

TITOLO DEL PROGETTO: *L’Azione Esterna dell’Unione europea alla luce delle innovazioni introdotte dai Trattati di Lisbona: Il Sistema delle attività esterne europee*

Introduzione della tematica: Il 13 dicembre 2007 furono firmati a Lisbona, nella cornice in stile *manuelino* del *Monastero dos Jeronimo*, i due trattati dell’Unione europea e del funzionamento dell’Unione. Questi sono il risultato di una nuova Conferenza Intergovernativa (CIG) tra i 25 paesi membri, una Conferenza che ha conseguito rapidamente un risultato, rispetto alle precedenti, che costituisce la risposta dei governi europei alla fase di ‘stagnazione’ del processo di unificazione europea. La negoziazione con la seguente firma dei due trattati risponde al fallimento della procedura di ratifica del Trattato Costituzionale del 2004, bloccata dalla bocciatura francese e belga del 2005, tramite lo strumento referendario.

Il processo di ratifica del Trattato di Lisbona ha seguito un percorso di due anni che si è concluso solo recentemente, il 1° dicembre 2009, data in cui i due trattati sono entrati in vigore dopo aver vinto la resistenza di alcuni governi euro-sceettici ed essere stato oggetto delle politiche interne di diversi stati membri. L’ostacolo principale è stato però il referendum irlandese del 2008, il cui ‘no’ ha bloccato nuovamente l’approvazione dei trattati.

Il referendum irlandese del 2009 ha conseguito un risultato opposto a quello precedente, un evento che non ha sorpreso gli esperti in quanto la recente crisi economica ha pesato molto sulla scelta degli elettori. Diversi governi, tra i quali quello polacco e ceco, hanno preferito attendere la decisione dell’Irlanda per ratificare il Trattato. La Repubblica Ceca è stata infine l’ultima ad aderire, una reticenza frutto dei dubbi del Presidente Václav Klaus.

I trattati di Lisbona prevedono per l’Unione europea maggiori poteri ed una serie di innovazioni, tra questi la più significativa è la soggettività internazionale dell’Unione. I trattati reintroducono la figura dell’Alto Rappresentante per la Politica estera e Sicurezza comune, che sostituisce il Ministro degli Affari Esteri dell’Unione europea previsto dal trattato Costituzionale del 2004. Il Mr PESC annovera tra i suoi compiti la gestione della politica estera comune nel suo complesso, potrà partecipare alle riunioni del Consiglio europeo e dovrà attuarne le decisioni di politica estera. L’Alto Rappresentante presiede anche il Consiglio degli Affari Esteri dell’Unione, in qualità di Presidente, è uno dei Vicepresidenti della Commissione europea e parlerà in nome dell’Unione anche alle Nazioni Unite. A tutti gli effetti l’Alto Rappresentante è un’istituzione ‘ponte’ tra i principali organi dell’Unione europea che si occupano di Politica estera e di difesa. Egli, infine, sarà coadiuvato da un Servizio Diplomatico europeo, la cui composizione è ancora in fase di definizione e sarà assistito, probabilmente, anche da alcuni membri della Commissione. I trattati di Lisbona confermano il ruolo preponderante del Consiglio europeo nella determinazione della politica estera dell’Unione che sarà attuata dall’Alto Rappresentante in qualità di mandatario del Consiglio dell’Unione.

Obiettivo dei Trattati, per quanto riguarda la politica estera, è conferire all’Unione la capacità di elaborare e intraprendere azioni di politica estera che non includono solo le attività in ambito umanitario. I trattati di Lisbona hanno però apportato diverse modifiche al precedente trattato costituzionale e lasciano un ampio spazio all’azione statale nella determinazione delle politiche

europee, anche quelle di natura internazionale. Inoltre riconoscono un maggiore ruolo dei Parlamenti nazionali.

È evidente che i due trattati del 2007 modificano il trattato Costituzionale del 2004, creando alcuni dubbi nell'ambito dell'azione esterna. La prima questione riguarda i rapporti che dovranno instaurarsi tra le figure istituzionali dell'Alto Rappresentante, del presidente della Commissione europea e del presidente del Consiglio Europeo. Oltre a Mr PESC anche queste due istituzioni hanno l'autorità, *de jure et de facto*, di rappresentare l'Unione nei suoi rapporti esterni, sempre secondo i termini previsti dal trattato¹. In politica estera, l'Unione europea ha già avuto tre rappresentanti istituzionali fin dall'ottobre 1999 quando i governi dei paesi membri nominarono lo spagnolo Javier Solana Madariaga come Alto Rappresentante della Politica Estera e della Sicurezza Comune, un incarico che gli è stato rinnovato nel 2004 e con il quale ha accompagnato il presidente semestrale di turno del Consiglio europeo o del Consiglio dei ministri degli Esteri ed il Presidente della Commissione europea o il commissario alle relazioni esterne laddove la sua presenza era prevista dal Trattato. Dal 1999, fino a oggi, la politica estera dell'Unione europea è stata spesso rappresentata da una delle figure precedenti. Anche il Presidente del Consiglio (composto dai ministri dell'Unione) ha avuto spesso un forte ruolo nella politica estera dell'Unione, ad esempio nel corso del semestre della Presidenza della Francia, Sarkozy mantenne un alto profilo nelle relazioni internazionali dell'Ue.

Un ulteriore dubbio nasce dal contrasto tra il Titolo V e le dichiarazioni finali annesse al trattato di Lisbona². Il Titolo V sembra infatti riconoscere all'Unione una serie di misure intese a rafforzare la capacità dell'Unione di elaborare ed attuare una sua politica estera e di esprimersi all'esterno in modo unitario. Invece le dichiarazioni 13 e 14 riconoscono agli stati membri la possibilità di determinare la propria politica estera. Da un punto di vista giuridico le dichiarazioni, diversamente dai protocolli, non hanno valore vincolante, nondimeno pesano sul piano politico. È perciò importante comprendere la reale intenzione dei partecipanti alla Conferenza Governativa e se queste dichiarazioni costituiranno un *escamotage* per i governi dei paesi membri intenzionati a intraprendere delle decisioni di politica estera fortemente autonome.

Obiettivi della Ricerca: L'obiettivo finale della mia ricerca è comprendere le reali potenzialità della Politica estera dell'Unione europea alla luce delle innovazioni introdotte dai trattati di Lisbona, se i due trattati potenziano la soggettività internazionale dell'Unione o se semplicemente confermano il potere dei paesi membri di formare autonomamente una propria strategia esterna.

È dunque scopo della ricerca determinare *il range* dell'Azione esterna dell'Unione europea e il suo *scope* previsti dai trattati, 'sbrigliando' i diversi dubbi giuridici che emergeranno dall'analisi e dalla comparazione di tutta la legislazione europea che argomenta e regola la Politica Esterna e di Sicurezza Comune dell'Unione.

Analizzerò anche i diversi strumenti previsti dai trattati, ad esempio i poteri dell'Alto Rappresentante, il Servizio Diplomatico europeo, il ruolo delle delegazioni esterne all'Unione e la difesa comune (PESD), condurrò uno studio sull'articolazione tra le istituzioni e i diversi organi che lavorano alla Politica estera e di difesa dell'Unione.

¹ Ai sensi dell'articolo 15 del trattato sull'Unione europea, il Presidente del Consiglio europeo *assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.*

² Dichiarazioni 13-14. Dichiarazioni relativa alla politica estera e di sicurezza comune

Il mio interesse sarà rivolto anche all'evoluzione storica dei trattati, adottati dal 1952, e che riguardano la capacità dell'Unione di elaborare una propria Politica estera.

Nel periodo di ricerca sarebbe anche interessante paragonare le attività concrete di Politica estera attuate dall'Unione nei decenni precedenti (le visite del Presidente della Commissione e dei Vice-presidenti, le tensioni con i paesi vicini e le super-potenze ecc.) con quelle realizzate in seguito all'entrata in vigore dei trattati di Lisbona, al fine di scoprire se esiste un'evoluzione sul piano operativo nella Politica estera dell'Ue.

Verificherò inoltre se l'Altro Rappresentante riuscirà a prevalere, nella politica estera, rispetto al Presidente della Commissione e il Presidente del Consiglio, ovvero che si stabilisca fra i tre una fruttuosa collaborazione, per cui a rappresentare l'Europa sia una *troika* piuttosto che un soggetto unico³. I trattati di Lisbona prevedono una distinzione tra la rappresentanza esterna dell'Unione e la Politica estera e di Sicurezza comune. In quanto saranno diversi gli organi che si occuperanno effettivamente della politica estera dell'Unione, è importante comprendere bene la divisione reale dei poteri in questo ambito.

Infine sarà importante appurare se la legislazione europea provveda l'Unione dei poteri per elaborare e, aspetto più importante, attuare una Grande Strategia, ovvero che possa perseguire un obiettivo strategico comune a tutti i paesi membri e che abbia gli strumenti adatti a conseguirlo⁴.

Per raggiungere questo fine sarà utile studiare insieme alla Politica estera e di Sicurezza comune, la Politica europea di sicurezza e difesa, e comprendere quali effetti l'adozione dei due trattati di Lisbona ha conseguito su questo importante strumento il cui scopo è di permettere all'Unione di ottenere una certa credibilità a livello internazionale, che non sia basata solo sul potere economico ma anche su quello militare.

Metodo: Il mio progetto si estende per un periodo di sei mesi e contemplerà una ricerca bibliografica e delle fonti che partirà dai seguenti trattati dell'Unione europea:

1. Il trattato sull'Unione europea e il trattato sul Funzionamento dell'Unione
2. Il trattato Costituzionale del 2004
3. Il trattato di Nizza
4. Il trattato di Amsterdam
5. Il trattato di Maastricht
6. L'Atto Unico europeo
7. Il trattato di Fusione
8. I trattati di Roma
9. Il trattato di Parigi

Il metodo di analisi includerà:

³ Troika che potrebbe trasformarsi in una *quadriga* europea se consideriamo anche il Presidente di turno del Consiglio dell'Unione europea. Il rischio è di ottenere una dispersione interistituzionale dei poteri tra Barroso, Zapatero, Ashton e Van Rompuy.

⁴ Un esempio pratico sono i rapporti con la Federazione Russa, soprattutto in ambito energetico. Relazioni che ogni stato membro evolve indipendentemente, nonostante quasi tutta l'Europa dipenda dalle importazioni di gas russo. Un ulteriore esempio è l'emergenza dell'immigrazione che riguarda soprattutto i paesi che affacciano sul *Mediterranean side*.

1. Una comparazione degli articoli dei trattati dell'Unione europea adottati dal 1952 e che riguardano la Politica estera dell'Unione europea.
2. Un'attenta analisi delle leggi quadro adottate nell'ambito dell'azione esterna, al fine di scoprire le asimmetrie nella legislazione europea e lo sviluppo dei poteri dell'Unione.
3. Sarà eseguito anche un attento studio delle istituzioni europee che determinano la politica estera dell'Unione e che possiedono un ruolo meramente esecutivo: il Consiglio europeo, l'Alto Rappresentante, il Consiglio, il Parlamento europeo, la Commissione, la PESD nel suo complesso, la Direzione generale Relex ecc..
4. Eseguirò un'analisi dei commenti politici e istituzionali al processo di riforma dell'Unione che seguirà l'adozione dei due trattati.
5. Realizzerò uno studio di ricerca finale che includerà le mie conclusioni teoriche personali e le teorie presentate da altri studiosi del settore, le cui opere saranno riportate nella bibliografia.
6. Sottoscriverò anche una breve analisi della situazione attuale del Sistema Internazionale che interessa interamente l'Unione europea. Per questa ragione tenderei a escludere quelle problematiche che sono di pertinenza di un solo paese membro.
7. Riporterò infine anche l'agenda politica dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune.

BIBLIOGRAFIA

1. OPERE

Altana Gabriele – Baldi Stefano

- *Vademecum della PESD, Breve guida della Politica Europea di Sicurezza e Difesa* - Ministero degli Affari Esteri, Manuali Diplomatici, Roma Italia, I edizione 2009. http://baldi.diplomacy.edu/pesd/vademecum_PESD.pdf

Morrone Adriano

- *Lineamenti di diritto dell'Unione europea*- Franco Angeli Editore, 2007
<http://books.google.it/books?id=YV7MZ8qE7acC&pg=PA74&dq=azione+esterna+dell%27unione+europea&lr=&cd=16#v=onepage&q=azione%20esterna%20dell%27unione%20europea&f=false>

Raspadori Fabio

- *La politica estera dell'Unione Europea. Istituzioni e strumenti di pace* – Morlacchi Editore, Prima edizione 2007
<http://books.google.it/books?id=HHOKrZPNVjsC&pg=PA84&dq=azione+esterna+dell%27unione+europea&cd=8#v=onepage&q=azione%20esterna%20dell%27unione%20europea&f=fals>

2.ARTICOLI

Cornelli Michele

- *Le potenzialità della politica estera europea con il Trattato di Lisbona*– Affari Internazionali, Rivista Online di Politica, Strategie e di Economia, 2 dicembre 2009 <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1327>

Dastoli Pier Virgilio

- *L'Europa riparte da Lisbona?*
- *Oltre Lisbona* – Astrid

Missiroli Antonio

- *La marcia a tappe verso il servizio diplomatico dell'Ue* - Affari Internazionali, Rivista Online di Politica, Strategie e di Economia, 25 gennaio 2010 <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1369>

Tosato Gian Luigi

- *Il Trattato di Lisbona: una riforma completata?* - in "Le nuove istituzioni europee. Commento al Trattato di Lisbona", a cura di F. Bassanini e G. Tiberi, Collana "Quaderni di Astrid", Bologna, Il Mulino, 2008 http://www.astrid-online.it/eu/Contributi/Gli-studi-/Le-nuove/Astrid_NuoveIstUE_Tosato_valutazione.pdf

Silvestri Stefano

- *L'entente franco-britannica sulla difesa europea* – Affari Internazionali, Rivista Online di Politica, Strategie e di Economia, 04 gennaio 2010 <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=1380>

Presidente Della Repubblica Giorgio Napolitano

- *LECTIO MAGISTRALIS UNIVERSITÀ HUMBOLDT* – BERLINO 27 NOVEMBRE 2007