno verranno rispettati – fatto praticamente scontato – non verrà convocato un referendum. Benché da parte dei conservatori e della stampa britannica, tradizionalmente euroscettica, verranno forti pressioni sul governo per l'indizione di un referendum, è molto probabile che Brown resista, perché il referendum vedrebbe presumibilmente la vittoria dei no.
- Paesi Bassi: il 21 settembre il governo olandese ha deciso che non convocherà un referendum sul Trattato di riforma, recependo il parere del Consiglio di Stato, organo consultivo dell'esecutivo, che si era espresso al riguardo. La motivazione è che il nuovo trattato non prevederebbe, a differenza del Trattato costituzionale, trasferimenti di competenze dal livello nazionale a quello europeo tali da rendere necessario il ricorso alla consultazione popolare. Qualche formazione politica di opposizione, come verdi, socialisti e i liberal-democratici di sinistra D 66, vorrebbe che il Parlamento chiedesse l'indizione del referendum, ma non dovrebbe disporre dei voti necessari.
- Danimarca: prima di esprimersi ufficialmente e definitivamente per il no al referendum, il governo danese attende di constatare che il Trattato di riforma non determini un significativo spostamento di competenze a favore di Bruxelles. Tuttavia, un importante esponente del partito conservatore attualmente al governo, si è espresso in favore del referendum.
- Polonia: l'attuale governo polacco, certamente il più euroscettico dell'Ue a 27, ha negoziato duramente in vista del lancio della Conferenza intergovernativa. Benché abbia ottenuto un rinvio dell'applicazione delle nuove modalità di voto previste dal Trattato, il governo polacco ha continuato a chiedere altre concessioni durante la Cig. Comunque vadano le elezioni del 21 ottobre, che cadano qualche giorno dopo la probabile approvazione del nuovo trattato, nessuno dei grandi partiti polacchi appare al momento intenzionato a chiedere la convocazione di un referendum popolare.
- Repubblica Ceca: l'attuale governo, ed in generale la maggioranza della classe politica della Repubblica Ceca teme l'ipotesi referendaria, dall'esito incerto e potenzialmente capace di pregiudicare i risultati della Presidenza ceca, che si terrà nella prima metà del 2009.
- Portogallo: il Portogallo aveva deciso di ratificare il Trattato costituzionale tramite referendum, che tuttavia non si tenne a causa del duplice no degli elettori francesi ed olandesi e del conseguente congelamento del processo di ratifica. Al momento, il Parlamento è diviso tra coloro che ritengono il nuovo Trattato simile al Trattato costituzionale e quelli che ne rimarcano la diversità, sottolineando il fatto che quest'ultimo non riveste nessun valore costituzionale. I primi vorrebbero la convocazione di un referendum, i secondi no. Il governo si sta adoperando per fare in modo che la ratifica avvenga semplicemente per via parlamentare.
- Spagna e Lussemburgo: si tratta dei due paesi in cui il referendum del 2005 sul Trattato costituzionale aveva dato esiti positivi. Entrambi i governi propendono ora per la ratifica parlamentare.

Per quanto riguarda i settori della Politica estera, di sicurezza e di difesa, il nuovo Trattato riprende la maggior parte delle innovazioni che erano già presenti nel Trattato

costituzionale, come l'introduzione del Ministro degli esteri (che però nel nuovo trattato viene denominato Alto rappresentante per la politica estera e gli affari di sicurezza) e del Servizio europeo per l'azione esterna, la cooperazione strutturata permanente e l'Agenzia europea di difesa (peraltro già entrata in funzione nel luglio 2004), le clausole di difesa e di solidarietà collettiva e l'ampliamento dei compiti che possono essere assegnati alle missioni di pace dell'Ue (le cosiddette missioni di Petersberg). Altre due innovazioni, la personalità giuridica per l'Unione europea ed il Presidente permanente del Consiglio europeo, avranno presumibilmente un impatto significativo – il secondo più della prima - sulla politica estera dell'Unione europea.

Tuttavia, mentre le disposizioni sulla difesa sono riprese in sostanza tali e quali dal Trattato costituzionale, quelle sulla politica estera hanno subito modifiche non irrilevanti. In particolare, è stata adottata una dichiarazione in cui si sottolinea il carattere intergovernativo della politica estera europea ed il ruolo che vi svolgono i singoli paesi membri, con i propri ministri degli esteri e le proprie diplomazie. Nonostante questi freni introdotti nel Trattato al fine di acquisire il consenso di alcuni paesi tradizionalmente euroscettici, in particolare il Regno Unito, si è realizzato un indubbio avanzamento rispetto alle disposizioni in vigore.

2. La personalità giuridica dell'Ue

La personalità giuridica unica dell'Ue, già prevista dal Trattato costituzionale⁷, viene introdotta dall'art. 32 delle disposizioni finali del Trattato di riforma ("l'Unione ha la personalità giuridica"). Tale disposizione deve leggersi insieme con il nuovo terzo comma dell'art. 1, secondo il quale "l'Unione sostituisce e succede alla Comunità europea"⁸.

Ai sensi del nuovo trattato, dunque, l'Unione europea è dotata di personalità giuridica. La Comunità europea ha già oggi una sua personalità giuridica formalmente riconosciuta dai trattati, ma è una questione controversa se ce l'abbia anche l'Unione europea⁹. Con l'attribuzione della personalità giuridica internazionale unica, l'Unione europea acquisirà la capacità di stipulare a suo nome accordi internazionali vincolanti al tempo stesso per le sue istituzioni e per gli Stati Membri. Tale capacità rafforzerebbe la credibilità dell'Unione quale attore di politica internazionale, sia all'interno sia all'esterno.

A differenza della situazione attuale, l'Unione europea funzionerebbe dunque come un'unica entità giuridica e politica. Continuerebbe però ad operare con procedure

⁷ Art. I-7.

⁸ La stessa disposizione era contenuta all'art. IV-438 del Trattato costituzionale.

⁹ Per quanto riguarda la Comunità europea, sin dal trattato istitutivo, è esistita una disposizione che ne stabiliva la personalità giuridica (art. 210, ora art. 281 del Trattato sulla Comunità europea), come ha affermato la stessa Corte di Giustizia delle Comunità europee. Cfr. Corte di giustizia delle Comunità europee, sentenza del 31 marzo 1971 in c. 22/70, Commissione c. Consiglio, in Raccolta, p. 273.

Manca invece nei Trattati attualmente in vigore una norma che attribuisca esplicitamente la personalità giuridica all'Unione europea, come distinta da quella della Comunità europea, anche se un buon numero di autori, ricorrendo al principio dell'effettività, accredita la tesi che essa esista nei fatti. A partire dal 1993 l'Unione europea ha rafforzato in maniera progressiva il proprio ruolo sulla scena internazionale, concludendo, tra l'altro, accordi con altri Stati ed organizzazioni internazionali. A riconoscimento di questo ruolo, molti Stati terzi hanno accreditato i propri rappresentanti diplomatici presso l'Unione europea piuttosto che presso la Comunità europea. Cfr. nota 2

distinte a seconda delle diverse materie. La procedura per la negoziazione e conclusione di alcuni accordi non verrebbe infatti né semplificata né unificata. Ad esempio, gli accordi di associazione continuerebbero ad essere conclusi a nome sia della Comunità sia degli Stati Membri, il che determina attualmente, e continuerà a determinare anche in futuro, un allungamento dei tempi per la loro entrata in vigore¹⁰.

Inoltre, il mandato della conferenza intergovernativa prevede l'adozione di una dichiarazione - fortemente voluta soprattutto dal Regno Unito - in cui si precisa che:

“il fatto che l'Unione europea abbia personalità giuridica non autorizzerà in alcun modo l'Unione a legiferare o ad agire al di là delle competenze che le sono attribuite dagli Stati membri nei trattati”.

In conclusione l'acquisizione della personalità giuridica unica non risolverebbe i problemi di fondo della politica estera dell'Ue. In particolare, come ha ben spiegato Simon Nuttall, uno dei più noti studiosi della politica estera europea, un'Unione dotata di personalità giuridica unica non determinerebbe di per sé un superamento dell'attuale ripartizione delle attività dell'Unione in tre pilastri - (i) comunitario, (ii) politica estera e di difesa, (iii) cooperazione nel settore della giustizia penale e della polizia. Permarrebbero infatti procedure e strumenti diversi a seconda che si tratti, ad esempio, di politica estera (secondo pilastro) o delle altre relazioni esterne (che rientrano per lo più nel primo pilastro, quello comunitario)¹¹. Inoltre, i singoli Stati membri potranno continuare ad assumere decisioni autonome sulle questioni di politica estera su cui l'Ue non ha espresso una posizione comune (com'è accaduto, ad esempio, nel caso dell'intervento in Iraq).

3. Le disposizioni generali in materia di Pesc

La bozza del Trattato di riforma dell'Unione europea presentata il 23 luglio alla Conferenza intergovernativa cambia considerevolmente le disposizioni relative alla Politica estera e di sicurezza comune (Pesc) e quelle relative alla Politica europea di sicurezza e di difesa (Pesd). La gran parte delle disposizioni del Trattato costituzionale in materia di Pesc e di Pesd vengono infatti riproposte integralmente nel nuovo testo. Tuttavia, vengono introdotte delle norme che, rimarcando il ruolo preminente degli Stati membri nella definizione ed attuazione della Politica estera e di sicurezza comune, possono pregiudicare una futura evoluzione della Pesc in senso più sopranazionale.

In primo luogo, il nuovo Titolo V del Trattato, quello dedicato alla politica estera¹², inizia con un capo relativo alle disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione europea. La scelta di inserire queste disposizioni generali in un capo

¹⁰ Gli accordi conclusi in forma mista dalla Comunità e dagli Stati membri esigono, ai fini dell'entrata in vigore, la ratifica in ciascuno degli Stati membri dell'Ue. In alcuni casi ciò richiede anche degli anni. Al fine di rendere più veloce l'entrata in vigore di alcuni accordi di associazione conclusi in forma mista, si è ricorso a degli accordi interinali aventi ad oggetto la sola parte dell'accordo di competenza comunitaria. Questi accordi, non incidendo sulle competenze degli Stati membri, non necessitavano delle procedure di ratifica nazionali e potevano entrare in vigore molto prima.

¹¹ See S. Nuttall, “On Fuzzy Pillars: Criteria for the Continued Existence of Pillars in the Draft Constitution”, *CFSP Forum*, volume 4, Issue 2, July 2004.

¹² L'attuale Titolo V del Trattato dell'Unione europea, attualmente denominato “Disposizioni sulla Politica estera e di sicurezza comune”, prenderà il nome di “Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione europea e disposizioni specifiche sulla Politica estera e di sicurezza comune”.

iniziale, quasi a fungere da inquadramento generale per i successivi articoli, è stata dettata dall'esigenza di dare maggiore coerenza al settore della politica estera, di sicurezza e difesa.

Più sostanziale è invece la prevista modifica dell'art. 11 del trattato in vigore. Mentre il primo paragrafo del nuovo art. 11 riprende quasi integralmente le disposizioni del vecchio¹³, il secondo rimarca esplicitamente le peculiarità della Pesc, sottolineando che essa non si attua tramite atti legislativi ed è soggetta a procedure specifiche, che comportano quasi sempre la votazione all'unanimità. Viene riaffermata anche la mancanza di competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea per le disposizioni di questo settore, salvo eccezioni specifiche. La seconda parte del nuovo art. 11, così come anche altri articoli e dichiarazioni relativi alla Pesc che non compaiono né nel trattato in vigore né nel Trattato costituzionale, tendono a limitare le possibilità di sviluppo della politica estera in senso più sopranazionale, pur non introducendo disposizioni che restringono esplicitamente l'ambito di competenza della Pesc. Alcuni paesi europei, con i britannici in testa, hanno voluto in questo modo assicurarsi contro ogni ambiguità che lasci eccessivo spazio ad interpretazioni che vadano nel senso di accrescere i poteri comunitari rispetto a quelli degli Stati membri

In questa direzione va anche la seguente dichiarazione adottata dalla Conferenza intergovernativa:

“... la Conferenza sottolinea che le disposizioni riguardanti la Pesc, comprese quelle relative all'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e il Servizio per l'azione esterna non incidono sulla base giuridica, sulle responsabilità e sui poteri esistenti di ciascuno Stato membro per quanto riguarda la formulazione e la conduzione della sua politica estera, il suo servizio diplomatico nazionale, le relazioni con i paesi terzi e la partecipazione alle organizzazioni internazionali compresa l'appartenenza di uno Stato membro al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite... le disposizioni che disciplinano la politica comune in materia di sicurezza e di difesa non pregiudicano il carattere specifico della politica in materia di sicurezza e di difesa degli Stati membri”

L'accento posto sulla specificità nazionale delle politiche estere degli Stati membri che siedono al Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite sembra porsi in contraddizione con l'attuale art. 19 del Trattato sull'Unione europea, secondo il quale

“gli Stati membri che sono membri del Consiglio di sicurezza delle Nazioni unite assicureranno, nell'esercizio delle loro funzioni, la difesa delle posizioni e dell'interesse dell'Unione, fatte salve le responsabilità che loro incombono in forza delle disposizioni della Carta delle Nazioni unite”.

¹³ Il primo paragrafo del nuovo art. 11 riprende sia il primo paragrafo del vecchio art. 11 sia il primo paragrafo del vecchio art. 17. Secondo la nuova versione, “La competenza dell'Unione in materia di politica estera e di sicurezza comune riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre ad una difesa comune”. La differenza rispetto alla vecchia versione risiede nel fatto che quest'ultima diceva: “ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre ad una difesa comune, quando il Consiglio decida in tal senso”. Si nota invece un arretramento rispetto all'art. I-41, par. 2 del Trattato costituzionale, che affermava che “la politica di sicurezza e di difesa comune comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione. Questa condurrà ad una difesa comune quando il Consiglio, deliberando all'unanimità, avrà così deciso”.

Se interpretata in maniera rigida, la dichiarazione suddetta potrebbe dare ai paesi dell'Ue che siedono nel Consiglio di sicurezza il destro per agire autonomamente sottraendosi a ogni vincolo di reciproca consultazione specie quando sono in agenda questioni su cui l'Unione non ha messo a punto una posizione comune.

Inoltre, le prerogative degli Stati membri nel settore della politica estera e di sicurezza vengono riaffermate con riferimento indiretto, ma specifico, ad una delle principali riforme istituzionali apportate dal Trattato di riforma, cioè il Servizio europeo per l'azione esterna che, si sottolinea nella dichiarazione, non deve pregiudicare le competenze acquisite dei servizi diplomatici nazionali.

Parimenti, la rivendicazione delle competenze dei paesi membri che detengono un seggio permanente al Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite, cioè la Francia e il Regno Unito, potrebbe anche potenzialmente pregiudicare il ruolo dell'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nel caso di posizione unica degli Stati membri in seno al Consiglio di sicurezza (cfr. *infra*).

Infine, la stessa dichiarazione riafferma esplicitamente che le nuove "disposizioni in materia di Pesc non conferiscono nuovi poteri alla Commissione di proporre decisioni o accrescere il ruolo del Parlamento europeo".

4. Le nuove istituzioni della Pesc

Va però sottolineato che il Trattato di riforma riprende tre delle innovazioni istituzionali più significative già previste dal Trattato costituzionale, ossia la Presidenza stabile del Consiglio europeo, il Ministro degli Affari esteri dell'Ue – che però viene rinominato "Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la politica di sicurezza", in seguito alla richiesta della Gran Bretagna e di altri paesi – ed il Servizio europeo per l'azione esterna.

Il Presidente stabile del Consiglio europeo, previsto in sostituzione della Presidenza semestrale¹⁴, viene eletto a maggioranza qualificata per un periodo di due anni e mezzo. Può essere rieletto solo per un'altra volta. Rimane quindi in carica per un totale, al massimo, di cinque anni.

Fra i compiti principali del Presidente del Consiglio Europeo figura anche quello di "assicurare la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni del ministro degli affari esteri dell'Unione" (cfr. *infra*).

Una Presidenza del Consiglio europeo stabile contribuirebbe notevolmente a dare maggiore continuità e coerenza alla politica estera e di sicurezza europea poiché l'agenda del Consiglio europeo, così come la sua attuazione, non risentirebbero più negativamente della rotazione semestrale prevista dai trattati attualmente in vigore. Inoltre, il Presidente del Consiglio rappresenterebbe l'Ue ai vertici con i paesi terzi, fornendo a questi ultimi un interlocutore unico al posto dell'attuale Trojka. È chiaro che in molti casi i leader dei paesi terzi, come ad esempio gli Stati Uniti, sono interessati a mettersi in contatto innanzitutto con gli omologhi leader nazionali dei paesi Ue, piuttosto che con il Presidente del Consiglio europeo. Tuttavia, con una presidenza stabile del Consiglio Europeo, avranno la possibilità di chiamare direttamente l'Europa, per parafrasare la celebre frase polemica di Kissinger "Se voglio chiamare l'Europa, che

¹⁴ Art. I-22 del Trattato costituzionale.

numero devo comporre?”. Molto, ovviamente, dipenderà dalla capacità di leadership che il Presidente del Consiglio saprà dimostrare, nonché dallo spazio che le capitali nazionali, soprattutto Londra, Parigi e Berlino, gli concederanno.

L'altra grande novità istituzionale che sarà introdotta dal Trattato di riforma è l'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (articolo 9 f), che nel Trattato costituzionale (art. I-28) veniva invece definito Ministro degli affari esteri dell'Unione. La nuova denominazione più anodina e meno ambiziosa è stata richiesta da una serie di Stati membri, primo tra tutti, ancora una volta, la Gran Bretagna.

Rispetto al Trattato costituzionale cambia il nome, ma non la sostanza. L'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che combinerà ruoli, attribuzioni e risorse degli attuali Alto rappresentante per la Pesc e Commissario per le relazioni esterne, avrà il compito di guidare la politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Unione e di contribuire, con le sue proposte, ad attuarla in qualità di mandatario del Consiglio. Inoltre, presiederà il Consiglio "Relazioni esterne"¹⁵ – composto dai ministri degli esteri dei paesi membri - e sarà uno dei vicepresidenti della Commissione. Fra le sue competenze figurano il coordinamento delle politiche e degli organi esistenti dell'Ue, l'iniziativa politica, l'attuazione della gestione delle crisi e la rappresentanza esterna. L'Alto rappresentante è nominato dal Consiglio europeo, che delibera con votazione a maggioranza qualificata, con l'accordo del Presidente della Commissione.

Esaminando attentamente gli articoli relativi alle attribuzioni dell'Alto rappresentante, si nota che la nuova istituzione, più che scaturire da una vera e propria fusione, si configura piuttosto come un'unione personale, il cosiddetto "doppio cappello", che non cancella le differenze di procedure fra i due pilastri comunitario ed intergovernativo dell'azione esterna dell'Ue, ma, più modestamente, ne riconduce la gestione ad un'unica figura. Ciononostante, la riunione in un'unica figura dei due ruoli dovrebbe assicurare maggiore coerenza e sinergia tra Consiglio e Commissione. In seno alla Commissione, l'Alto rappresentante è incaricato del coordinamento dei vari aspetti dell'azione esterna dell'Unione - ripartiti tra diversi Commissari -, compito che oggi è di competenza del Commissario per le Relazioni esterne.

L'Alto rappresentante avrà un ruolo di supervisione e di coordinamento nella gestione della Pesc e potrà svolgere un ruolo importante nel favorire la convergenza di posizioni fra gli Stati membri¹⁶: spetterà all'Alto rappresentante, insieme con il Consiglio, operare affinché gli Stati membri si conformino ai principi di lealtà e di cooperazione che dovrebbero ispirare la loro condotta. Inoltre, nel caso in cui un membro del Consiglio dichiari l'intenzione di opporsi ad una decisione che richiede la maggioranza qualificata, l'Alto rappresentante, in stretta consultazione con il paese interessato, avrà il compito di cercare una soluzione accettabile anche per quest'ultimo.

Inoltre, il nuovo art. 19 del Trattato di riforma prevede che l'Alto rappresentante possa presentare posizioni comuni dell'Ue su questioni all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite se lo richiedono i paesi che detengono un seggio permanente o temporaneo presso il Consiglio di sicurezza. Sebbene questa nuova

¹⁵ Attualmente si chiama Consiglio Affari generali e relazioni esterne (Cagre).

¹⁶ G. Grevi, "The Common Foreign, Security and Defence Policy", in G. Amato, H. Bribosia, B. De Witte (eds.), *Genesis and Destiny of the European Constitution. Commentary on the Treaty Establishing a Constitution for Europe in the light of the travaux préparatoires and future prospects*, European University Institute, Florence, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, Bruxelles, Bruylant, 2007, pp. 820-821.

disposizione rappresenti un avanzamento rispetto alla situazione attuale, bisogna tuttavia considerare che la dichiarazione sulla Pesc (cfr. *supra*) potrebbe indebolire i vincoli di solidarietà tra paesi Ue in seno al Consiglio di sicurezza.

Il nuovo Alto rappresentante avrà anche potere di iniziativa nei settori della Pesc e della Pesd, sia a livello individuale sia con il sostegno della Commissione. Il trattato attuale prevede il potere di iniziativa per la Commissione, ma non per l'Alto rappresentante¹⁷. Inoltre, il Consiglio può votare a maggioranza qualificata su una proposta dell'Alto rappresentante, a patto che questa sia stata presentata dietro specifica richiesta del Consiglio europeo.

Con l'istituzione del nuovo Alto rappresentante si determineranno anche altri mutamenti istituzionali, di cui non sono però chiare, al momento, tutte le implicazioni. Ad esempio, non è stata ancora definita compiutamente la ripartizione di competenze tra il Consiglio relazioni esterne, che sarà scorporato dall'attuale Consiglio affari generali e relazioni esterne (Cagre) e sarà presieduto, per l'appunto, dall'Alto rappresentante, ed il Consiglio affari generali, che sarà invece presieduto dal paese che deterrà la presidenza di turno. Inoltre, non è ancora stato deciso chi presiederà il Comitato politico e di sicurezza (Cops), l'organo che ha l'incarico di monitorare gli sviluppi della situazione internazionale, di formulare pareri per il Consiglio e di esercitare il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di pace dell'Unione.

La seconda grande innovazione istituzionale apportata dal Trattato di riforma all'art. 13a è la creazione del Servizio europeo per l'azione esterna¹⁸, di cui è previsto che si avvalga l'Alto rappresentante nell'esercizio delle sue funzioni. Questo nuovo strumento della politica estera comune non viene a sostituirsi ai servizi diplomatici nazionali. È previsto anzi che operi in stretta collaborazione con loro. Sarà infatti formato da funzionari del Consiglio, della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. Il Trattato di riforma lascia volutamente imprecisati l'organizzazione ed il funzionamento del Servizio europeo per l'azione esterna, che saranno fissati da una decisione del Consiglio su proposta dell'Alto rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione. Fino al maggio 2005, Commissione e Consiglio si erano riuniti periodicamente per discutere delle questioni politiche ed istituzionali relative alla creazione del servizio. Dopo la bocciatura del Trattato costituzionale da parte dei francesi, tali discussioni sono state sospese. Con ogni probabilità saranno riprese dopo la firma del nuovo Trattato di riforma.

5. Le innovazioni nell'ambito della Politica europea di sicurezza e difesa

Anche la Politica europea di sicurezza e di difesa (Pesd), che continua ad essere collocata nel contesto della Pesc, registra una serie di progressi rispetto alle disposizioni dei Trattati attuali, in particolare per quanto riguarda le clausole di mutua difesa collettiva, le nuove formule per l'integrazione flessibile e l'istituzione dell'Agazia di difesa europea.

¹⁷ Nei fatti, tuttavia, la Commissione non ha mai utilizzato questo diritto.

¹⁸ Anche il Trattato costituzionale aveva previsto l'istituzione del Servizio europeo per l'azione esterna all'art. III-296.

Viene innanzitutto inserita una clausola di difesa reciproca tra tutti i paesi Ue:
“Qualora uno Stato membro subisca un’aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell’art. 51 della Carta delle Nazioni Unite”.

Di seguito, viene però anche specificato che “ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri” – il riferimento è agli Stati neutrali, quelli cioè che non appartengono ad alcuna alleanza militare - e che “gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell’ambito dell’Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva”.

Il riferimento ai paesi Nato e ai paesi neutrali è stato introdotto perché il testo originariamente suggerito dalla Convenzione, che era privo di tale riferimento, aveva fatto temere un rischio di frattura tra le due sponde dell’Atlantico da un lato, e una messa in discussione dello status dei paesi neutrali dall’altro.

Inoltre, il Trattato di riforma include una nuova clausola di solidarietà contro il terrorismo e in caso di catastrofi, già prevista dal Trattato costituzionale, in base alla quale

“l’Ue e 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”.

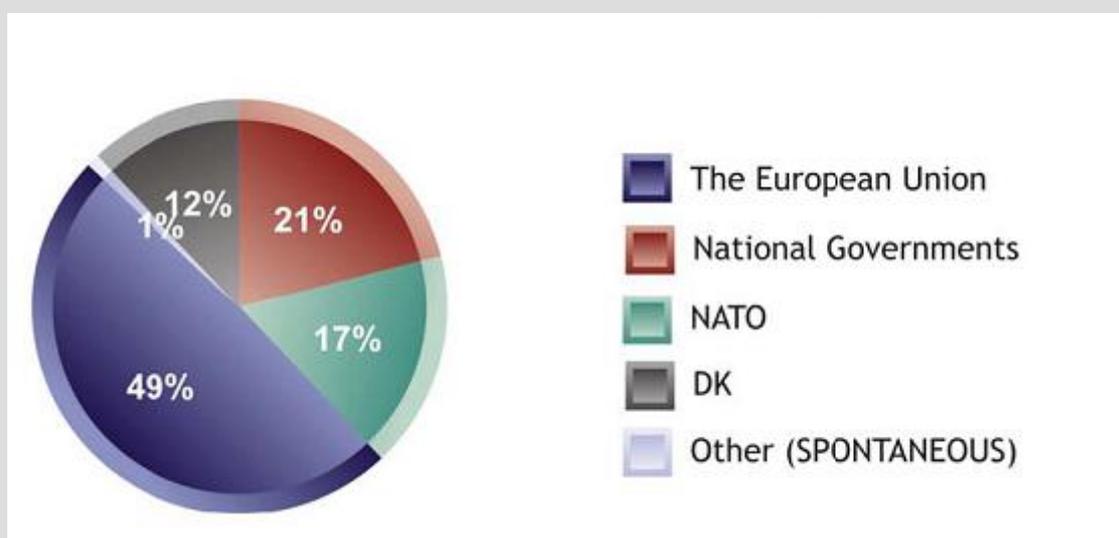
Tale clausola, che prevede la mobilitazione da parte dell’Unione di tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, non ha sollevato controversie di rilievo, anche perché si applica al territorio dello Stato membro interessato: non può essere cioè invocata per operazioni antiterrorismo al di fuori del territorio dell’Ue, come ad esempio quella in atto in Afghanistan. In seguito all’attentato terroristico di Madrid dell’11 marzo 2004, il Consiglio europeo aveva peraltro già approvato una dichiarazione che riprendeva pressoché alla lettera il testo della clausola di solidarietà contro il terrorismo.

Un altro esempio di disposizione del Trattato costituzionale prevista anche nel nuovo Trattato di riforma che è stata già attuata, o meglio “anticipata”, è quella relativa all’Agenzia europea per la difesa. L’Agenzia è stata infatti istituita con un’azione Pesc il 12 luglio 2004. Spetta all’Agenzia individuare le esigenze operative, promuovere misure per darvi un’adeguata risposta, contribuire a individuare e, se necessario, attuare ogni misura utile a rafforzare la base industriale e tecnologica nel settore della difesa, contribuire alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti, e assistere il Consiglio nella valutazione del miglioramento delle capacità militari.

Chi dovrebbe prendere le decisioni sulla difesa europea?

Ecco cosa dicono i dati dell'Eurobarometro (settembre-ottobre 2006):

- L'Unione Europea resta il soggetto maggiormente indicato dall'opinione pubblica per decidere sulla politica di difesa dell'Europa
- Circa la metà dei cittadini del vecchio continente, il 49%, crede che le decisioni riguardanti la politica di difesa europea dovrebbero essere prese dall'Unione. Il dato è superiore di un punto percentuale alla rilevazione dell'autunno del 2005
- Poco più di un quinto del campione, il 21%, ritiene invece che dovrebbero essere i governi nazionali a compiere scelte del genere. Tale percentuale è in calo di due punti rispetto al precedente rilevamento
- La scelta di affidare alla Nato tali decisioni è condivisa infine dal 17% dei cittadini europei, un punto in meno rispetto al 2005



DK= non so

Riprendendo integralmente le norme del Trattato costituzionale, il Trattato di riforma innova sostanzialmente anche le disposizioni relative alle cooperazioni rafforzate, grazie alle quali un gruppo di paesi membri possono, a certe condizioni, sviluppare un'integrazione più stretta fra loro in un determinato settore politico. In base al trattato in vigore, le cooperazioni rafforzate non possono riguardare questioni aventi implicazioni militari o nel settore della difesa. L'art. 10 del Trattato di riforma, che ridefinisce la portata e le modalità delle cooperazioni rafforzate¹⁹, non prevede questa limitazione. Pertanto, in base al Trattato di riforma, le cooperazioni rafforzate si possono realizzare in linea di principio anche nel settore della Pesca e della Pesca, sebbene con procedure specifiche.

Per quanto riguarda il settore della difesa, il Trattato di riforma stabilisce che gli Stati membri che soddisfino alcuni criteri in termini di capacità militari e desiderino assumere impegni più vincolanti in materia possono istituire tra loro una specifica

¹⁹ Per lanciare una cooperazione rafforzata, il Trattato di riforma prevede che sia necessario almeno un terzo degli Stati Membri.

forma di cooperazione rafforzata, denominata “cooperazione strutturata permanente”. Tali criteri, che sono stati fissati in un apposito protocollo, anche al fine di garantire trasparenza ed uguaglianza di condizioni a tutti gli Stati membri, sono i seguenti: conseguire elevate capacità militari operative attraverso “pacchetti” di forze nazionali e multinazionali; contribuire allo sviluppo di programmi comuni o europei di equipaggiamenti di vasta portata nel quadro dell’Agenzia per la difesa, incluso il conseguimento di obiettivi concordati riguardanti il livello delle spese per gli investimenti in materia di equipaggiamenti per la difesa. Il primo criterio venne collegato al concetto dei cosiddetti gruppi tattici o “battlegroups”, sviluppato agli inizi del 2004, il secondo all’Agenzia per la difesa e più in generale all’Obiettivo primario 2010 per le capacità militari.

Cooperazioni rafforzate e cooperazione strutturata permanente

Cooperazione rafforzata

[Elaborazione dell’autore da *Glossario dell’Unione europea* (<http://europa.eu>)]

La cooperazione rafforzata permette una cooperazione più stretta tra i paesi dell’Unione che desiderano approfondire la costruzione europea nel rispetto del quadro istituzionale unico dell’Unione. Gli Stati membri interessati possono quindi progredire secondo ritmi e/o obiettivi diversi. Tuttavia essa non permette di estendere le competenze previste dai trattati. Inoltre, la cooperazione rafforzata può essere messa in pratica solamente dopo che il Consiglio abbia constatato che gli obiettivi fissati in base a tale cooperazione non possono essere raggiunti entro un termine ragionevole applicando le disposizioni del trattato.

Il concetto generale di cooperazione rafforzata è attualmente previsto dal trattato sull’Unione europea (titolo VII del trattato UE) e riguarda sia l’Unione europea sia la Comunità europea. Un numero minimo di otto Stati membri deve partecipare alla cooperazione rafforzata, che rimane però aperta a qualunque Stato membro che desidera parteciparvi. Essa non deve costituire una discriminazione tra gli Stati che partecipano e gli altri. Inoltre, essa deve contribuire alla realizzazione degli obiettivi dei trattati e rispettare l’insieme dell’acquis comunitario e delle competenze.

L’avvio di una cooperazione rafforzata è subordinato a una decisione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata. Inoltre, una cooperazione rafforzata può essere sviluppata anche nel campo della politica estera e della sicurezza comune (PESC), ma non quando siano in gioco questioni militari e relative alla difesa.

Il Trattato di riforma prevede di facilitare il ricorso alla cooperazione rafforzata. In particolare, sono semplificate le procedure iniziali di autorizzazione e quelle relative all’ulteriore partecipazione di altri Stati membri. La soglia minima di partecipazione è stata fissata a nove Stati membri. Le restrizioni previste per la PESC sono soppresse.

Cooperazione strutturata permanente

Il Trattato di riforma ha introdotto un meccanismo specifico che si applica nel settore della difesa: la cooperazione strutturata permanente. Riguarda gli Stati membri che soddisfino determinati criteri in termini di capacità militari - specificati in un protocollo allegato al Trattato - e che sottoscrivano impegni più vincolanti per la realizzazione delle missioni più impegnative dell’Ue.

Le procedure per l'avvio della cooperazione e la sua apertura ad eventuali nuovi membri sono state rese più semplici ed accessibili per tutti gli Stati membri. Per quanto riguarda il numero di partecipanti alla cooperazione strutturata permanente, non è stata fissata alcuna soglia minima, a differenza delle cooperazioni rafforzate, dove è invece richiesta la partecipazione di almeno un terzo degli Stati membri. Inoltre, tutte le decisioni riguardanti gli Stati ammessi alla cooperazione strutturata permanente sono prese a maggioranza qualificata, in deroga al principio generale che prevede il ricorso all'unanimità nel settore della politica di sicurezza e difesa.

La cooperazione strutturata permanente assume dunque delle caratteristiche distinte sia rispetto alla cooperazione rafforzata, poiché ha portata più determinata e circoscritta, sia rispetto a precedenti iniziative nel settore della Pesc, poiché è “permanente”, ha carattere strutturato, e la valutazione delle capacità si basa sulla certificazione, come avviene nella Nato.

La cooperazione strutturata permanente mira generalmente ad accrescere la flessibilità in un settore in cui, più che in altri, le differenze di capacità, ma anche la determinazione ad utilizzarle, sono particolarmente marcate.

La cooperazione strutturata mira ad altri due obiettivi: migliorare le capacità militari attraverso precisi parametri funzionali e incentivi politici stabiliti di comune accordo; individuare i paesi che sono in grado di partecipare a future operazioni militari di rilievo dirette dall'Ue. A questo riguardo, il Trattato di riforma contiene una disposizione specifica, che consente al Consiglio di affidare ad un gruppo di Stati membri che lo desiderino e che dispongano delle necessarie capacità militari la realizzazione di una missione a nome e per conto dell'Unione europea. Questa forma di flessibilità è stata peraltro già adottata dall'Unione europea per le prime missioni di gestione delle crisi.

Infine, per quanto riguarda le missioni, il Trattato di riforma precisa ed amplia le cosiddette missioni di Petersberg²⁰ per includervi anche le missioni effettuate a sostegno dei paesi terzi per contrastare il terrorismo.

²⁰ Le c.d. missioni di Petersberg, inizialmente concepite nell'ambito dell'Unione europea occidentale (Ueo), sono state introdotte nei Trattati europei con il Trattato di Amsterdam. Da quando l'Ue ha acquisito una propria politica di difesa, è in grado di compiere autonomamente queste missioni, che prima erano invece realizzate dall'Unione dell'Europa occidentale (Ueo). Le missioni di Petersberg comprendono le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace.

Missioni di pace dell'Unione europea

Compiti previsti attualmente

- Missioni umanitarie e di soccorso
- Attività di mantenimento della pace
- Missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace.

Ulteriori compiti previsti dal Trattato di riforma

- Azioni congiunte in materia di disarmo
- Missioni di consulenza e assistenza in materia militare
- Missioni di prevenzione dei conflitti
- Operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti.

Il trattato precisa inoltre che

“Tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio”

Conclusione

Dopo una lunga impasse durata due anni, l'Unione europea ha finalmente rilanciato il processo di riforma dei trattati.

Il Trattato di riforma messo a punto dalla Conferenza intergovernativa si caratterizza per una sostanziale riproposizione delle innovazioni contenute nel Trattato costituzionale, anche se prevede la rimozione di ogni elemento “costituzionale”.

Per quanto riguarda il settore della politica estera, di sicurezza e di difesa, quasi tutte le riforme già contenute nel Trattato costituzionale figurano anche nel Trattato di riforma.

I miglioramenti rispetto al quadro giuridico attuale sono evidenti. Benché il Trattato costituzionale sia stato di per sé accantonato, sono state salvate molte delle sue innovazioni principali.

L'istituzione di un Alto rappresentante per la politica estera e gli affari di sicurezza che dovrà riunire in sé il ruolo e le attribuzioni dell'Alto rappresentante per la Pesc dovrebbe dare maggiore impulso e coerenza alla politica estera dell'Ue.

Parimenti, il Servizio europeo per l'azione esterna dovrebbe costituire uno strumento efficace per l'attuazione della Pesc, consentendo di attivare importanti sinergie tra le attività che attualmente svolgono, spesso senza coordinamento tra loro, il Segretariato del Consiglio dell'Ue, le delegazioni della Commissione e le ambasciate dei paesi membri.

Anche il settore della difesa - che si è finora sviluppato sostanzialmente al di fuori dei trattati - è interessato da una serie di importanti riforme che vanno nel senso di garantire all'Ue una coesione più stretta (clausole di sicurezza e di difesa collettiva), una maggiore efficacia (Agenzia europea per la difesa) e una crescente flessibilità (cooperazione strutturata permanente). Ciò dovrebbe consentire agli Stati che vogliono

avanzare più rapidamente sulla via dell'integrazione di poterlo fare, pur nel rispetto di precise disposizioni.

Bisogna tuttavia tenere conto del fatto che, su pressione di alcuni paesi, Gran Bretagna in testa, è stata riaffermata, anche attraverso un'apposita dichiarazione, la centralità del ruolo degli Stati nazionali nel settore della politica estera.

Più in generale, il clima politico non è dei più favorevoli: sono pochi i paesi realmente disposti ad andare al di là del tradizionale modello intergovernativo quando si tratta di prendere decisioni in materia di politica estera e di sicurezza e di darvi attuazione. Con questa tendenza ancora nettamente prevalente si dovrà necessariamente fare i conti sia nella fase di ratifica del nuovo trattato sia quando lo si dovrà tradurre in pratica.

Restano in effetti da chiarire alcuni dubbi su come opereranno l'Alto rappresentante per la politica estera e gli affari di sicurezza e il Servizio europeo per l'azione esterna. Inoltre, non è stata ancora definita la ripartizione di competenze tra il Consiglio relazioni esterne e il Consiglio affari generali.

Queste ed altre questioni che emergeranno nella fase di attuazione delle disposizioni del Trattato non sono meramente tecniche, ma rivestono un'importanza non trascurabile nei rapporti tra gli Stati membri e tra questi ultimi e le istituzioni europee. Lo sviluppo della politica estera e di sicurezza comune nei prossimi anni dipenderà anche dalle risposte che verranno date a questi problemi.

Principali tappe del processo di riforma dell'Ue

2001

15 dicembre

Consiglio europeo di Laeken: Convocazione della Convenzione europea

Il Consiglio europeo, riunito a Laeken, adotta una Dichiarazione sul futuro dell'Unione europea. La Dichiarazione prospetta una modifica dei trattati dell'Unione con l'obiettivo di rafforzarne la legittimità democratica, la trasparenza e l'efficienza.

Al fine di assicurare una preparazione quanto più ampia e trasparente possibile della Conferenza intergovernativa che dovrà decidere sulla riforma dei trattati, la Dichiarazione di Laeken prevede la convocazione di una Convenzione, composta dai principali partecipanti al dibattito sul futuro dell'Europa, con il compito di esaminare le questioni essenziali per il futuro sviluppo dell'Unione e di individuare le possibili soluzioni.

2002

28 febbraio

Sessione inaugurale della Convenzione europea

Si apre la Convenzione europea. Vi partecipano i rappresentanti dei governi e dei parlamenti nazionali degli Stati membri e dei Paesi candidati, i rappresentanti del Parlamento europeo e della Commissione.

2003

20 luglio

Presentazione del progetto di Trattato costituzionale

Dopo 17 mesi di intenso lavoro la Convenzione approva per consenso un «progetto di trattato che istituisce un “Trattato Costituzionale per l'Europa”, che viene presentato alla Presidenza italiana dell'Unione il 20 luglio.

4 ottobre

Apertura della Conferenza intergovernativa (Cig)

La Conferenza intergovernativa (Cig) inizia i suoi lavori a Roma, sotto la Presidenza italiana dell'Unione.

Nel corso della riunione dei capi di Stato e di Governo che apre solennemente la Conferenza viene adottata la «Dichiarazione di Roma», in cui il progetto di trattato elaborato dalla Convenzione viene definito una “buona base” su cui avviare i lavori e si ribadisce la necessità di adottare un testo costituzionale, quale tappa fondamentale “nel processo volto a rendere l'Europa più coesa e più influente, più trasparente e democratica, più efficiente e vicina ai cittadini”. Inoltre, la Dichiarazione auspica di concludere i negoziati in tempo utile per le elezioni del Parlamento europeo del giugno 2004.

2004

16 - 17 giugno

Consiglio europeo di Bruxelles

Viene raggiunto un accordo politico sul testo del Trattato costituzionale

29 ottobre

Firma del Trattato costituzionale

Il testo finale del Trattato costituzionale è firmato dai Capi di Stato o di governo degli Stati membri, nonché dai rappresentanti dei tre stati candidati all'adesione (Bulgaria, Romania e Turchia).

2005

Referendum sulla ratifica del Trattato costituzionale

Nei referendum tenuti in Francia (29 maggio) e nei Paesi Bassi (1° giugno) la maggioranza degli elettori vota "no" alla ratifica del Trattato costituzionale.

16 e 17 giugno

Consiglio europeo di Bruxelles: Dichiarazione dei capi di Stato e di governo sulla ratifica della Trattato costituzionale

Dopo la mancata ratifica in Francia e nei Paesi Bassi, il Consiglio europeo, prendendo atto delle preoccupazioni e inquietudini dei cittadini, decide di avviare un "periodo di riflessione", dandosi appuntamento al primo semestre del 2006.

2006

15-16 giugno

Consiglio europeo di Bruxelles: Dichiarazione dei capi di Stato e di governo sul rilancio della procedura di ratifica

Durante il Consiglio europeo si effettua un bilancio del periodo di riflessione. Alla Presidenza tedesca (primo semestre 2007) è assegnato il compito di rilanciare il dialogo e di formulare delle proposte. Nel frattempo diciotto Stati Membri, che rappresentano i due terzi di tutti gli Stati membri (27) e la maggioranza della popolazione dell'Unione Europea, hanno ratificato il Trattato costituzionale (nell'ordine di ratifica: Lituania, Ungheria, Slovenia, Italia, Grecia, Slovacchia, Bulgaria, Romania, Spagna, Austria, Germania, Lettonia, Cipro, Malta, Lussemburgo, Belgio, Estonia e Finlandia).

2007

25 marzo

Dichiarazione di Berlino in occasione del cinquantesimo anniversario della firma dei trattati di Roma

Dopo un periodo di quasi due anni di dibattito e di riflessione, la Presidenza tedesca coglie l'occasione delle celebrazioni per i cinquanta anni della firma dei Trattati di Roma, per riunire a Berlino in un vertice informale i capi di Stato o di governo. Nel corso del vertice la Presidenza tedesca sottopone agli Stati membri una dichiarazione, che è firmata dai presidenti del Consiglio, della Commissione e del Parlamento europeo. La dichiarazione pone l'accento sui valori essenziali dell'Unione, ma anche sulle sfide da affrontare.

21-22 giugno

Consiglio europeo di Bruxelles

Il Consiglio europeo raggiunge un accordo sul mandato della Conferenza intergovernativa (Cig). Il mandato assegna alla Cig il compito di elaborare un Trattato diretto a modificare i

trattati esistenti “allo scopo di rafforzare l’efficienza e la legittimità democratica dell’Unione allargata nonché la coerenza della sua azione esterna”.

Il Consiglio europeo chiede alla Presidenza di adottare senza indugio le misure necessarie per avviare la Cig entro luglio ed invita la futura Presidenza del Consiglio a elaborare un progetto di testo del trattato in linea con i termini del mandato e di sottoporlo alla Cig non appena questa sia stata avviata.

Il Consiglio europeo conferma che la Cig concluderà i lavori il più presto possibile, e in ogni caso entro il 2007, al fine di concedere tempo sufficiente agli Stati membri per completare le ratifiche prima delle elezioni del Parlamento europeo del giugno 2009.

23 luglio

Apertura della Conferenza intergovernativa

Ha inizio la conferenza intergovernativa (Cig), condotta sotto la responsabilità generale dei Capi di Stato o di governo, assistiti dai Ministri degli Affari esteri. I negoziati dovrebbero concludersi a Lisbona in occasione del Consiglio Europeo del 18-19 ottobre 2007.

18-19 ottobre

Data prevista per la chiusura della Cig nel corso della riunione informale dei Capi di Stato o di governo a Lisbona

13-14 dicembre

Probabile firma del Trattato di riforma da parte dei capi di Stato o di Governo in occasione del Consiglio europeo

2008

Entro l’anno, secondo gli auspici, tutti gli Stati membri dovrebbero aver completato le procedure di ratifica del trattato.

2009

A seguito dell’esito positivo del processo di ratifica da parte degli Stati membri, il nuovo trattato dovrebbe entrare in vigore prima delle elezioni del Parlamento europeo che si svolgeranno nel giugno del 2009.