

Politica estera dopo Lisbona

(Simone Cuzzo, GFE Roma)

Fonte: *“La Politica estera e di Sicurezza dell’Unione” di Rocco Cangelosi e Nicola Verola da “Le nuove istituzioni europee : Commento al Trattato di Lisbona” 2010*

Il Trattato di Lisbona conferma l’innovazione introdotta dalla Costituzione, la “personalità giuridica unica dell’Unione” (art.47 TEU) e conseguente eliminazione dei “pilastri”.

Decade quindi il secondo pilastro della PESC, sebbene permangono disposizioni specifiche, che limitano il suo pieno assoggettamento nell’alveo delle politiche “ordinarie” dell’Unione.

Nel Trattato di Lisbona, c’è una vera distinzione all’interno dei Trattati, infatti le disposizioni in materia di PESC e PESD sono collocate nel TUE, mentre quelle relative alle politiche affini, tipo politica commerciale, cooperazione allo sviluppo, “Relex” (proprie dell’azione esterna), sono nel Trattato sul funzionamento dell’Unione (TFUE).

TITOLO V del TUE : non contiene più solo le disposizioni relative a politica estera e di sicurezza comune, ma le “Disposizioni generali sull’Azione Esterna dell’Ue e le disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune”

TITOLO V:

CAPO I: Disposizioni Generali dell’Azione Esterna - Art.21 e22

CAPO II: Disposizioni Specifiche della Politica Estera e di Sicurezza Comune

Sezione 1 : Disposizioni Comuni – Artt.23-41

Sezione 2 : Disposizioni sulla Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) – Artt. 42-55

PSDC è la nuova formulazione della PESD dopo Lisbona.

Art. 42 comma 1 “La PSDC è parte integrale della Politica Estera e di Sicurezza Comune”

Interessante vedere come:

Art.24 c.1 TUE riprende il testo dell’art.17 del vecchio TUE pre-Lisbona:

“ La PESC riguarda tutte le questioni relative alla sicurezza dell’Ue, compresa la graduale definizione di una politica di difesa comune dell’Unione, che potrebbe condurre a una difesa comune...”

La formulazione del Trattato Costituzionale del 2004 (Art. I-41 c.2) era invece meno ipotetica:

“ La PSDC comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell’Unione. Questa condurrà ad una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all’unanimità, avrà così deciso...”

Sempre all'Art.24 TUE si sottolinea che la PESC è "definita ed attuata" da Consiglio Europeo e Consiglio UE, che agiscono all'unanimità, salvo indicazione contraria ed è messa in atto dall'Alto Rappresentante e dagli Stati membri, ricorrendo a mezzi nazionali e a quelli dell'Unione.

Nella Costituzione si diceva che era solo il Ministro degli Affari Esteri ad attuarla.

Altro particolare è la "non sindacabilità" da parte della Corte di Giustizia delle decisioni in rese questo ambito...in quanto sono considerati "atti di natura politica".

Ci sono due eccezioni:

- Il rispetto dell'art. 38 TUE, che distingue le procedure decisionali della PESC (intergovernativo), rispetto a quelle delle altre politiche (comunitario)
- Il controllo di legittimità su decisioni europee che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche.

Tutto questo è uguale alla Costituzione.

Ci sono poi due Dichiarazioni, allegate all'Atto Finale della Conferenza Intergovernativa 2007 che ha elaborato il Progetto di Trattato poi adottato a Lisbona. Queste dichiarazioni rimarcano la specificità del settore rispetto alle altre politiche.

- Dichiarazione n°13: le disposizioni relative alla PESC non limitano le prerogative degli Stati membri in materia di politica estera ; non danno potere di iniziativa alla Commissione; non pregiudicano il carattere specifico della sicurezza e della politica di difesa degli Stati membri.
Parla anche della responsabilità primaria del Consiglio di Sicurezza ONU e dei suoi membri per il mantenimento di pace e sicurezza internazionali.
- Dichiarazione n°14: le disposizioni del TUE riguardanti la PESC, compresa la creazione della carica di Alto rappresentante e del Servizio di 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 partecipazioni alle organizzazioni internazionali , compresa l'appartenenza di uno stato membro al Consiglio di Sicurezza ONU"

Art. 39 TUE : le regole in materia di protezione dei dati personali in ambito PESC, non verranno decise in co-decisione ma solo dal Consiglio, all'unanimità.

Art.352 TFUE ultimo comma : la "clausola di flessibilità" ereditata dal vecchio TCE (pre Lisbona), non potrà essere utilizzata per realizzare un obiettivo che riguardi la PESC, ma dovrà rifarsi alla rigida osservanza di quanto previsto nei Trattati (art. 40 TUE).

Per la PESC si mantiene il "sistema delle passerelle", istituito dalla costituzione:

Art.48 c.7 "passerella generale": si consente al Consiglio Europeo di decidere all'unanimità il passaggio alla maggioranza qualificata negli ambiti in cui è prevista l'unanimità.

Questa "passerella generale" vale per la PESC, ma è espressamente negata per decisioni che hanno un'implicazione militare e quelle nell'ambito della difesa

Anche la “norma passerella” speciale, art.31 c.3, che prevede il voto maggioranza, non sull’intera PESC, ma solo su sue fattispecie concrete di decisioni, vede l’esclusione della materia della difesa e di quelle con implicazione militare.

Sulle Cooperazioni rafforzate, l’art. 329 TFUE, disciplina che per la PESC, al contrario di tutte le altre politiche, l’autorizzazione deve esser data all’unanimità dal Consiglio UE.

Sempre in materia di Cooperazioni rafforzate, non si applica in materia della difesa e di quelle con implicazione militare, l’art. 333 TFUE, che offre ai membri di una cooperazione rafforzata la possibilità di decidere all’unanimità di deliberare, da quel momento in poi, a maggioranza qualificata o introdurre la procedura legislativa ordinaria se sono previste procedure legislative speciali.

SPECIFICAMENTE PER LA POLITICA DI DIFESA

Art. 4 TUE si specifica “...in particolare, la sicurezza nazionale resta di esclusiva competenza di ciascuno Stato membro”

Innovazioni nel Trattato di Lisbona, riprendendo la Costituzione

Art. 42 comma 1 “La PSDC è parte integrale della Politica Estera e di Sicurezza Comune”

Art. 43 TUE: ampliato il novero delle “missioni di Petersberg” in cui l’Ue può ricorrere a mezzi militari e civili e a cui è previsto, all’art.42 c.5, che il Consiglio, all’unanimità, possa affidare ad un gruppo di Stati la loro realizzazione.

Art. 46 TUE : Cooperazione Strutturata Permanente – Previa decisione a maggioranza qualificata del Consiglio UE, che deve consultare l’Alto rappresentante, alcuni Stati membri che possono assumere impegni più vincolanti in questo ambito.

C’è un Protocollo ad hoc che definisce nel dettaglio la Cooperazione strutturata permanente.

E’ previsto inoltre che uno Stato membro possa richiedere di partecipare, in una fase successiva, ad una cooperazione strutturata permanente già avviata, notificando la sua intenzione ad Alto rappresentante e Consiglio UE. Quest’ultimo conferma la sua partecipazione in base ai criteri ed agli impegni del protocollo succitato.

Art. 42 c.7 “impegno degli Stati alla difesa reciproca” – si introduce un obbligo di mutua assistenza tra gli Stati “qualora uno Stato subisca un’aggressione armata nel suo territorio”. Art. utilizzato dalla Francia a seguito degli attentati terroristici del Bataclan, ecc

Il Trattato di Lisbona riprende la Costituzione senza variazioni, introducendo l’istituzione di una “Agenzia Europea per gli armamenti, la ricerca e le capacità militari”, già attivata dal Consiglio UE all’unanimità nel 2004.

Procedure decisionali: in materia di difesa la regola dell’unanimità è molto più stringente che per la PESC.

Lisbona, come la Costituzione, prevede alcune possibilità di voto a maggioranza qualificata:

- Definizione dello Statuto, della sede e delle modalità di funzionamento dell’Agenzia europea per la difesa
- Avvio della “cooperazione strutturata permanente”

- Costituzione di un fondo iniziale per il finanziamento di attività preparatorie alle missioni PESD

Si possono poi utilizzare le disposizioni generali in materia di cooperazioni rafforzate , anche se senza la “passerella”, esclusa per questioni di difesa. (art. 333 TFUE)