

## In bocca al lupo Lady PESC!

*La politica estera dell'Unione europea e l'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.*

Dal 1° novembre 2014 l'italiana **Federica Mogherini** ricopre il ruolo di Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza all'interno della Commissione Juncker.



Romana, classe 1972, è laureata in Scienze Politiche e fa orgogliosamente parte della c.d. “generazione Erasmus” avendo partecipato al programma di mobilità europeo redigendo in Francia la sua tesi in Filosofia Politica sul rapporto tra religione e politica nell'Islam.

Europeista convinta, si è da sempre mostrata sensibile ai problemi di politica internazionale, con particolare riguardo al processo di pace in Medio Oriente, ed è oggi chiamata ad un'importante sfida quale responsabile della diplomazia europea, prima fra tutte, quella di “contare” *sic et simpliciter*, riuscendo finalmente a rappresentare per i ventotto Stati membri una voce unica in materia.

Non sarà facile perché una politica estera comune in Europa non c'è: non si ritrova, difatti, ambito più intergovernativo di questo, in cui le decisioni sono per l'appunto prese per consenso e gli Stati membri dell'Ue possono astenersi.

A ciò si aggiunge che, anche dopo il Trattato di Lisbona che ha dato un nuovo impulso alla politica estera dell'Ue, la NATO continua a rappresentare il quadro di riferimento della difesa europea incidendo sul carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa degli Stati che ne fanno parte.

Indubbiamente, l'Unione europea rappresenta sullo scacchiere mondiale una delle massime potenze economiche, commerciali e monetarie e, pur essendo per questo un gigante economico, resta un “nano” politico per quanto riguarda la sua capacità di dotarsi di strumenti validi a garantire un'azione europea coesa sulla scena internazionale e di offrire una risposta unitaria alle sfide globali. Gli Stati membri sono, infatti, ancora lontani dal rappresentare un fronte unico sul piano politico e diplomatico rispetto a tematiche decisive quali la pace, il terrorismo, il Medio Oriente, le relazioni con gli Stati Uniti, il ruolo del Consiglio di Sicurezza dell'ONU. I sistemi di difesa continuano a impersonificare il concetto di sovranità nazionale e restano nelle mani dei governi nazionali.

Ma andiamo con ordine e analizziamo, seppur sinteticamente, le finalità della politica estera dell'Unione europea e le funzioni dell' Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza.

La politica estera e di sicurezza comune (PESC) e la politica di sicurezza e difesa (PESD) introdotte e perfezionate dai trattati di Maastricht (1992), Amsterdam (1997), Nizza (2001) definiscono i principali obiettivi dell'Unione europea nel settore della difesa. Su di esse era stato edificato il “secondo pilastro” in cui, come si è detto, predomina la concertazione intergovernativa

caratterizzata da: diritto di iniziativa della Commissione limitato a determinati aspetti specifici, ovvero condiviso con gli Stati membri; ricorso generalizzato all'unanimità in sede di Consiglio; ruolo consultivo del Parlamento europeo; ruolo limitato della Corte di giustizia.

Venne allora così esplicitato l'intento dell'Unione di giungere ad una più compiuta integrazione europea nell'ottica di favorire il passaggio da una comunità essenzialmente economica ad un'Unione politica. E l'esigenza di rispondere in modo sempre più attivo ed efficace alla "domanda di Europa" sulla scena internazionale ha spinto i paesi membri ad andare "oltre Maastricht" al fine di rendere l'azione esterna dell'Unione più coerente e tempestiva.

Si è allora giunti, dopo il fallimento del progetto costituzionale del 2004, al Trattato di Lisbona del 2009 che, al fine di dar corso ad "*una nuova era per l'Europa quale attore globale*", ha superato la struttura a tre pilastri (Comunità europea, PESC e GAI- Giustizia e Affari Interni) e ha razionalizzato le funzioni relative alla rappresentanza e al coordinamento dell'azione esterna dell'Ue attraverso soprattutto:

- l'istituzione di una **personalità giuridica unica dell'Ue** (art. 47 TUE) che le conferisce maggiore potere negoziale e visibilità sulla scena mondiale;
- la nomina di un **Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza** che riassume in sé il ruolo di Alto Rappresentante e di vicepresidente della Commissione (c.d. *doppio cappello*);
- la creazione del **Servizio europeo per l'azione esterna** (SEAE);
- l'ampliamento della **Politica estera di sicurezza e difesa** o PESD (ora denominata PSDC).

La **PESC** comprende tutti i settori della politica estera e di sicurezza dell'Unione e persegue obiettivi quali: la salvaguardia dei valori dell'Unione e dei suoi interessi fondamentali nonché della sua sicurezza; il sostegno della democrazia dello stato di diritto, dei diritti dell'uomo e dei principi del diritto internazionale; la preservazione della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale.

Le istituzioni che gestiscono la PESC sono:

- il *Consiglio europeo* che individua gli interessi strategici dell'Unione;
- il *Consiglio*, nella composizione "Affari Esteri", che elabora la politica estera e di sicurezza comune sulla base degli indirizzi del Consiglio europeo e prende le decisioni necessarie per la definizione e messa in atto della PESC;

Il Consiglio europeo e il Consiglio deliberano generalmente all'unanimità, salvo i casi in cui è prevista la maggioranza qualificata (art. 31 TUE) e la possibilità introdotta dal Trattato di Amsterdam della c.d. *astensione costruttiva* secondo la quale, quando uno Stato motivi con una dichiarazione formale la sua astensione, non è obbligato ad attuare la decisione ma accetta che gli altri Stati deliberino.

La *Commissione* e il *Parlamento* hanno, invece, un ruolo marginale: la prima coopera con il Consiglio al fine di garantire coerenza tra i vari settori dell'azione esterna dell'Ue e supporta l'Alto Rappresentante nella presentazione delle proposte al Consiglio in materia di PESC; il secondo è consultato dall'Alto Rappresentante circa l'evoluzione della PESC. La *Corte di Giustizia* non ha competenze in materia, salvo il controllo sul rispetto delle procedure e delle attribuzioni delle

istituzioni previste dai trattati, nonché sulla legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche adottate dal Consiglio nell'ambito della PESC.

L'attuazione della PESC avviene sotto la guida e la responsabilità dell'**Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza** che ha il compito di:

- contribuire con proposte all'elaborazione della PESC;
- assicurare l'attuazione delle decisioni in materia di PESC assunte dal Consiglio europeo e dal Consiglio;
- condurre a nome dell'Ue il dialogo politico con Paesi terzi;
- esprimere la posizione dell'Ue nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali.

Tale figura è stata introdotta al fine di garantire all'Unione europea un approccio coerente e unitario nell'ambito della politica estera ed in questo non facile compito è supportata dal **Servizio europeo per l'azione esterna** (SEAE) composto da funzionari del Segretariato generale del Consiglio dell'Unione, dalla Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali nell'ottica di un rafforzamento della collaborazione tra diplomazia europea e quelle nazionali nel quadro della PESC.

Parte integrante della Politica estera e di sicurezza comune è la **Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)**, che *“comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione che condurrà ad una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso”*. Nel settore della PSDC è stata costituita la **clausola di mutua assistenza** che prevede che, qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri saranno tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi a loro disposizione, in conformità all'art. 51 della Carta delle Nazioni Unite e degli impegni presi nell'ambito della NATO che rimane, per gli Stati che ne fanno parte, *il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa*.

Nel contesto sopra descritto, appare evidente come il settore della PESC, nonostante gli sforzi volti ad incrementare la visibilità dell'Unione europea e la sua capacità di agire in modo unitario sulla scena internazionale, conserva ancora alcune peculiarità proprie rispetto alle altre politiche dell'Ue, a causa della resistenza degli Stati a rinunciare in tale ambito alle proprie prerogative sovrane e del necessario coordinamento con la NATO.

Un compito non facile, dunque, per la nostra Lady PESC che dovrà saper rilanciare il suo ruolo di Alto Rappresentante della politica estera europea a partire dalle questioni attuali che insistono sullo scenario geopolitico internazionale, dal Medio Oriente alla questione ucraina.

E allora buon lavoro, Federica! Non ci deluda e che il “sogno europeo” possa avere finalmente inizio!