

L'incerta sicurezza. Note a margine di un Vertice a metà

mercoledì 24 gennaio 2001

1. Premessa.
2. Alla ricerca dell'Identità perduta.
3. Qualità politica e qualità giuridica.
4. Nizza 2000.

1. Premessa.

La riformulazione delle politiche dell'Unione e la ripresa di un lento processo di comunitarizzazione del processo di integrazione delle materie ancora appartenenti alla sovranità giuridico-costituzionale degli Stati membri caratterizza un dinamismo particolarmente significativo dell'aggregazione continentale.

L'asset comunitario, ovvero la ridefinizione di un nuovo *acquis communautaire* da comprendere materie proprie delle sfere nazionali quali la politica estera, la politica di difesa e la riorganizzazione della struttura giuridica fondamentale dell'Unione dopo Amsterdam, alla ricerca di una Carta Comune che possa superare, contenendoli, i principi fondamentali degli Stati per una costituzionalizzazione progressiva dello spazio giuridico europeo, diventano i traguardi del nuovo secolo. Ovvero, la condizione vincolante e, incontrovertibilmente, fondamentale, per riproporre in chiave contenutisticamente concreta l'aspetto giuridico-politico dell'Unione. Un aspetto che si presenta tale a fronte di un'integrazione marginale che così si dimostra non solo per la monetizzazione iniziale dell'interesse all'unità ma, soprattutto, per la volontà politica, concreta, di definire posizioni di leadership-politico demografica in ragione di una cooperazione rafforzata presentata su materie, la Politica Estera e di Sicurezza Comune, ad esempio, da parte di alcuni *europartners* rispetto ad altri, affermando così, l'ipotesi di un'Europa veramente a due velocità, a discapito dell'armonizzazione delle capacità di azione, di partecipazione e di pari opportunità di accesso allo sviluppo delle politiche integrate.

La conclusione del Vertice di Nizza del dicembre scorso, l'enucleazione dall'ipotesi franco-tedesca di far rientrare nelle materie di cooperazione rafforzata la PESC, la necessità di allargare l'Unione quale ultimo e concreto sforzo per riarticolare il modello eurorientale in un quadro unitario di cooperazione continentale, fra l'incognita della stabilità dei paesi balcanici e il fenomeno immigratorio rende estremamente urgente definire le priorità continentali in termini di azione politica verso l'esterno in ragione di un principio giuridico di compressione progressiva di riserve di sovranità il cui peso politico dovrà essere equamente condiviso.

L'Unione Europea, dopo Nizza, dovrà dimostrare, al di là delle vicende contingenti e della riorganizzazione strutturale e funzionale delle Istituzioni, la sua capacità di un'idea politica in continua affermazione in un quadro di un'unica identità giuridica definita in chiave costituzionale, evitando sovrapposizioni delle strutture decisionali e razionalizzando la partecipazione delle

aggregazioni regionali preesistenti all'interno di un sistema integrato di confronto politico che non scada nella duplicazione delle competenze e dei compiti o, se non, addirittura, nella più manifesta sovrapposizione (si pensi al rapporto NATO - UEO, ad esempio in termini di politica di difesa e di sicurezza, o alle cooperazioni bilaterali per Stati membri a maggior opportunità-capacità come il binomio franco-tedesco).

Per questo, la gestione dei potenziali nucleari, la definizione di politiche demografiche di accesso delle minoranze extra-UE, le politiche di sviluppo, non possono essere affidate ad una capacità di azione di alcuni o al peso determinante di altri. Bensì, ad una volontà unica e determinata, giuridicamente visibile e riconosciuta, che eviti ritardi nella scelta delle posizioni comuni e delle altrettanto comuni azioni politiche. Cioè che sia a favore di una decisionalità capace di valorizzare i tempi di definizione delle scelte politiche traducendole in provvedimenti idonei, normativamente prima e politicamente dopo, tali da affrontare in termini competitivi le relazioni con le altre aggregazioni che operano nella comunità internazionale, in termini politici, e quali soggetti di diritto internazionale nella struttura giuridica della stessa.

2. Alla ricerca dell'Identità perduta.

L'Identità europea, rappresenta, così, non più un semplice obiettivo di principio. Al contrario, diventa un elemento qualificante, giuridicamente qualificante, in prospettiva, attraverso il quale riuscire a comunitarizzare quanto oggi..."comunitarizzato" non è. Ovvero, inserire nel quadro giuridico-istituzionale dell'Unione materie sottoposte a riserve di sovranità la cui limitazione apparente non evita, e la volontà franco-tedesca di estendere la cooperazione rafforzata alla PESC lo dimostra, pretese di balzi in avanti seppur celate da un virtuale interesse comunitario e da una garanzia politica di equilibrio e di conformità agli scopi dell'Unione.

D'altra parte, è altrettanto vero che la Politica Estera e di Sicurezza Comune rappresenta, ad oggi, l'unica materia-guida attraverso la quale sarà possibile valutare la volontà di dotare di personalità giuridica l'Unione in quanto tale più di quanto non farà l'Unione Economica Monetaria. Per questo, qualificare giuridicamente l'Unione rappresenta un aspetto strategicamente importante per la sopravvivenza e il futuro del processo comunitario di integrazione, superando approssimatività storiche e attribuendogli quel significato giuridico-politico che una competizione a tutto campo nell'arena globale richiede alla regionalizzazione delle relazioni e degli interessi d'area ed al loro confronto.

In realtà non si tratta, quindi, solo di comunitarizzare la PESC anziché la CGAI, quanto di verificare sino a che punto la prima, più della seconda, possa veramente essere considerata la cartina di tornasole sull'idoneità giuridica dell'Unione di competere ed agire nell'ambito della comunità internazionale, capace di perseguire obiettivi politico-economici e politico-militari,

garantendo, così, non solo la sicurezza fisica dei partners ma, anche, la competitività economica dei sistemi produttivi.

Quanto si verifica in materia di PESC dimostra come la scarsa funzionalità delle istituzioni europee, collocate fra un'azione amministrativa ricondotta nell'alveo di una politica diffusa di compromesso sostanziale fra membri a volontà differenziata, rappresenti il limite giuridico di autodefinizione dell'Unione e di autorappresentazione determinando, come risultato, l'inerzia sostanziale nelle missioni esterne in termini di sicurezza affidate sempre di più all'UEO o alla NATO, interlocutori, questi ultimi giuridicamente, meglio integrati.

Se la NATO, infatti, si pone, quindi, in termini competitivi sul piano della concorrenzialità politica, la realizzazione di un pilastro europeo di sicurezza comune, quale valore e obiettivo di un'altrettanta comune politica estera, diventa difficile, e così complesso sarà ridefinire il ruolo dei singoli membri e razionalizzare le strutture e le procedure politiche di intervento sul continente in ragione di interessi che, in sostanza, si sovrappongono. La sicurezza, quale bene principale da tutelare per garantire lo sviluppo e il progresso democratico dei paesi europei ha, ormai, una dimensione globale.

Il vizio di fondo, e punto di crisi nel modello europeo di sicurezza, è dato dalla constatazione che fra NATO, UEO, OSCE e Unione Europea con la PESC si presentino aspetti mutualmente complementari che però, nelle loro autonome sedi di gestione, non riescono a realizzare gli obiettivi più importanti del processo decisionale nell'ambito di una sicurezza comune e di una politica altrettanto comunemente condivisa dai partners. E, cioè, dialogo, cooperazione e difesa collettiva.

Il mancato inserimento della politica di difesa comune nell'ambito della PESC ridefinita ad Amsterdam, e la non comunitarizzazione di un'identità giuridico-politica dell'Unione rappresentano i limiti per un'integrazione progressiva.

E' difficile poter creare un condominio politico nel campo delle relazioni internazionali superando la sovranità dello Stato membro che si riserva, costituzionalmente, la propria autonomia nella condotta della politica estera. Ma l'Unione Europea deve rappresentare un soggetto oltre che politico, giuridico e, per questo, al di là di una costituzionalizzazione futura dell'UE, la definizione di una propria politica estera rappresenta un momento di verifica di quanta sovranità gli Stati membri siano disposti a cedere.

In questo scenario, la proposta del governo Blair di definire l'assorbimento dell'UEO in sede UE non mira ad affermare la fine di un'istituzione di cooperazione politico-militare in termini di sicurezza. Quanto di concretizzare, con una posizione comune, al momento, il ruolo dell'Unione Europea nell'ambito dell'Alleanza Atlantica: ovvero evitare le posizioni dei singoli membri dell'UE

e realizzare un'identità all'interno della NATO con una rappresentatività europea politicamente omogenea. Almeno un primo passo.

3. Qualità politica e qualità giuridica.

Una visibilità esterna dell'Unione, quale unità politica, rappresenterebbe, in sostanza, la cartina di tornasole sull'irreversibilità del processo di integrazione senza affidarsi alle performances dell'euro o meno.

Fare affidamento, insomma, su una struttura indipendente capace di decidere, agire e operare su crisi regionali, oggi soprattutto nell'Europa balcanica, oltre a rappresentare il principale impegno di una Politica Estera significativamente condotta con unità di intenti, darebbe la sensazione diffusa del peso determinante dell'Unione medesima. D'altra parte, la sostenibilità del condominio militare atlantico non giustifica una staticità dell'Unione nel formulare le procedure ed adeguare le istituzioni a definire le linee di indirizzo superando le previsioni di trattato rendendole giuridicamente vincolanti nell'adozione di strumenti comuni di gestione e organizzazione dello strumento militare, UEO nonostante.

Un comportamento poco dinamico di un'Unione giuridicamente debole non favorirebbe il processo lento, ma progressivo, di decompressione dei Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale, ma lo ostacolerebbe ulteriormente rendendo vano anche il tentativo di allargamento prossimo. E questa volta non più per effetto di un vincolo dovuto all'appartenenza ad un sistema integrato quale l'aggregazione socialista trascorsa. Ma per il rischio di coinvolgimento nelle crisi, e non nella crisi, balcaniche sottese ad un'incapacità ancor oggi dell'UE di fare della PESC uno strumento di convergenza dell'interesse continentale. Superare l'insicurezza occidentale significa, pertanto, eliminare un deficit da leadership che non avvantaggia nessuno dei partners pregiudicando, al contrario, qualunque processo di democratizzazione degli stessi Paesi balcanici in prospettiva e ponendone a rischio l'accesso all'UE e alla NATO quale partenariato europeo sostenibile ed... auspicabile.

4. Nizza 2000.

L'Europa rappresenta, sempre di più, un concetto politico, giuridico ed economico. Però, mai come negli ultimi anni del secolo trascorso, e oggi, essa dimostra quella storica difficoltà a comprendere, e dissipare, dissidi interni che minano un processo di integrazione politica della regione al cui successo viene affidata la pace e la competitività economica, oltre lo sviluppo delle relative comunità.

Debole progressione verso una dimensione federale, mancata costituzionalizzazione dei principi dell'Unione quale superamento dei quadri diventano i limiti dovuti all'approssimatività nel dotarsi di un'identità propria in termini non solo di relazionalità esterna, quanto di struttura

giuridicamente capace di articolarsi in sistemi decisionali per intervenire nell'ambito dello spazio politico di interesse per gestire e prevenire le crisi regionali di oggi e quelle future. La vulnerabilità della PESC, ad esempio, non risiede, anche, nella riduzione degli investimenti nelle politiche di difesa determinata da un'abitudine ad affidarsi alla disponibilità USA. Per questo, il problema europeo è, fondamentalmente, un problema squisitamente politico. Infatti, non si tratta semplicemente di dimostrare una potenzialità militare dello strumento operativo disponibile, un'Euroforza, quanto di dare a questo un contenitore stabile, definito, individuabile. In altri termini, l'Unione Europea non deve perseguire finalità competitive secondo una concorrenzialità sistemica con gli Stati Uniti in termini di modello di difesa. Essa dovrà ottimizzare il proprio potenziale difensivo dotandolo, soprattutto, di strutture decisionali che diano efficienza e denotino chiare idee in termini di ruolo continentale che l'UE vorrà assumere nel prossimo futuro.

Ma quali sono i punti deboli della difesa europea, e, quindi, di crisi per una PESC credibile? Come superare ancora l'ulteriore limite d'azione fermo in procedure e scelte politiche caratterizzate da inerzia di fatto e di auspicata sussidiarietà.

Un'integrazione graduale e progressiva dell'UEO comporta la realizzazione di un nuovo concetto strategico che coinvolga, in termini di coordinamento, ma risolva in termini di competenze l'impiego delle forze e la condotta di un indirizzo politico unitario, tutte le istituzioni regionali laddove, ad oggi, le linee d'azione, ognuna per la propria specificità di trattato, trovano il foro decisionale nel Consiglio dell'Atlantico del Nord per la NATO, nel Consiglio per l'UEO e nel Consiglio Europeo per l'UE.

Certo, il principio secondo il quale in caso di crisi l'Unione Europea può decidere al di fuori della NATO è stato affermato ad Amsterdam. Ma ciò operativamente non è sufficiente. Il trattato di Amsterdam esprime la volontà di dare all'Unione Europea una capacità e una responsabilità di agire con efficacia e in maniera concreta nell'ambito della gestione e soluzione della crisi riportando l'azione UEO sotto il controllo del Consiglio Europeo. Non solo. Ma si tratterebbe di ridefinire l'azione UE in chiave politica affinché si possa instaurare un processo di integrazione delle specificità UEO nell'ambito dell'UE: una comunitarizzazione, insomma, dell'Unione dell'Europa Occidentale all'interno della PESC quale strumento operativo. Ciò non significherebbe abbandonare la clausola di mutua assistenza prevista dall'art. 5 del trattato di Bruxelles. Bensì favorirne l'inserimento nell'ambito del trattato UE a fronte di una revisione necessaria che impegni direttamente gli Stati partners nella condotta e definizione di una politica di difesa comune e, quindi, nella volontà di tutelare una reale identità europea. Un inserimento che non dovrà prevedere l'esercizio di un diritto di porre una clausola opting-out, ma essere un dovere pregiudiziale all'appartenenza o meno alla aggregazione politica dell'Unione.

Concludendo, l'Unione dell'Europa Occidentale rappresenta un momento di sintesi fra Paesi europei NATO e UE.

Per questo, la concreta attuazione di una Politica Estera e di Sicurezza Comune, il superamento dell'impasse politico dovuto alla gestione del Kosovo e della crisi bosniaca in genere, dovrebbe determinare una nuova dimensione politica regionale caratterizzata dalla formulazione di una politica dell'Unione capace di realizzare uno spazio europeo di sicurezza garantendo, così, il controllo democratico sullo sviluppo dell'integrazione e dell'allargamento dell'UE, definendo il ruolo del Parlamento europeo nella determinazione degli indirizzi, a tutt'oggi marginalizzato a favore del Consiglio.

E' nel garantire l'adeguamento del trattato UE, per consentire un processo di adattamento giuridico e istituzionale all'aggregazione europea affinché possa legittimamente agire superando le riserve di sovranità ancora aperte e presenti nell'ambito degli assetti costituzionali degli Stati membri, che si gioca la partita politica più importante sulla progettualità dell'Unione. Ovvero, sulla determinazione dell'eguale peso degli Stati membri, nell'unità decisionale dell'indirizzo che si verificano e si pongono le garanzie all'asset comunitario contro ogni tentazione di leadership da parte di pochi. Nell'evitare questo, almeno, Nizza può essere considerata un successo.