

## **IL TRATTATO DI LISBONA E LE DISPOSIZIONI RELATIVE ALLA POLITICA ESTERA E DI SICUREZZA COMUNE (PESC) E ALLA POLITICA DI SICUREZZA E DI DIFESA COMUNE (PESD)**

La Politica estera e di sicurezza comune (PESC) è contenuta nel titolo V (*"Disposizioni sulla politica estera e di sicurezza comune"*) del trattato sull'Unione europea (TUE) e comporta la definizione progressiva di una Politica europea di sicurezza e di difesa (PESD) che, al momento opportuno, potrebbe portare a una difesa comune.

Il trattato di Lisbona converte il Titolo V in *"Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione europea e disposizioni specifiche sulla Politica estera e di sicurezza comune"*. Si specifica che la PESC sarà fondata sullo sviluppo della reciproca solidarietà politica tra Stati membri, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri.

La scelta di dedicare il primo Capo alle disposizioni generali sull'azione esterna è stata dettata dall'esigenza di fornire una precisa collocazione e una maggiore coerenza ai successivi articoli relativi al settore della politica estera, di sicurezza e difesa. Nel nuovo trattato PESC e PESD continueranno tuttavia a svolgere il ruolo di politiche distinte nel quadro generale dell'Unione europea e continueranno a essere governate dal principio dell'unanimità in sede di Consiglio e non saranno soggette, per quanto concerne la loro concreta attuazione, all'adozione di atti legislativi, bensì di decisioni del Consiglio europeo o del Consiglio.

Il primo paragrafo del nuovo articolo 24 che apre il Capo relativo alle disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune riprende infatti quasi integralmente le disposizioni già vigenti: *"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 a una difesa comune"*. Viene inoltre riaffermata la mancanza di competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea per le disposizioni di questo settore, salvo eccezioni specifiche<sup>1</sup>.

Il diritto di iniziativa spetta, tranne per i casi previsti di voto a maggioranza qualificata da parte del Consiglio, a uno Stato membro, all'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, o a quest'ultimo con l'appoggio della Commissione. In materia di Politica di sicurezza e di difesa, il diritto di proposta è invece attribuito all'Alto rappresentante o a uno Stato membro.

I casi in cui il trattato prevede la maggioranza qualificata sono quelli in cui il Consiglio adotta una decisione europea - che non abbia implicazioni militari e non rientri nel settore della difesa - relativa a un'azione o una posizione dell'Unione, sulla base di una decisione europea del Consiglio europeo relativa agli interessi e obiettivi strategici dell'Unione; un'azione o posizione

---

<sup>1</sup> La PESC a trattati vigenti prevede, infatti, un processo decisionale intergovernativo, che fa ampiamente ricorso all'unanimità, assegnando un ruolo modesto alla Commissione e al Parlamento e svincolando tale settore dalla giurisdizione della Corte di giustizia. Gli Stati membri possono tuttavia dar vita ad azioni comuni, posizioni comuni e strategie comuni. L'attuazione delle strategie comuni, mediante azioni e posizioni comuni adottate a maggioranza qualificata, spetta al Consiglio, che può inoltre raccomandare strategie comuni al Consiglio europeo.

dell'Unione in base a una proposta dell'Alto rappresentante in seguito a una specifica richiesta rivolta a quest'ultimo dal Consiglio europeo; l'attuazione di una decisione europea che definisce un'azione o una posizione dell'Unione; la nomina di un rappresentante speciale. Si prevede, tuttavia, un freno di emergenza nel caso in cui uno Stato si opponga all'adozione di una decisione a maggioranza qualificata per "*motivi politici vitali*". In tal caso, l'Alto rappresentante cerca, in stretta consultazione con lo Stato membro interessato, una soluzione accettabile per quest'ultimo. In mancanza di un risultato, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può chiedere che della questione sia investito il Consiglio europeo, in vista di una decisione all'unanimità. Il Consiglio ha inoltre la facoltà di decidere all'unanimità i casi in cui estendere la maggioranza qualificata.

La seconda parte del nuovo articolo 24, così come anche altri articoli e dichiarazioni relativi alla PESC, tende a limitare le possibilità di sviluppo della politica estera in senso più sopranazionale, pur non introducendo disposizioni che restringano esplicitamente l'ambito di competenza della PESC. Si è cercato in tal modo di assecondare la volontà di alcuni paesi europei tesa a limitare interpretazioni che vadano nel senso di accrescere i poteri comunitari rispetto a quelli degli Stati membri. La dichiarazione n. 13 allegata all'atto finale sottolinea infatti che le disposizioni del TUE sulla Politica estera e di sicurezza "*lasciano impregiudicate sia le competenze degli Stati membri, quali esistono attualmente, per la formulazione e la conduzione della loro politica estera, sia la loro rappresentanza nazionale nei Paesi terzi e nelle organizzazioni internazionali*" e "*non pregiudicano il carattere specifico della Politica di sicurezza e di difesa degli Stati membri*". Nella stessa dichiarazione, è affermato che "*l'Unione europea e i suoi Stati membri resteranno vincolati dalle disposizioni della Carta delle Nazioni Unite e, in particolare, dalla responsabilità primaria del Consiglio di sicurezza e dei suoi membri per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionali*".

Il trattato di Lisbona mantiene come unici vincoli nei confronti del Parlamento europeo quelli di natura informativa, fatta eccezione per gli atti variamente connessi all'azione esterna dell'Unione ma non alla Politica estera e di difesa in senso stretto, quali la politica commerciale comune, la cooperazione con i paesi terzi e l'aiuto umanitario, la cooperazione economica, finanziaria e tecnica con i paesi terzi, gli accordi con i paesi terzi e le relazioni con le organizzazioni internazionali.

Si segnala infine come l'ulteriore rafforzamento della cooperazione interparlamentare previsto dal trattato di Lisbona riguardi espressamente anche la PESC e la PESD: il Protocollo sul ruolo dei Parlamenti nazionali conferisce infatti alla COSAC il potere di "*organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici, in particolare per discutere su argomenti che rientrano nella Politica estera e di sicurezza comune, compresa la Politica di sicurezza e di difesa comune*".

Le principali novità introdotte dal trattato sono tuttavia di natura istituzionale. Esse riguardano l'istituzione della figura di un "Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza" e la creazione di un "Servizio europeo per l'azione esterna".

**L'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica 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. Ricongiungendo il versante amministrativo e politico delle relazioni esterne, si è inteso semplificare il quadro istituzionale e l'efficacia della politica estera europea.

L'Alto rappresentante, sulla cui nomina nella riunione informale dei Capi di Stato o di Governo del 19 novembre 2009 è stato raggiunto un accordo politico, sarà stato nominato dal prossimo Consiglio europeo del 10 dicembre a maggioranza qualificata, con l'accordo del Presidente della Commissione. Guiderà sia la Politica estera e di sicurezza comune dell'Unione sia la politica di sicurezza e di difesa comune, contribuendo alla formazione di dette politiche e presiedendo quale mandatario alla loro attuazione. Egli avrà anche la presidenza della formazione "Affari esteri" del Consiglio, che, insieme al Consiglio europeo, rappresenta la principale sede decisionale in ambito PESC e PESD, e sarà al contempo vicepresidente della Commissione

europea. Egli inoltre avrà la potestà, che i trattati vigenti affidano alla Presidenza semestrale dell'Unione europea, nei casi che richiedono una decisione rapida, di convocare, d'ufficio o a richiesta di uno Stato membro, una riunione straordinaria del Consiglio, entro un termine di 48 ore o, in caso di emergenza, entro un termine più breve.

Il **Servizio europeo per le relazioni esterne (SEAE)** dovrà costituire l'embrione di una sorta di corpo diplomatico europeo, con il compito di assistere nell'esercizio delle sue funzioni l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Il Servizio lavorerà in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati membri e dovrà essere costituito da funzionari provenienti dal Segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. L'organizzazione e il funzionamento del Servizio saranno fissati con decisione del Consiglio su proposta dell'Alto rappresentante e previa consultazione del Parlamento europeo e approvazione della Commissione. Il Consiglio europeo del 29 e 30 ottobre 2009 ha già raggiunto un accordo sugli orientamenti che potranno ispirare l'Alto rappresentante in vista dell'elaborazione del progetto di decisione del Consiglio.

Conseguenze di rilievo per la politica estera europea avrà, inoltre, l'introduzione di fatto del **Consiglio europeo** all'interno dell'architettura istituzionale dell'Unione. Ad esso spetterà, infatti, il compito di individuare gli interessi e gli obiettivi strategici dell'Unione tanto in tema di PESC quanto in altri settori dell'azione esterna. Il Consiglio europeo verrà dotato di un Presidente permanente, eletto con mandato rinnovabile di due anni e mezzo, il quale avrà il compito, *"qualora lo esigano sviluppi internazionali"*, di convocare una riunione straordinaria del Consiglio europeo per definire le linee strategiche dell'Unione, nonché l'obbligo di presentare una relazione al Parlamento europeo dopo ogni riunione del Consiglio europeo. Nella riunione informale dei Capi di Stato o di Governo del 19 novembre 2009 è stato raggiunto un accordo politico per la nomina del Presidente del Consiglio europeo che sarà eletto dal prossimo Consiglio europeo del 10 dicembre.

Il trattato tende inoltre a rafforzare la credibilità dell'Unione europea quale attore di politica internazionale, sia all'interno sia all'esterno, attribuendole una **personalità giuridica internazionale unica**. Questa viene introdotta dall'articolo 47 delle disposizioni finali del nuovo TUE (*"l'Unione ha personalità giuridica"*) e rafforzata dalla disposizione del nuovo terzo comma dell'articolo 1, secondo il quale *"l'Unione sostituisce e succede alla Comunità europea"*. L'Unione europea acquisirà quindi la capacità di stipulare accordi internazionali vincolanti al tempo stesso per le sue istituzioni e per gli Stati membri.

Per quanto riguarda la PESD, che finora si è sviluppata in gran parte al di fuori di un preciso contesto giuridico e istituzionale, le novità previste dal trattato di Lisbona sono rilevanti.

Queste riguardano, infatti, l'istituzione di una cooperazione strutturata permanente fra i paesi che vogliano realizzare un'integrazione più stretta e ne abbiano le capacità, il rafforzamento dei vincoli di solidarietà fra i paesi dell'Unione (con l'introduzione delle due clausole di difesa e solidarietà collettiva), l'ampliamento della tipologia di missioni che l'Unione può attuare.

La PESD viene riconosciuta come parte integrante della Politica estera e di sicurezza comune. Essa dovrà assicurare che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. L'Unione potrà avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite. Il trattato specifica che la politica di sicurezza e di difesa comune comprende la *"graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione"*, che condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso.

Di particolare rilievo sono, inoltre, una serie di disposizioni volte a far sì che gli Stati membri si impegnino per migliorare progressivamente le proprie capacità militari. Il trattato prevede infatti la realizzazione dell'**Agenzia europea per la difesa**, in realtà già istituita con l'azione comune 2004/551/PESC del Consiglio del 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, assistere il Consiglio nella valutazione del miglioramento delle capacità militari.

In particolare, lo strumento della **cooperazione strutturata permanente**, che potrà essere creata con decisione del Consiglio a maggioranza qualificata, rappresenta un'innovazione importante.

Il Trattato di Lisbona prevede la possibilità di istituire una cooperazione strutturata permanente per tutti quegli Stati membri che soddisfino determinati criteri in termini di capacità militari - specificati in un protocollo allegato al trattato - e che sottoscrivano impegni maggiormente vincolanti per la realizzazione delle missioni più impegnative dell'Unione. Al fine di garantire trasparenza e uguaglianza di condizioni a tutti, tali criteri riguardano il conseguimento di elevate capacità militari operative attraverso "pacchetti" di forze nazionali e multinazionali, nonché la partecipazione allo sviluppo di programmi comuni o europei per la predisposizione 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.

La cooperazione strutturata permanente si distingue dunque 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 su una forma di certificazione, come avviene nella NATO. Essa mira generalmente ad accrescere la flessibilità in un settore in cui, più che in altri, le differenze di capacità, ma anche la determinazione a utilizzarle, sono particolarmente evidenti.

Infine, per quanto riguarda le missioni, il Trattato di Lisbona precisa e amplia le cosiddette **missioni di Petersberg**. Inizialmente concepite nell'ambito dell'Unione europea occidentale (UEO), tali missioni sono state introdotte nei trattati europei con il trattato di Amsterdam e 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. Gli ulteriori compiti previsti dal trattato di Lisbona comprendono: 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 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"*.

Le altre novità del nuovo trattato includono:

- una **clausola di reciproca difesa**, che implica l'obbligo di aiuto e di assistenza reciproca fra gli Stati membri, con tutti i mezzi, nel caso in cui uno Stato sia oggetto di un'aggressione armata nel suo territorio, in conformità all'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite e nel rispetto degli impegni dell'organizzazione del trattato del Nord-Atlantico per gli Stati membri che vi appartengono. Viene sottolineato che tale obbligo non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di alcuni Stati membri;
- una **clausola di solidarietà**, che impone all'Unione e agli Stati membri di agire congiuntamente qualora uno di questi sia oggetto di un attacco terroristico o di una calamità naturale o provocata dall'uomo;
- una base giuridica specifica per l'**aiuto umanitario** e l'istituzione di un corpo volontario europeo di aiuto.