

La Politica Estera dell'Unione Europea tra Interdipendenza e Nazionalismo

Francesca Longo



Cacucci Editore - Bari

VIRTUAL LIBRARY OF EUROPEAN STUDIES

Il presente volume è reso disponibile, in consultazione gratuita, al pubblico.
Non ne è consentita la riproduzione o ripubblicazione, anche parziale, con qualsiasi mezzo.

-- -- --

This volume is made available to the public for free consultation.
It may not be reproduced or republished, even partially, by any means.

Proprietà letteraria riservata - Copyright
Cacucci Editore, Bari

AUSE – Associazione Universitaria di Studi Europei



This project is co-funded by the Erasmus+ Programme of the European Union
EACEA – European Education and Culture Executive Agency
Jean Monnet Action

ASSOCIAZIONE UNIVERSITARIA DI STUDI EUROPEI - AUSE

Francesca Longo

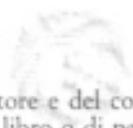
La Politica Estera dell'Unione Europea tra Interdipendenza e Nazionalismo



ASSOCIAZIONE UNIVERSITARIA DI STUDI EUROPEI - AUSE
Cacucci Editore - Bari

PROPRIETÀ RISERVATA

© 1995 Cacucci Editore - Bari
Ai sensi della legge sui diritti d'autore e del codice civile,
è vietata la riproduzione di questo libro o di parte di esso
con qualsiasi mezzo elettronico, meccanico, per mezzo di
fotocopie, microfilms, registrazioni o altro.



a Giovanni

INDICE

1. Introduzione	pag. 9
2. La prima fase: La CPE quale strumento di integrazione politica comunitaria	» 15
2.1. La CPE negli anni '70: dal rapporto di Lussemburgo al rapporto Tindemans sull'Unione Europea	» 17
2.1.1. <i>Evoluzione politica</i>	» 17
2.1.2. <i>Evoluzione istituzionale</i>	» 25
2.2. Gli anni '80: dal rapporto di Londra all'Atto Unico Europeo, verso un nuovo impegno	» 30
2.2.1. <i>Dal Rapporto di Londra al progetto parlamentare di Unione Europea</i>	» 30
2.2.2. <i>Dal Consiglio Europeo di Fontainebleau alla conferenza intergovernativa per la riforma dei Trattati</i>	» 43
3. La seconda fase: La CPE quale forma di azione internazionale comunitaria	» 51
3.1. L'Atto Unico Europeo	» 53
3.1.1. <i>La nuova forma istituzionale della Cooperazione Politica</i>	» 53
3.1.2. <i>L'AUE e la sicurezza europea</i>	» 59
3.1.3. <i>Il ruolo dell'Atto Unico sui progressi verso l'Unione Politica</i>	» 63
3.2. Gli anni '90: dalla Comunità all'Unione Politica	» 66
3.2.1. <i>La Conferenza Intergovernativa sull'Unione Politica</i>	» 66
3.3. La nuova struttura della politica estera e di sicurezza comune	» 77
3.3.1. <i>La politica di difesa</i>	» 80

4. La CPE e le teorie sull'integrazione europea	pag. 85
4.1. Teorie dell'integrazione	» 87
4.1.1. <i>Approccio intergovernativo</i>	» 88
4.1.2. <i>Approccio funzionalista e neofunzionalista</i>	» 94
4.1.3. <i>Approccio pluralista e della comunicazione</i>	» 98
4.1.4. <i>Approccio transnazionale e transgovernativo</i>	» 101
4.1.5. <i>Approccio federalista</i>	» 103
4.1.6. <i>Federalismo cooperativo</i>	» 107
4.2. CPE e teorie sull'integrazione	» 111
4.2.1. <i>La CPE e il federalismo cooperativo</i>	» 117
4.2.2. <i>La CPE e l'approccio pluralista</i>	» 120
5. Il ruolo della CPE nel processo di costruzione dell'Unione Europea	» 129
5.1. Il ruolo della CPE nel processo di integrazione politica dell'Unione	» 131
5.1.1. <i>Analisi del livello comunitario</i>	» 132
5.1.2. <i>Analisi del livello sistemico</i>	» 134
5.1.3. <i>Il futuro della politica estera e di sicurezza comune</i>	» 144
5.2. Carattere dell'azione internazionale dell'Unione Europea	» 147
5.2.1. <i>Le azioni di politica estera dell'Unione dal 1988 al 1990: analisi quantitativa</i>	» 149
5.2.2. <i>Le azioni di politica estera dell'Unione: interpretazione dei dati</i>	» 156
6. Conclusioni	» 163
7. Bibliografia	» 169

1. Introduzione

Lo Stato nazionale appare una forma di organizzazione politica in profonda trasformazione a causa di una duplice sfida che gli perviene da due fenomeni di opposta tendenza. Da una parte esso deve fronteggiare la tendenza disgregatrice sub-nazionale che in casi estremi giunge a ricondurre la nazione contemporanea al concetto di popolo inteso quale etnia socio-religiosa.

La seconda sfida gli proviene dalla interdipendenza complessa delle relazioni interstatali contemporanee che determina l'estrema permeabilità dei confini di ogni nazione ai processi che sono in corso all'interno degli altri stati o della struttura sistemica. Una tale situazione di interdipendenza ha causato il sorgere di problemi a dimensione mondiale che hanno diminuito l'autonomia dei governi nazionali nell'esercizio delle loro sovranità all'interno del proprio Stato. Da ciò deriva la seconda minaccia alla sopravvivenza dello Stato nazionale classico rappresentata dalla tendenza aggregatrice sovranazionale.

Tali tendenze possono essere composte su un continuum avente ad un estremo la nozione di "un popolo una nazione" e all'estremo opposto l'idea del mondialismo inteso quale costruzione di un'unità politica mondiale che sostituisca il sistema degli Stati.

A che punto di questo continuum si pone l'Unione Europea?

Il presente lavoro vuole fornire la risposta a questa domanda ricercando una categorizzazione dell'Unione Europea (UE) considerata come una nuova forma di organizzazione politica.

La definizione della natura giuridica e politica della UE costituisce un problema su cui gli studiosi di scienza politica internazionale non hanno trovato un accordo. L'Unione sorta tra quasi tutti gli Stati dell'Europa occidentale è differente dalle organizzazioni internazionali classiche in cui gli stati membri mantengono interamente la loro sovranità formale, in quanto nel sistema comunitario

*"States have always had their freedom... constrained by the limitation on their power set by the power of others"*¹.

Tale limitazione deriva non solo dalla struttura interdipendente dei rapporti reciproci, ma anche da norme istituzionalizzate che creano un nuovo sistema giuridico. Tuttavia l'Unione non può essere definita una organizzazione che sovrasta il potere degli Stati in quanto questi ultimi continuano a mantenere la loro sovranità nelle materie non rientranti nella competenza dell'Unione. Inoltre i governi controllano di fatto la formazione delle decisioni comuni mediante un processo decisionale affidato in prevalenza ad un organo di composizione intergovernativa.

L'evoluzione del sistema politico-istituzionale della Comunità/Unione Europea è caratterizzata da un andamento ciclico in cui le tendenze intergovernative e sovranazionali si sono alternate. La UE oggi ha acquisito poteri maggiori rispetto al 1957, sia riguardo al numero delle materie di sua competenza, che riguardo alla natura del processo decisionale. Quest'ultimo si è evoluto in modo da rendere sempre più difficile l'esercizio del potere di veto effettivo da parte dei singoli Stati cosicchè, sebbene il potere decisionale appartenga ancora agli organi a composizione intergovernativa, i singoli governi partecipi della dinamica vedono la loro sovranità limitata dalla collegialità del processo.

Queste premesse non sono ancora sufficienti per definire la natura del fenomeno integrativo europeo, ma permettono comunque di affermare che *"the Community has transformed relationships between its member states..."*².

¹ Nicoll e Salmon (1990) p. 232.

² *Ibidem* p. 234.

La nuova struttura delle relazioni politiche tra gli Stati Membri, derivante da tale trasformazione, è la variabile da analizzare per determinare la natura dell'Unione Europea. Questo tipo di analisi è stata condotta per le relazioni economiche e commerciali, ma la modifica dell'aspetto politico dei rapporti interni alle frontiere comunitarie è stata a lungo trascurata. Gli stessi governi durante i primi venti anni della vita della Comunità hanno taciuto sulla eventuale esistenza di una natura politica del fenomeno integrativo. La stretta interdipendenza tra variabili economiche e variabili politiche dei rapporti internazionali, però, ha fatto emergere durante gli anni '70 l'esigenza di considerare il problema dei rapporti politici tra i paesi aderenti alla Comunità e tra quest'ultima e i paesi terzi in quanto tali rapporti risultavano anch'essi, al pari di quelli economico-commerciali, modificati dalla nuova struttura.

Anche se già il Trattato Istitutivo della Comunità Economica Europea affermava nel preambolo che i firmatari erano "*Determinati a porre le fondamenta di una unione sempre più stretta fra i popoli europei*", di integrazione politica si comincia a parlare solo nel 1970 anno in cui si individua nella cooperazione in materia di politica internazionale il mezzo per dare inizio all'integrazione politica tra i paesi aderenti alla Comunità.

L'analisi della cooperazione in materia di politica estera e di sicurezza è stata considerata dalla presente ricerca il migliore strumento per giungere alla individuazione della natura dell'Unione. Infatti dal 1970 alla prima metà degli anni '80 la cooperazione in materia di politica estera, che fino al 1993 è stata istituzionalmente definita Cooperazione Politica Europea (CPE), ha rappresentato l'unica forma di cooperazione politica tra i paesi comunitari impegnati nell'integrazione economica. In questa prima fase, quindi, analizzare il livello politico dell'integrazione corrisponde all'analisi della Cooperazione Politica Europea. Dalla seconda metà degli anni '80 il ruolo svolto dalla Cooperazione Politica si è diversificato in quanto essa ha cominciato a identificarsi non più con l'integrazione politica interna alle frontiere comunitarie, ma con l'azione politica dell'Unione verso gli attori del sistema internazionale.

In questa seconda fase l'analisi della CPE/Politica Estera e di Difesa Comune (PESC) è funzionale alla ricerca della significatività internazionale dell'Unione; dopo aver constatato l'esistenza della dimensione politica interna all'integrazione europea, è necessario analizzare l'azione politica comunitaria rivolta verso l'esterno per verificare se l'Unione può essere definita attore internazionale.

La sostituzione del meccanismo CPE con la nuova PESC introdotta dal trattato di Maastricht ha determinato l'inizio di una terza fase nella quale appare indispensabile la produzione di una politica estera comune quale strumento dell'Unione per gestire le situazioni conflittuali esistenti in Europa, determinate dalla crisi dell'ordine regionale preesistente a cui si è sostituito un periodo di transizione verso un nuovo ordine che necessita di riferimenti e modelli forti.

Nella prima parte di questo lavoro è presentato un excursus storico dell'evoluzione della CPE/PESC dal 1970 al 1993 per descrivere le modifiche della sua struttura politica ed istituzionale al variare del ruolo ad essa assegnato dai governi.

Nella seconda parte sono state esposte le teorie che si sono occupate dell'analisi dell'integrazione; si è poi analizzata la cooperazione in materia di politica estera in base alle variabili esplicative utilizzate da ogni teoria per la descrizione del fenomeno integrativo.

Il federalismo cooperativo e l'approccio pluralista hanno in comune il rifiuto dell'interpretazione del fenomeno integrativo quale mero passaggio di sovranità dallo Stato nazionale a istituzioni sovranazionali; piuttosto esse descrivono l'integrazione quale forma di gestione comune di problemi a dimensione mondiale; la creazione di una istituzione sovranazionale gerarchicamente superiore allo Stato nazionale non è considerata l'unico obiettivo dell'integrazione.

Per queste affermazioni le due teorie ci sono apparse quelle che meglio hanno interpretato la natura dell'Unione e il ruolo svolto dalla CPE/PESC che, in quest'ottica, appare quale fenomeno di cogestione di problemi relativi alla *high politics* in una forma mai realizzatasi prima.

Nell'ultimo capitolo il ruolo della CPE/PESC è stato analizzato a due livelli: comunitario e sistemico.

L'analisi del livello comunitario riguarda la prima fase dell'attività della Cooperazione Politica, durante la quale quest'ultima ha posto in essere le condizioni preliminari all'integrazione politica.

L'analisi del livello sistemico riguarda il secondo ruolo svolto dalla CPE quale attivatore di azioni politiche internazionali comuni.

Le azioni internazionali prodotte dalla CPE/PESC sono state analizzate in base a tre parametri valutativi che ne hanno descritto le caratteristiche principali e sono state successivamente quantificate per il triennio 1988/1990, al fine di verificare la qualità e la quantità dell'azione politica internazionale della Comunità.

Alla luce dei risultati ottenuti da questa analisi si è cercato di rispondere alla domanda iniziale: che ruolo assegnare all'Unione Europea nel processo di trasformazione che lo Stato nazionale sembra vivere attualmente? La scelta di analizzare il livello politico dell'integrazione servendosi dello studio della CPE/PESC è motivata dal fatto che essa ha rappresentato e rappresenta tuttora l'aspetto principale dell'integrazione politica e ha permesso inoltre all'Unione di svolgere un ruolo internazionale parallelo a quello degli Stati Membri, ponendo le basi per una politica estera europea.

Sia l'integrazione politica che l'azione politica internazionale sono elementi fondamentali per definire il rapporto tra Stato nazionale e Unione, rapporto che rappresenta la risposta alla nostra domanda.

2. La prima fase: La CPE quale strumento di integrazione politica comunitaria

2.1. La CPE negli anni '70: dal rapporto di Lussemburgo al rapporto Tindemans sull'Unione Europea

2.1.1. *Evoluzione politica*

La concertazione delle politiche estere dei paesi dell'Europa Occidentale è un progetto che, con alterne fortune, è stato proposto sin dall'immediato dopoguerra, quando l'idea di un'Unione Europea era indicata da più parti come l'unica soluzione per assicurare al mondo una pace duratura.

Per tutti gli anni '50 si susseguirono i tentativi di organizzare una forma di cooperazione intraeuropea nei campi politico e militare e, come nota Robert Bloes¹, tali progetti vennero approvati e favoriti dagli Stati Uniti, convinti che un'Europa unita avrebbe continuato ad accettare la leadership americana. Tra le nazioni europee la Francia era la maggior sostenitrice della necessità di creare una "Europa politica", ma con l'opposto obiettivo di ottenere una maggiore autonomia europea nei rapporti internazionali mediante il coordinamento delle politiche estere e di difesa di tutti i maggiori paesi europei.

Il fallimento del progetto della Comunità Europea di Difesa, e la nascita della Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio (1951) e della Comunità Economica Europea (1958) sembravano però dimostrare che l'unione europea stava seguendo la via,

¹ Robert Bloes (1970)

tracciata idealmente dai funzionalisti, dell'integrazione delle *low politics* piuttosto che fondarsi su progetti di integrazione politica.

L'idea di creare un'unione politica occidentale tuttavia non fu mai abbandonata, neanche durante gli anni sessanta quando a livello ufficiale essa non veniva più menzionata. Gli stessi preamboli dei Trattati CECA e CEE affermavano che i firmatari erano "... risolti a sostituire alle rivalità secolari una fusione dei loro interessi essenziali, a fondare con l'instaurazione d'una comunità economica le prime assise d'una comunità più vasta e più profonda..."² e "a porre le fondamenta di una unione sempre più stretta fra i popoli europei"³. Anche l'idea della cooperazione in materia di politica estera come mezzo per arrivare all'integrazione politica era stata sempre presente come dimostra, oltre che il progetto CED, il progetto di "Unione dei Popoli Europei e Unione degli Stati", presentato nel 1961 dal diplomatico francese Fouchet. Esso prevedeva la creazione di una unione tra gli Stati firmatari del trattato CECA finalizzata alla instaurazione di una politica estera e di difesa comune; le aree di competenza dell'Unione sarebbero state la politica estera, la difesa, la cultura, i diritti dell'uomo⁴. La struttura istituzionale prevista era formata da un Consiglio dell'Unione, organo direttivo che avrebbe deciso all'unanimità e da una Commissione politica costituita da funzionari nazionali che avrebbe preparato i lavori del consiglio.

Il piano rispecchiava la concezione gollista dell'integrazione europea intesa come cooperazione organizzata degli Stati, finalizzata alla creazione di una confederazione. Dopo il rifiuto di un tale progetto da parte dei partners comunitari si dovette aspettare il 1970 per avere un documento ufficiale della Comunità che riproponesse la politica estera come campo di cooperazione.

² Preambolo del "Trattato che istituisce la Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio".

³ Preambolo del "Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea".

⁴ I progetti presentati dal ministro francese furono in realtà due, ma la struttura descritta era fondamentalmente la stessa, con la differenza che nel secondo "Piano Fouchet" del 1962 il progetto di Unione veniva esteso anche ad alcune aree economiche.

Il 2 dicembre 1969 la conferenza dei Capi di Stato e di governo della Comunità Economica Europea, tenutasi all'Aja, aveva incaricato i ministri degli esteri di studiare il modo per far compiere dei progressi all'Unione Europea, ottenendo come risposta il Rapporto di Lussemburgo firmato il 27 ottobre 1970, considerato l'atto di nascita della CPE. In esso i ministri degli esteri comunitari individuano nella cooperazione in materia di politica internazionale la via migliore per giungere all'unione politica:

"... L'attuazione delle politiche comuni già instaurate o in via di esserlo richiede un corrispondente sviluppo nella sfera politica in quanto è vicino il momento in cui l'Europa dovrà essere in grado di parlare con una sola voce.. L'attuale sviluppo delle Comunità Europee richiede agli Stati Membri di intensificare la loro cooperazione politica e di provvedere in una fase iniziale ad un meccanismo per armonizzare le loro visioni riguardo alla politica internazionale. Di conseguenza i ministri pensano che gli sforzi inizialmente devono essere concentrati sul coordinamento delle politiche estere al fine di mostrare che l'Europa ha una missione politica..."³.

L'obiettivo della CPE è stato, sin dal suo primo apparire, quello di far compiere al processo integrativo il salto di qualità dalla dimensione economica a quella politica, attivando il fenomeno di *spillover* che i teorici funzionalisti dell'integrazione avevano previsto sin dalla firma dei trattati di Parigi e Roma.

Il successo della proposta del Rapporto di Lussemburgo è determinato dal periodo in cui esso si colloca. All'inizio degli anni settanta infatti si era concluso il periodo transitorio previsto dai Trattati istitutivi per il completamento dell'unione doganale. Ciò determinò la crescita del livello economico e degli scambi commerciali interni. Sebbene i documenti allora emessi dalle istituzioni europee mostrassero la volontà di tenere nettamente distinti i problemi economici da quelli politici, l'interdipendenza tra i due

³ "Rapporto di Lussemburgo" in *Bollettino delle Comunità Europee* n. 11, novembre 1970.

ambiti determinò, in quel periodo, la necessità di un approccio comune dei Sei alle conseguenze politiche esterne di questa mutata situazione. I Paesi membri affermavano di considerarsi una entità economica e non politica, ma il resto del sistema internazionale guardava alla Comunità Europea come ad una realtà politica; gli Stati Uniti consideravano l'Europa una rivale commerciale per il suo enorme potenziale economico e il Segretario di Stato americano Henry Kissinger parlava di sistema internazionale pentapolare di cui l'Europa costituiva uno dei lati: agli occhi del mondo un gigante economico come la Comunità Europea non poteva essere un nano politico. La necessità di rispondere alle sollecitazioni esterne con un approccio comune venne percepita dai Paesi membri, che videro nel rapporto di Lussemburgo un compromesso ideale tra la necessità di una concertazione di alcune posizioni politiche e la volontà dei governi di non cedere alle istituzioni comunitarie in materia di *high politics* parte del loro potere decisionale. Il "meccanismo Davignon"⁶ sulla concertazione politica, previsto dal rapporto di Lussemburgo, pur citando la politica estera come campo di cooperazione, non creava obblighi di azione comune, affidava ad una riunione intergovernativa il compito di ricercare l'accordo e non fissava metodi e procedure operative. Una forma di cooperazione "alla carta" che consisteva nel ricercare un accordo su singoli problemi di interesse comune distinta dal processo integrativo funzionale sia a livello istituzionale che politico.

La Comunità Europea dei Trattati aveva fatto sorgere la necessità della CPE, ma alle istituzioni comuni venne sottratta ogni possibile competenza in materia. L'integrazione politica, distinta dall'integrazione funzionale, sembrava aderire all'interpretazione gollista dell'integrazione. Alla base della costruzione europea si poneva la distinzione tra *high politics* e *low politics* e una tale ingegneria riceveva il particolare sostegno del governo francese per il quale la CPE e la Comunità avevano in comune il fine ultimo della costruzione europea, ma potevano operare in reci-

⁶ Così definito dal nome del ministro degli esteri belga che presiedeva la riunione ministeriale nel semestre di presentazione del rapporto.

proca autonomia⁷. Contrari alla netta separazione tra le istituzioni comunitarie e la CPE si dichiararono i governi olandese e tedesco⁸; quest'ultimo affermò la stretta connessione tra la Cooperazione Politica e la Comunità e la necessità per la CPE di un approccio maggiormente collegato con il meccanismo comunitario⁹.

Durante gli anni settanta la CPE ottenne risultati sorprendenti viste le deboli premesse istituzionali: lo svolgimento della Conferenza sulla Sicurezza e la Cooperazione in Europa fornì un forte impulso ai lavori in quanto le prime riunioni dei ministri degli esteri comunitari si dovettero occupare della preparazione delle posizioni che i propri paesi avrebbero dovuto assumere durante i lavori della Conferenza; il numero delle riunioni e degli incontri di tutto l'apparato della CPE fu di molto superiore a quello previsto dal rapporto di Lussemburgo e, nonostante che le problematiche trattate nell'ambito della Conferenza riguardassero spesso aspetti fondamentali delle singole politiche statali¹⁰, i governi della Comunità raggiunsero una posizione comune nei lavori della Conferenza e l'Atto finale venne firmato anche dal Presidente di turno della Comunità. La frequenza delle riunioni permise alle burocrazie nazionali di conoscersi e di lavorare insieme, creando così le premesse dell'*habit of working together* considerato oggi come uno dei principali risultati acquisiti della CPE.

Il tema della CSCE e delle relazioni politiche in Europa portarono ad analizzare le nozioni di interesse europeo e di Europa stessa: prima della firma dell'Atto di Helsinki, infatti, i governi della Comunità emisero la "Dichiarazione sull'Identità Europea"¹¹ che individuava l'esistenza di principi comuni europei — la democrazia rappresentativa, il ruolo della legge, la giustizia sociale e il rispetto dei diritti umani — sui quali fondare il processo integrativo e in base ai quali fissare i principi fondamentali delle relazioni politiche esterne dei paesi membri. Questa dichiarazione

⁷ Vedi B. Staden (1972).

⁸ Vedi Wallace e Allen (1983).

⁹ Vedi B. Staden (1972).

¹⁰ Si trattava, ad esempio, dell'assetto territoriale della Germania.

¹¹ Firmata dai Ministri degli Esteri della Comunità a Copenhagen il 14 dicembre 1973.

ebbe un valore fondamentale per delineare il ruolo che la Comunità Europea stava acquisendo nel sistema internazionale in quanto chiari alla Comunità stessa, prima che agli altri, l'esistenza di una dimensione politica dell'integrazione fino ad allora negata o comunque trascurata. La volontà dei paesi comunitari di porsi quale terzo attore durante i lavori della Conferenza riguardante l'assetto geopolitico europeo si poteva concretizzare esclusivamente mostrando l'esistenza di posizioni comuni. Tale esigenza determinò il successo iniziale della CPE che si delineò quale meccanismo di consultazione in materia di politica internazionale tra i paesi comunitari che, pur non considerando l'ipotesi di una politica estera comune se non come obiettivo a lungo termine, riconoscevano l'importanza dello sviluppo dell'integrazione nei suoi aspetti politici, oltre che economici.

Il 23 luglio 1973 i ministri degli esteri firmarono a Copenhagen un rapporto sulla CPE che, pur non apportando nessuna modifica ai principi della cooperazione politica, ne descrisse il funzionamento sviluppatosi durante i primi tre anni. Con il Rapporto di Copenhagen i governi sottolinearono la validità dell'approccio pragmatico scelto per la loro cooperazione politica e la volontà di mantenere un tale metodo di lavoro:

"... I ministri notano che il meccanismo pragmatico descritto dal Rapporto di Lussemburgo ha mostrato la sua flessibilità ed efficacia..."¹².

L'impegno politico assunto dai governi rimase sostanzialmente immutato, nonostante la presenza di un primo accenno alla consultazione dei partners preventiva alla presa di posizioni nazionali autonome. Questo impegno, però, era ancora descritto in termini vaghi sia perché l'interesse europeo, considerato il campo in cui l'impegno era valido, non era stato definito nei contenuti, sia perché la preventiva consultazione dei partners era prevista solamente nei casi in cui una posizione comune si sarebbe pre-

¹² Vedi "Rapporto di Copenhagen", in *Bollettino della Comunità Europea*, Luglio 1973.

sentata "necessaria o desiderabile"; in entrambi i casi sono state utilizzate formule che avrebbero lasciato la massima libertà di interpretazione ai Ministri degli Esteri.

La reale importanza del rapporto di Copenhagen è rappresentata dal fatto che, a distanza di soli tre anni dalla nascita della CPE, i governi riuscirono a tracciare un primo bilancio dei risultati acquisiti: il *reflex of coordination* e l'*habit of working together* dimostrano che per la prima volta la *high politics* è stata oggetto di discussione al di fuori dei governi e parlamenti nazionali.

Il prodotto della CPE durante gli anni settanta è rappresentato soprattutto da dichiarazioni comuni riguardanti i principali problemi della politica internazionale; la difficoltà di raggiungere l'accordo su azioni comuni è stata considerata una dimostrazione della inefficienza del meccanismo CPE; ma se le divergenze interne, presenti in gran numero, e la lentezza operativa impedirono durante gli anni '70 alla CPE di produrre rilevanti azioni comuni anche in presenza di gravi crisi internazionali, è importante non dimenticare che durante la paralisi che l'integrazione europea aveva vissuto in quel periodo, la CPE rappresentò l'unico campo in cui la Comunità continuava a lavorare per la ricerca di una concertazione che potesse presentare l'Europa nell'ambito dei consessi internazionali come un'entità politica.

Nel periodo della crisi petrolifera del 1973 i paesi europei non riuscirono a concertare una risposta comune ai problemi economici, ma a livello politico dichiaravano:

"... (i nove paesi membri) vogliono rafforzare la loro coesione interna e contribuire alla instaurazione di una reale politica estera europea..."¹³.

Era la prima volta che si parlava di una politica estera comune, anche se solo con una dichiarazione di intenti, e questo avveniva in un periodo in cui il processo integrativo stava attraversando una grave crisi.

¹³ Vedi "Dichiarazione sull'Identità Europea" in *Bollettino della Comunità Europea* n. 12, Dicembre 1973.

10 Gli anni settanta hanno rappresentato il momento di avvio della CPE che in quel periodo ha permesso alle diplomazie nazionali di conoscersi e di iniziare una collaborazione mai realizzata prima. Anche se la Comunità non aveva raggiunto lo status di attore internazionale, la sua presenza politica nel sistema cominciava a realizzarsi: alla fine degli anni settanta erano 118 i Paesi che avevano relazioni diplomatiche con la Comunità, e il complesso meccanismo del dialogo euro-arabo, instaurato durante lo svolgimento della crisi petrolifera, è da annoverarsi tra gli effetti indotti della CPE; sebbene si sia dimostrato poco efficiente, esso ha reso la Comunità interlocutore alternativo dei paesi arabi rispetto alle grandi potenze.

Il Vertice di Parigi dei Capi di Stato e di governo, del dicembre 1974, fornì alla CPE un centro di direzione politica comune con la integrazione funzionale. Infatti in quella occasione venne istituzionalizzata la pratica dei Vertici di Capi di Stato e di governo che furono denominati "Consiglio Europeo". A questa nuova istituzione venne affidato il potere di direzione politica delle attività della Comunità e della CPE. La istituzionalizzazione dei vertici ebbe un ruolo fondamentale nell'evoluzione dell'integrazione in quanto determinò il passaggio del potere direzionale della Comunità dalle mani della Commissione a quelle dei governi nazionali riuniti nel Consiglio Europeo. Per la CPE, che sin dal suo primo apparire è stata diretta dai governi nazionali, le decisioni del vertice di Parigi attuarono un approfondimento dei legami tra evoluzione dell'integrazione politica e dell'integrazione economica che, pur avendo una struttura istituzionale diversa, miravano entrambe allo stesso fine: l'Unione Europea.

In conclusione durante gli anni settanta la CPE si delineò quale meccanismo di informazione e consultazione su problemi di politica estera del quale paesi integrati in molti settori funzionali necessitavano sia per rendere almeno in parte prevedibili le azioni politiche individuali e assicurarsi che le azioni di uno non recassero danno all'interesse degli altri, sia per accrescere la capacità di azione internazionale di tutti mediante l'affermazione di azioni comuni.

2.1.2. Evoluzione istituzionale

Il carattere singolare della CPE trova conferma nelle modalità con le quali si è realizzato il suo processo di istituzionalizzazione, durato sedici anni e concluso nel 1986 con l'approvazione dell'Atto Unico Europeo. Durante questo lungo periodo i metodi di lavoro e la struttura decisionale in parte venivano descritti dai rapporti annuali che i Ministri degli Esteri e i Capi di governo emettevano sulla CPE e in parte desunti dai comportamenti che i decisori assumevano di volta in volta, in base al problema in discussione.

Il rapporto di Lussemburgo descrisse per la prima volta il meccanismo decisionale e i decisori. La riunione dei Ministri degli Esteri della Comunità, che doveva aver luogo almeno due volte per anno, era l'organo centrale della CPE. Esso poteva essere affiancato dalla riunione dei Capi di Stato e di governo in casi di particolare gravità o importanza. Si prevedeva una consultazione straordinaria o di urgenza in caso di crisi internazionale. Le modalità operative venivano curate dal presidente in carica della riunione dei Ministri la cui nazionalità coincideva con quella della Presidenza del Consiglio dei Ministri della Comunità. Si prevedeva inoltre un comitato composto dai direttori politici delle ambasciate dei paesi membri che si sarebbe dovuto riunire almeno quattro volte per anno con il compito di preparare le riunioni ministeriali e di svolgere tutti gli incarichi ad esso affidati dai ministri. Il comitato poteva disporre di gruppi di lavoro per l'analisi di problemi specifici; l'oggetto della cooperazione veniva identificato in tutte le questioni di politica estera ritenute importanti dai paesi membri.

Le istituzioni comunitarie non svolgevano all'interno di questo meccanismo nessun ruolo attivo: si prevedeva che la Commissione sarebbe stata invitata a far conoscere il suo parere solo nel caso in cui l'attività della CPE avesse riguardato argomenti di competenza comunitaria. Era previsto, inoltre, un meccanismo di informazione tra la Commissione politica del Parlamento Europeo e i Ministri degli Esteri costituito dall'incontro semestrale delle due parti che assumeva la forma di colloqui informali per

permettere loro di esprimere liberamente le opinioni sulle materie trattate in ambito di CPE.

Le caratteristiche assunte dal processo decisionale in materia di cooperazione in politica estera risultano essere profondamente diverse dal *decision-making* descritto dai Trattati istitutivi. Esse non erano collegate né coordinate con le parallele attività delle Istituzioni comunitarie. L'organo centrale del "meccanismo Davignon" aveva carattere intergovernativo e il meccanismo di presa delle decisioni non seguiva nessuna regola codificata; la sua definizione era affidata agli stessi governi che potevano modificarlo di volta in volta in base agli argomenti in discussione, senza obbligo di raggiungere una posizione comune.

L'obiettivo a cui si tendeva, almeno nelle parole del Rapporto, non era certo quello di creare una politica estera comune, ma semplicemente di migliorare la conoscenza reciproca per facilitare il processo di sviluppo della "Unione Europea": l'unico obbligo a cui i governi si sottoponevano con la firma del rapporto di Lussemburgo era quello di consultarsi ogni sei mesi, e non certo di accordarsi né di agire in comune.

Il rapporto di Copenhagen venne redatto nello stesso anno in cui prendeva avvio la Conferenza sulla Sicurezza e sulla Cooperazione in Europa. Nella prima parte esso poteva già elencare alcuni risultati acquisiti dal meccanismo CPE. Il numero delle riunioni dei Ministri, del Comitato dei Direttori politici e dei gruppi di lavoro risultò superiore alle scadenze minime previste dal rapporto di Lussemburgo per permettere ai rappresentanti comunitari ai lavori della CSCE di presentare posizioni comuni. Il primo risultato del meccanismo CPE individuato nel Rapporto di Copenhagen è il "*reflex of co-ordination*"¹⁴, consistente nella capacità degli Stati membri di considerare e discutere congiuntamente materie concernenti i rapporti internazionali, fino ad allora considerati di stretta competenza nazionale. Altro risultato citato dal rapporto è l'"*habit of working together*"¹⁵, cioè l'abitudine ac-

¹⁴ Vedi "Secondo rapporto dei Ministri degli Esteri ai Capi di Stato e di Governo della Comunità Europea" in *European Political Cooperation Documentation Bulletin*, Luglio 1973.

¹⁵ *Ibidem*.

quisita dalle diplomazie nazionali a collaborare e a scambiarsi informazioni. Nell'ottica di favorire queste tendenze cooperative il secondo rapporto sulla CPE, pur non avendo modificato il grado minimo di impegni assunti nel precedente rapporto, aumentò il numero delle riunioni dei Ministri a quattro per anno e istituì il "Gruppo dei Corrispondenti", formato da funzionari dei Ministeri degli Esteri dei governi in continuo contatto reciproco con il compito di implementare le decisioni prese in ambito CPE e affiancato nella fase operativa dalle ambasciate dei paesi membri. I rapporti con le istituzioni comunitarie vennero chiariti nel punto 12 del Rapporto che sottolineava l'autonomia della CPE dal meccanismo comunitario descritto dal Trattato di Roma, anche se a entrambi era affidato il compito di favorire l'Unione Europea. Il Parlamento Europeo continuava ad essere informato delle attività della CPE con le stesse modalità previste dal Rapporto di Lussemburgo, ma gli incontri tra la commissione politica del Parlamento e i Ministri vennero aumentati a quattro.

Alla fine del 1975 il primo ministro belga Leo Tindemans presentò un Rapporto sull'Unione Europea, risultato dell'incarico affidatogli dal vertice di Parigi del dicembre 1974. Il rapporto conduceva una lucida analisi della situazione in cui la Comunità si trovava. Auspicando un'Unione Europea non basata sull'idea di una "Europa tecnocratica"¹⁶, esso prevedeva una azione europea comune, non più divisa nei metodi e nei principi in settori, ma coerente ed unica "in tutti i campi essenziali delle nostre relazioni esterne, sia che si tratti di politica estera, sia che si tratti di sicurezza, di relazioni economiche, di cooperazione"¹⁷, con un unico centro decisionale, con l'abolizione della divisione tra integrazione nei settori funzionali ed integrazione nel settore della *high politics*. In quest'ottica il rapporto Tindemans prevedeva delle novità anche nel campo della CPE: il primo ministro belga suggerì di fornire alle decisioni prese in sede CPE un carattere obbligatorio per la politica estera nazionale dei governi per far sì che

¹⁶ Rapporto Tindemans, in *Bollettino Della Comunità Europea*, Supplemento n. 1, 1976.

¹⁷ *Ibidem*.

*“le tendenze minoritarie debbano uniformarsi agli orientamenti della maggioranza al termine dei dibattiti”*¹⁸. L’impegno politico che legava i partners si sarebbe trasformato in impegno giuridico e il meccanismo di consultazione si sarebbe evoluto in politica estera comune.

La ridefinizione dei rapporti con gli Stati Uniti *“nostri alleati, nostri partners e talvolta nostri concorrenti”*¹⁹, era considerato dal rapporto Tindemans uno tra gli obblighi principali della nuova Unione che aveva la necessità di presentarsi come attore unitario nei rapporti con l’alleato atlantico al fine di *“stabilire ... dei rapporti fondati sul principio dell’uguaglianza, esenti da ogni idea di soggezione”*²⁰. Strettamente collegata al problema dei rapporti con gli Stati Uniti appare la seconda priorità che il rapporto individuò nel processo di costruzione europea: la sicurezza.

*“L’Unione europea rimarrà incompleta fintanto che non avrà una politica di difesa comune... propongo pertanto di decidere: di procedere a scambi di vedute sui nostri problemi specifici in materia di difesa..., di cooperare nella produzione degli armamenti”*²¹.

Anche in materia di difesa le decisioni dell’Unione avrebbero dovuto avere, secondo Tindemans, carattere obbligatorio per gli Stati membri.

Un tale rapporto rispecchiava le posizioni di tutti quegli ambienti comunitari che miravano a trasformare la Cooperazione Politica in una reale politica comune europea, ma appariva eccessivamente impegnativa ai governi membri che, appena cinque anni dopo il rapporto di Lussemburgo, non mostravano di voler modificare il meccanismo da esso instaurato. Il Consiglio Europeo dell’Aja del novembre 1976, infatti, affermò la sua volontà *“di esercitare la sua sovranità in una maniera progressivamente convergente”*²².

¹⁸ *Ibidem.*

¹⁹ *Ibidem.*

²⁰ *Ibidem.*

²¹ *Ibidem.*

²² Vedi *Bollettino della Comunità Europea*, n. 11, 1976.

I Rapporti di Lussemburgo e di Copenhagen descrivevano quindi i caratteri peculiari che i governi comunitari avevano voluto assegnare al *policy-making* della CPE: natura intergovernativa, pragmatismo, parallelismo rispetto alle istituzioni comunitarie, processo decisionale basato non sul voto ma sul consenso. Un meccanismo, cioè, che non presentava le caratteristiche dell'integrazione sovranazionale, ma possedeva le caratteristiche tipiche delle riunioni intergovernative e sembrava essere vicino alle tradizionali forme di concertazione diplomatica multilaterale. A differenziarlo vi era il contesto in cui esso operava, rappresentato dalla Comunità che, pur essendo esclusa dal meccanismo, lo influenzava con le sue continue richieste di collegamento tra i due aspetti delle attività comuni e, se non obbligava i governi a prevedere una forma di partecipazione delle istituzioni comunitarie alla CPE, li spingeva comunque a tenere conto dei principi espressi in sede di istituzioni europee.

Era sorto, nel decennio descritto, un fenomeno di concertazione delle politiche estere tra governi nell'ambito del sistema internazionale caratterizzato da processi politico-istituzionali tali da creare aspettative sia nei suoi stessi partecipanti, sia all'esterno della Comunità. Per far fronte a tali aspettative, era necessario passare dalla fase di consolidamento, durata dieci anni, ad una nuova fase in cui appariva necessario un approfondimento dell'impegno politico ed istituzionale, come dichiarava nel 1979 il capo della direzione politica del Ministero degli Esteri belga, de Schoutheete:

*"We have reached a plateau, as it were. We can continue more or less with what we are already doing, but it is difficult to do much more on the basis of present data and structures"*²³.

²³ Philippe de Schoutheete, "European Political Cooperation: achievements and prospects" in *European Documents*, n. 1061, luglio 1979 citato in W. Nicoll and T. Salmon (1990), p. 112.

2.2. Gli anni '80: dal rapporto di Londra all'Atto Unico Europeo, verso un nuovo impegno

2.2.1. *Dal Rapporto di Londra al progetto parlamentare di Unione Europea*

Nel dicembre 1979, in occasione dell'invasione sovietica dell'Afghanistan, il meccanismo della Cooperazione Politica si mostrò insufficiente nella gestione comune di tale avvenimento internazionale, anche se si trattava di crisi avente notevole rilevanza per la sicurezza e l'ordine regionale europeo.

Apparve allora in tutta la sua urgenza l'esigenza di modificare il meccanismo CPE. Esso non poteva essere annullato in quanto durante il primo decennio del suo funzionamento aveva creato, tra i paesi comunitari, una rete di rapporti basati su consultazioni e scambi di informazione la cui interruzione avrebbe avuto conseguenze negative sia sulle diplomazie nazionali che sul prestigio della Comunità stessa; ma andava riformato per aumentarne l'efficienza e per evitare che portasse alla paralisi diplomatica dei paesi che vi aderivano.

I due progetti di riforma della CPE presentati all'inizio degli anni ottanta hanno rappresentato altrettanti approcci con i quali ci si poneva di fronte al problema. Il primo progetto venne presentato da Lord Carrington nel novembre 1980 e rispecchiava l'approccio inglese alla riforma della CPE mirante a migliorare le procedure, mantenendo però inalterate le caratteristiche fondamentali del "meccanismo Davignon". Il piano inglese prevedeva la creazione di un segretariato tecnico con il compito di coadiuvare la Presidenza negli aspetti amministrativi della sua attività e l'instaurazione di una procedura di urgenza mediante la quale i ministri si sarebbero potuti incontrare entro 48 ore in caso di crisi internazionale.

Il secondo progetto, del novembre 1981 era di iniziativa italo-tedesca e prevedeva la trasformazione della Comunità Europea in "Unione Europea" mediante una riforma strutturale dei meccanismi esistenti. Lo sviluppo di un sistema monetario europeo e di un sistema di sicurezza comune erano considerati dal piano Gen-

sher-Colombo²⁴ i principali strumenti di tale riforma che individuava nella politica estera comune un elemento essenziale per fornire l'Europa comunitaria del ruolo internazionale che le spettava.

A questo fine si prevedevano, oltre l'intensificazione delle consultazioni reciproche e l'impegno a considerare le decisioni prese in sede CPE vincolanti per le politiche estere nazionali, le seguenti misure riguardanti la instaurazione di una politica estera comune:

"Le strutture del processo decisionale delle Comunità europee e della cooperazione politica europea dovranno essere unificate sotto la responsabilità del Consiglio Europeo... Il Consiglio Europeo delibererà su tutte le materie concernenti la Comunità Europea e la Cooperazione Politica Europea..."²⁵.

Un'unica istituzione avrebbe, quindi, diretto la CE e la CPE, al fine di *"... amalgamare le esistenti strutture delle Comunità Europee (CE), della cooperazione politica europea (CPE) e del Parlamento Europeo, nonché rafforzare l'orientamento politico della costruzione europea"*²⁶. Veniva inoltre previsto il rafforzamento del ruolo della Presidenza in relazione ai suoi poteri di iniziativa, coordinamento e capacità operativa in materia di CPE, e la creazione di un segretariato. Il progetto accennava anche alla cooperazione nel campo della sicurezza e sembrava prevedere, anche se non esplicitamente, la costituzione di un Consiglio europeo della sicurezza

*"La concertazione sulle questioni della sicurezza mira a promuovere l'indipendenza dell'Europa, proteggere i suoi interessi vitali e rafforzare la sua sicurezza. Nell'ambito di tale concertazione, qualora risulti necessario affrontare in un'ottica più specifica problemi di comune interesse, il consiglio si può riunire in una composizione diversa"*²⁷.

²⁴ Il progetto italo-tedesco viene generalmente indicato con i nomi dei due ministri degli esteri allora in carica.

²⁵ "Progetto di Atto Europeo", in *Bollettino CE* n. 11, 1981.

²⁶ *Ibidem*.

²⁷ *Ibidem*.

Il piano italo-tedesco prevedeva quindi un incremento dell'impegno dei governi nell'ambito dei lavori della CPE sia dal punto di vista politico che giuridico. L'unificazione del centro decisionale della Comunità avrebbe comportato una diminuzione della libertà di azione dei governi riguardo alle decisioni prese in sede di CPE, derivante dalla necessaria coerenza tra questa e i principi e le azioni della Comunità dei Trattati. La previsione dell'obbligatorietà della CPE per le politiche estere nazionali inoltre rendeva il piano realmente innovativo riguardo alla Cooperazione politica; ma se si analizzano le previsioni del piano dalla prospettiva della dinamica istituzionale da esse descritta, si può affermare che esso, piuttosto che mirare alla trasformazione della CPE in politica estera sovranazionale comunitaria, ne riafferma il carattere intergovernativo in quanto affida al Consiglio Europeo la direzione politica della Comunità nel suo complesso. Esso sembra voler ridurre anche la sovranazionalità delle altre politiche comunitarie, anch'esse affidate alla direzione di un organo intergovernativo e aumentare le materie di competenza della Comunità. Weiler osserva come tale processo appaia presente nella dinamica istituzionale della Comunità sin dalla fine degli anni sessanta e come esso abbia comportato un aumento della "sovranazionalità normativa", cioè dei settori sottratti alle legislazioni nazionali ed affidati alla competenza della Comunità, a cui è corrisposto un decremento della "sovranazionalità decisionale", cioè del carattere sovranazionale del processo decisionale comunitario, che risulta essere stato modificato rispetto alle previsioni dei trattati dalla istituzionalizzazione del Consiglio Europeo del 1974. La creazione di tale istituzione di fatto ha spostato la funzione di iniziativa e direzione politica dalla Commissione, che per la sua composizione si può definire sovranazionale, al Consiglio Europeo che oltre ad essere organo intergovernativo per la sua composizione, adotta un processo decisionale che spesso non differisce dalla pratica della concertazione intergovernativa²⁸.

Il piano italo-tedesco venne discusso per la prima volta in sede comunitaria durante il Consiglio Europeo di Londra del 26

²⁸J. Weiler (1985).

e 27 novembre 1981. Il progetto produsse reazioni differenti nei vari paesi comunitari: la menzione della sicurezza europea è stata la questione più controversa, soprattutto in relazione alle parole presenti nel preambolo:

"I capi di stato e di governo dei dieci stati membri ... (sono) convinti che la sicurezza dell'Europa deve essere garantita anche mediante un'azione comune specifica che contribuisca a preservare la sicurezza comune dei partners dell'Alleanza atlantica..."²⁹.

Formule ancora lontane dal tono del rapporto Tindemans, a cui il piano italo-tedesco spesso si avvicinava, ma che apparivano ancora eccessivamente impegnative ai governi. L'Irlanda opponeva la sua neutralità al possibile sviluppo di una cooperazione nel campo della sicurezza; alcuni paesi temevano che lo sviluppo di un sistema europeo di sicurezza potesse incrinare i rapporti con gli Stati Uniti nel quadro della NATO. Il Consiglio Europeo di Londra si limitò a "prendere nota" del piano e ad invitare i ministri degli esteri ad esaminarlo insieme alla Commissione³⁰.

La Commissione accolse positivamente lo spirito del progetto mirante a porre le istituzioni comunitarie al centro della integrazione politica mediante l'unificazione dei processi decisionali CE e CPE e il rafforzamento del ruolo del Parlamento; anche la progettata cooperazione in materia di sicurezza trovò il parere favorevole della Commissione.

"La Commissione è convinta che è perfettamente possibile eliminare dal testo alcune oscurità, come pure inserirvi alcune precisazioni. Ciò che conta è lo spirito che ha ispirato gli autori. Ed essa condivide questo spirito"³¹.

Il Parlamento Europeo non riuscì ad adottare una posizione comune sul progetto per le profonde divergenze tra i gruppi

²⁹ Progetto di Atto Europeo, *op. cit.*

³⁰ Vedi il testo delle conclusioni del Consiglio Europeo di Londra in *Bollettino CE*, n. 11, 1981.

³¹ Vedi *Bollettino CE*, n. 11, 1981.

parlamentari. Il Partito Popolare Europeo non considerò sufficiente il progetto italo-tedesco perché non fissava in anticipo le varie fasi di realizzazione della nuova struttura istituzionale³². Il deputato del gruppo comunista Altiero Spinelli lo giudicò insoddisfacente in quanto semplice variante del sistema di collaborazione intergovernativa³³, mentre i comunisti francesi affermavano che il meccanismo da esso previsto limitava *“la libertà di azione di quegli Stati che vogliono realizzare un vero cambiamento sociale”*³⁴.

Il progetto fu studiato e analizzato da una commissione “ad hoc” formata da funzionari dei ministeri degli esteri dei paesi membri sotto la presidenza dell’ambasciatore belga de Schoutheete che svolse i suoi lavori per due anni prima di giungere all’approvazione di un testo comune. I problemi che maggiormente divisero i governi furono la questione della obbligatorietà delle posizioni comuni in materia di politica estera, che implicava un sistema di voto a maggioranza all’interno del Consiglio Europeo, e l’unificazione delle strutture decisionali della CE e della CPE. Inghilterra, Grecia e Danimarca apparivano contrarie alle modifiche proposte in tali campi dal piano italo-tedesco, sostenute invece oltre che dai due governi proponenti, da quello olandese, belga e lussemburghese³⁵.

La “Dichiarazione solenne sull’Unione Europea”, firmata durante i lavori del Consiglio Europeo di Stoccarda del 19 giugno 1983, rappresenta il risultato del lavoro svolto dalla “commissione de Schoutheete” sul testo del progetto Gensher-Colombo. In essa è evidente il disaccordo dei governi sul carattere che la riforma della CPE avrebbe dovuto assumere nel secondo decennio della sua attività. Se appariva indispensabile definire alcune problematiche, quali la sicurezza comune, i rapporti tra istituzioni comunitarie e CPE, e affrontare la necessità di una maggiore incisività della Comunità nell’ambito internazionale mediante azioni comuni, i governi non si mostravano, tuttavia, ancora disponibili ad annullare la di-

³² *Ibidem.*

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ Vedi Panayotis Ifestos (1987), pp. 299-309.

stinzione tra *low* e *high politics*, né ad arrivare alla costruzione di un sistema comunitario integrato in politica estera. Da ciò il carattere spesso compromissorio e ambiguo dei testi che negli anni ottanta hanno descritto la CPE a dimostrazione della necessità obiettiva di una sua modifica nonostante che tra i governi non vi fosse accordo riguardo al contenuto della trasformazione.

La Dichiarazione Solenne differiva in più punti dal testo iniziale del piano Gensher-Colombo. Sebbene la necessità di una politica estera comune dei paesi comunitari fosse citata in ambedue i testi, diversi erano i meccanismi previsti a tal scopo.

Nella Dichiarazione Solenne non si parlava più di unificare i processi decisionali della Comunità e della CPE, ma si prevedeva il loro coordinamento mediante l'azione del Consiglio Europeo che "... fornisce le linee direttrici di carattere politico generale per le Comunità Europee e la cooperazione politica europea"³⁶. A livello politico quindi vi era un centro direzionale unico rappresentato dal Consiglio, organo supremo sia della Comunità dei Trattati sia della Cooperazione; ma i due processi decisionali rimanevano ancora separati.

"... il Consiglio tratta le materie che ad esso competono in virtù dei Trattati secondo le procedure previste da questi ed i suoi membri tratteranno altresì, secondo le procedure appropriate, qualsiasi altra materia dell'Unione Europea, in particolare le materie che riguardano la Cooperazione politica"³⁷.

Sebbene lo scopo dichiarato di questa disposizione fosse di avvicinare l'apparato istituzionale della Comunità e quello della CPE, un'altra disposizione confermava la distinzione tra i due ambiti.

"Quando il Consiglio Europeo agisce nelle materie di competenza delle Comunità Europee, opera quale consiglio ai sensi dei Trattati"³⁸.

³⁶ Bollettino CE n. 6, 1983.

³⁷ *Ibidem*.

³⁸ *Ibidem*.

Anche il principio del vincolo per le politiche estere nazionali derivante dalle decisioni prese in sede CPE, presente nel progetto italo-tedesco, non appariva più nel testo adottato in cui invece si affermava

“I capi di Stato e di governo sottolineano il loro impegno a far sì che ogni Stato membro, nell’assumere posizioni o nell’adottare azioni nazionali, tenga pienamente conto delle posizioni degli altri partners e attribuisca la giusta importanza all’adozione di posizioni comuni europee e alla loro attuazione”³⁹.

Sono formule che, pur avendo riconosciuto l’importanza di una azione comune, lasciavano volutamente ampi margini di manovra ai governi, che sarebbero stati gli unici a decidere di volta in volta quale ne sarebbe stata l’interpretazione.

Anche la cooperazione in materia di sicurezza risultò ridimensionata rispetto al progetto italo-tedesco: la cooperazione comunitaria era prevista solo per gli aspetti politici ed economici della sicurezza e non per quelli militari, né si faceva menzione del consiglio europeo della sicurezza e della cooperazione nel campo della produzione degli armamenti.

La Dichiarazione Solenne, anche se ufficialmente basata sul piano italo-tedesco di riforma della CPE, in realtà annullò gli elementi realmente innovativi in esso previsti⁴⁰, apparendo piuttosto un documento in cui venivano ribaditi tutti i principi presenti nel terzo rapporto dei Ministri degli Esteri comunitari, approvato a Londra il 13 ottobre 1981, un mese prima della presentazione del piano Gensher-Colombo.

Il rapporto di Copenhagen del 1973 era stato per otto anni l’unico documento ufficiale su cui i governi si erano basati per i loro rapporti cooperativi in politica estera. La flessibilità e il pragmatismo che avevano caratterizzato la CPE sin dal suo primo

³⁹ *Ibidem.*

⁴⁰ Il Piano Gensher-Colombo e la Dichiarazione Solenne sull’Identità Europea sono stati qui analizzati solo nelle parti riguardanti la Cooperazione Politica Europea.

apparire avevano reso comunque possibile lo sviluppo di prassi di lavoro al di fuori dei testi ufficiali. Il Rapporto di Londra si limitò a ufficializzare i progressi che la CPE aveva compiuto durante gli anni settanta sia in campo procedurale che politico. In esso, ancora più che nella Dichiarazione Solenne, apparve evidente la contrapposizione tra le due opposte esigenze a cui i governi dovevano rispondere: da un lato la trasformazione della cooperazione politica in meccanismo finalizzato alla creazione di una politica estera europea che rispondesse alle esigenze di coerenza tra tutti i settori delle relazioni esterne comunitarie; dall'altro evitare la sovranazionalizzazione delle politiche estere, delle quali volevano mantenere la piena sovranità seppure all'interno di un meccanismo di reciproco controllo.

Il rapporto di Londra mostrò tale contraddizione nella differenza tra le dichiarazioni politiche e gli impegni di fatto accettati dai governi.

Nella prima parte del rapporto i governi affermarono che la CPE si era dimostrata ormai elemento centrale della politica estera di ogni paese membro; il raggiungimento di posizioni politiche comuni, che avrebbero fornito l'Europa del ruolo di attore del sistema internazionale, veniva considerato obiettivo prioritario. Tuttavia i governi si limitarono a rinnovare l'impegno a consultarsi reciprocamente prima di adottare politiche autonome o di lanciare iniziative nazionali su questioni di interesse comune, e a tener conto delle posizioni degli altri partners nella definizione delle posizioni da assumere in consessi internazionali. Erano impegni già assunti nel Rapporto di Copenhagen, anche se il linguaggio utilizzato nel rapporto di Londra aveva una forza espressiva maggiore del tono utilizzato nel 1973. Si legge nel Rapporto di Copenhagen:

"... I governi si consulteranno su tutte le questioni importanti e fisseranno le priorità tenendo i seguenti criteri... Gli argomenti devono riguardare gli interessi dell'Europa, sul nostro continente o al di fuori di esso, ove si renda necessaria o auspicabile una presa di posizione comune. Su tali questioni ogni Stato si impegna in linea di

*massima a non fissare definitivamente la propria linea di condotta senza aver consultato i suoi partners nel quadro della Cooperazione Politica*⁴¹.

Politicamente più impegnative e delineate le formule utilizzate nel Rapporto di Londra dove si legge:

*"... They (the Ten Foreign Ministers) emphasise their commitment to consult partners before adopting final positions or launching national initiatives on all important questions of foreign policy which are of concern to ten as a whole. They undertake that in these consultations each member state will take full account of the position of other partners and will give due weight to the desirability of achieving a common position..."*⁴².

Tali dichiarazioni rappresentarono un passo avanti nella direzione di una maggiore coerenza di azione tra i partners europei, anche se l'impegno politico a cui i governi si riferivano non si tradusse in meccanismo istituzionale che ne potesse assicurare il rispetto. Inoltre nel punto del Rapporto in cui si menziona la volontà di raggiungere posizioni comuni, le formule del linguaggio tornano ad essere vaghe e prive di ogni riferimento ad un impegno politico o istituzionale:

*"... They (the ten Foreign Ministers) emphasise that not merely a common attitude but joint action, ... should be increasingly within the capacity of the ten"*⁴³.

Un elemento politico nuovo del Rapporto è rappresentato dalla menzione della sicurezza, limitatamente agli aspetti politici del problema, come possibile oggetto di discussione in ambito CPE⁴⁴.

Altro elemento che risalta alla lettura di tale Rapporto è il rafforzamento del ruolo della Presidenza in carica alla quale

⁴¹ Vedi *Bollettino della CE*, Luglio 1973.

⁴² Vedi *Bollettino della CE*, n. 11, 1981.

⁴³ *Ibidem*.

⁴⁴ *Ibidem*.

venne affiancato un gruppo di funzionari appartenenti alla presidenza precedente ed a quella successiva (la c.d. "troika"). Tale struttura appare come un tentativo di fornire l'azione della CPE del carattere della continuità, senza tuttavia creare organi permanenti che avrebbero potuto sostituirsi anche in parte alla volontà dei governi. La Presidenza, diventata il portavoce della Comunità nelle materie trattate in ambito CPE, fu inoltre considerata il principale interlocutore del Parlamento Europeo.

Alla Presidenza venne affidato il compito di coordinare le attività della CE e della CPE nel tentativo di incrementare la coerenza tra l'attività dell'integrazione funzionale e l'azione politica della CPE, senza però unificare il processo decisionale.

Altre due novità contenute nel rapporto di Londra sono state la previsione di una procedura di urgenza mediante la quale, a richiesta di tre Stati membri, fosse possibile convocare la conferenza ministeriale entro 48 ore, e la creazione di una rete di telex, definita "COREU", che avrebbe permesso ai corrispondenti europei di mettere in comunicazione tutte le ambasciate comunitarie in tempo reale.

La volontà di mantenere ancora la CPE sotto stretto controllo governativo e nello stesso tempo approfondire la conoscenza reciproca è dimostrata dalla importanza ufficialmente ribadita del carattere di *confidentiality* che ha caratterizzato molte attività della CPE e dalla ufficializzazione degli incontri informali "tipo Gymnich"⁴⁵.

Il rapporto di Londra appare un documento dal carattere altamente compromissorio. In esso i governi hanno evitato di inserire qualsiasi previsione che potesse aumentare il grado di sovranazionalità del processo decisionale della CPE, cercando allo stesso tempo di approfondire la cooperazione tra le politiche estere nazionali per evitare di mostrare un'immagine dell'Europa comunitaria priva di caratteri politici. Questo documento può

⁴⁵ Definiti così dalla località dove si tenne il primo incontro il 10 giugno 1974. Durante questo incontro i Ministri degli Esteri si riuniscono senza ufficialità, privi di un'agenda di lavoro ufficiale e senza dover rendere noto l'argomento e i risultati dei colloqui.

apparire come un risultato modesto in un momento in cui sembrava necessaria una reale politica estera comune. Tuttavia un'analisi approfondita del testo mostra che in esso si ritrovano temi politici che mai prima erano stati affrontati da un documento ufficiale, quali la centralità della CPE nell'ambito delle singole politiche estere, la volontà di ottenere un approccio comune europeo ai problemi del sistema internazionale, di far "parlare l'Europa con una sola voce"⁴⁶. È un documento che non ha modificato la struttura decisionale della Cooperazione né aumentato il suo grado di sovranazionalità, ma ha apportato miglioramenti effettivi delle pratiche di lavoro, per aumentare l'efficienza della Cooperazione pur non avendone mutata la natura. Ciò dimostra che la CPE negli anni Ottanta fu riconosciuta come elemento primario dell'integrazione europea e la resistenza dei governi ad approfondirne gli aspetti sovranazionali e ad aumentarne le competenze si scontrava con l'alto grado di interdipendenza politica che i meccanismi della Comunità avevano instaurato in Europa.

Nel luglio 1981 il Parlamento Europeo, per la prima volta eletto a suffragio universale, delegò ad una commissione istituzionale presieduta da Altiero Spinelli il compito di redigere un progetto di riforma globale della Comunità; la legittimità popolare fornì ai parlamentari il titolo per presentare le proposte di riforma istituzionale in direzione sovranazionale.

I lavori della commissione durarono due anni e mezzo dopo i quali essa presentò, il 14 febbraio 1984, un progetto di riforma dei Trattati che modificava profondamente la struttura istituzionale della Comunità. Il "Progetto di Trattato che istituisce l'Unione Europea", approvato dal Parlamento Europeo con 237 voti favorevoli, 31 voti contrari e 34 astenuti⁴⁷, era il frutto dell'accordo dei maggiori gruppi parlamentari europei e prevedeva come obiettivo fondamentale di ridare alle istituzioni comunitarie i poteri decisionali che, con l'affermarsi della prassi, erano stati affidati al Consiglio Europeo ed alle Commissioni permanenti,

⁴⁶ Vedi "Rapporto sulla Cooperazione Politica Europea" in "European Political Cooperation Documentation Bulletin", ottobre 1981.

⁴⁷ Vedi *Bollettino CE*, n. 2, 1984.

organi non previsti dai Trattati. In particolare, il progetto mirava a fornire il Parlamento di poteri decisionali e legislativi e a integrare nella prevista Unione la CPE e il sistema monetario europeo. La struttura istituzionale descritta nel progetto prevedeva di fatto la trasformazione della Comunità in un sistema federale di cui il Parlamento avrebbe rappresentato la Camera bassa, il Consiglio dei ministri (denominato "Consiglio dell'Unione") il Senato, e in cui la Commissione avrebbe svolto il ruolo di organo esecutivo, con un presidente nominato dal Consiglio Europeo che continuava ad esistere ma con il ruolo di coordinatore delle altre istituzioni. In materia di CPE il progetto si manteneva estremamente cauto avendo proposto riforme modeste rispetto alla portata innovativa dell'intero testo. In esso veniva mantenuta la distinzione tra "Azione Comune" e "Cooperazione": la prima sarebbe consistita nell'*"insieme degli atti — interni o internazionali — normativi, amministrativi, finanziari e giudiziari, nonché i programmi e le raccomandazioni dell'Unione, che emanano dalle sue istituzioni e s'indirizzano o a quest'ultime o agli Stati o agli individui"*⁴⁸.

Per Cooperazione invece si intendevano *"gli impegni che gli Stati membri prendono nel quadro del Consiglio Europeo"*⁴⁹ e che risultavano essere quelle materie che, nella prassi comunitaria, erano comprese nei lavori della CPE. Le questioni che, pur riguardando l'interesse diretto dei vari Stati membri, avrebbero trovato una gestione efficace solo a livello dell'Unione e i campi in cui una politica dell'Unione sarebbe apparsa necessaria a completare le politiche estere nazionali, sarebbero rientrati nella cooperazione e affidati alla competenza esclusiva del Consiglio Europeo. Al Consiglio Europeo, inoltre, sarebbe spettato di dare un contenuto concreto alle formule che descrivevano le materie della cooperazione, in quanto ad esso era affidato il compito di decidere se esistevano i presupposti per comprendere una materia in ambito comune, e sottrarla ai governi.

⁴⁸ *Ibidem.*

⁴⁹ *Ibidem.*

Il progetto includeva nell'ambito delle materie oggetto di cooperazione le questioni relative alla sicurezza, considerata però esclusivamente nei suoi aspetti politici ed economici.

Le relazioni internazionali dell'Unione risultarono il campo in cui il progetto del Parlamento risultò meno innovativo. Furono riproposti, infatti, i principi basilari del meccanismo esistente della CPE: mantenimento della distinzione tra i due processi decisionali riguardanti l'integrazione settoriale e l'integrazione politica, con il controllo esclusivo da parte dei governi del secondo, e distinzione tra l'aspetto militare e l'aspetto politico della sicurezza con esclusione del primo dalla cooperazione. La previsione della possibilità che il Consiglio Europeo potesse ampliare la cooperazione al campo degli armamenti, alla vendita di armi a paesi terzi, alla politica di difesa e di disarmo fu l'unico elemento di novità in materia di sicurezza.

L'ampliamento del ruolo del Parlamento in materia di relazioni internazionali riguardava solamente la condivisione tra esso e il Consiglio del potere di firmare i trattati internazionali dell'Unione. La CPE risultava ampliata da questo progetto in relazione alle materie di sua competenza, ma la sua gestione rimaneva di assoluta competenza del Consiglio europeo e dei governi.

La volontà del primo Parlamento Europeo eletto a suffragio universale di riuscire a presentare ai governi dei paesi membri il progetto approvato entro la fine della prima legislatura, certamente determinò questo approccio che, pur risultando innovativo, *"fa attenzione a non cadere nell'irrealismo, e a fare tabula rasa di quanto già esiste"*³⁰. Un approccio che il Parlamento non sempre è riuscito ad adottare, ma che in questa occasione è apparso eccessivamente moderato persino alla Commissione.

³⁰ Affermazione del Presidente della Commissione, G. Thorn, durante il corso del dibattito che è seguito alla presentazione del progetto, in *Bollettino CE*, n. 2, 1984, punto 1.1.3.

2.2.2. Dal Consiglio Europeo di Fontainebleau alla conferenza intergovernativa per la riforma dei Trattati

Il progetto parlamentare di riforma dei Trattati fu analizzato nel giugno 1984 dal Consiglio Europeo di Fontainebleau che, prendendo atto della necessità di una verifica dello status istituzionale della Comunità, decise la creazione di una commissione ad hoc che studiasse la possibilità di una riforma dei Trattati istitutivi sulla base della Dichiarazione solenne di Stoccarda e del progetto parlamentare sull'Unione Europea. La commissione, composta da rappresentanti personali dei governi assistiti dalla Commissione e presieduta dall'irlandese Dooge, presentò i risultati della sua analisi al Consiglio Europeo di Bruxelles del 29-30 marzo 1985.

La relazione del comitato Dooge si basava sulla necessità di "riforme istituzionali indispensabili per restituire all'Europa il vigore e l'ambizione delle sue origini"⁵¹ e della creazione di una vera entità politica "... che abbia i poteri per decidere a nome di tutti i cittadini, secondo procedure democratiche in funzione dei loro interessi comuni in termini di sviluppo politico e sociale, di progresso economico e di sicurezza..."⁵².

Gli obiettivi comunitari indicati nella relazione riguardavano il campo economico e commerciale — per il quale si suggeriva una migliore applicazione dei trattati già esistenti e la creazione della legislazione comune dei settori tecnologico, monetario e finanziario — e il campo politico; per quest'ultimo si auspicava l'instaurazione di una vera comunità politica fondata su valori comuni, mediante l'azione comune in materie quali la protezione dell'ambiente, la politica sociale, la tutela dei diritti dell'uomo.

La relazione intitolava il punto C alla "Ricerca di un'identità esterna"⁵³; in essa si assegnava alla Cooperazione Politica, che analogamente al progetto del Parlamento veniva distinta dalla "azione comune", il compito di formulare una politica estera europea. A tal scopo venivano indicate alcune misure atte ad

⁵¹ Vedi testo integrale della relazione in *Bollettino CE*, n. 3, 1985, punto 3.5.1.

⁵² *Ibidem*.

⁵³ *Ibidem*.

aumentare l'efficacia del meccanismo esistente come la creazione di un segretariato permanente per la Cooperazione Politica che aveva come scopo quello di assicurare all'azione delle varie presidenze una maggiore continuità e di realizzare una migliore coesione tra la CPE e le altre politiche esterne della Comunità. Venivano inoltre proposte la codificazione delle regole e delle prassi fino ad allora instauratesi in materia, la formalizzazione dell'impegno di consultazione preventiva, la ricerca di un consenso su problemi specifici che non fosse necessariamente rispondente all'opinione unanime, ma a quella della maggioranza dei governi.

Anche la sicurezza e la difesa europea erano considerati elementi cardine del processo di costruzione della futura unione, ma gli impegni previsti in questo settore si limitavano a scambi di opinione sulle questioni riguardanti la sicurezza dell'Unione, della regione europea e dell'intero sistema internazionale. Era previsto invece un maggiore impegno nel campo della ricerca scientifica dei materiali militari e della produzione dei materiali ad alta tecnologia, utilizzabili per incrementare il potenziale difensivo dell'Europa per cui si prevedeva *"l'impegno degli stati membri a realizzare congiuntamente la concezione, lo sviluppo e la produzione di tali sistemi e materiali"*⁵⁴.

Il comitato non dimenticò comunque di chiarire la sua posizione a riguardo dell'Alleanza Atlantica affermando che, sebbene fosse necessario riconoscere l'esistenza di un interesse alla sicurezza proprio dell'Unione, occorreva tener conto *"... dell'Alleanza Atlantica, quadro e fondamento della nostra sicurezza, ... delle situazioni specifiche degli stati membri della Comunità, ... della necessità per l'Alleanza Atlantica di mantenere in Europa un potenziale militare sufficiente per assicurare in maniera efficace la dissuasione e la difesa"*⁵⁵.

Le proposte del comitato Dooge in materia di riforma della CPE non modificavano ancora la struttura dualistica della Comunità instauratesi nel 1970. Miravano piuttosto ad aumentare il

⁵⁴ *Ibidem.*

⁵⁵ *Ibidem.*

numero e il grado di impegni formali e quindi a limitare in maniera incrementale la possibilità dei governi comunitari di attuare una politica estera nazionale indipendente dalla cooperazione politica. Quest'ultima, comunque, continuava a funzionare con un *policy-making* differente dalle altre politiche comuni.

Il testo del progetto presentato al Consiglio Europeo di Bruxelles non ottenne l'accordo unanime dei rappresentanti governativi e in molti punti esso causò il sorgere di riserve provenienti da vari paesi. Il rappresentante danese si dichiarò contrario all'intera impostazione della relazione basata sulla necessità di riforme istituzionali. Il governo danese infatti riteneva che il Trattato istitutivo contenesse già gli strumenti per il rilancio della Comunità e quindi una riforma istituzionale si sarebbe rivelata inutile. Piuttosto si propose un ritorno ai principi politici e ai dettami istituzionali del Trattato che, se applicati, sarebbero stati sufficienti a garantire la soluzione dei problemi comunitari. Inoltre il governo danese si dichiarò contrario alle modifiche previste per la CPE che, a suo avviso, avrebbe dovuto continuare il suo sviluppo pragmatico sulla base del meccanismo già esistente. Dello stesso parere fu il governo greco che, nel rifiutare la formula "politica estera comune", affermò che obiettivo della CPE sarebbe dovuta rimanere la ricerca di "*posizioni comuni in materia di politica estera*"³⁶, sottolineando la necessità di mantenere sia la prassi decisionale del consenso che il carattere informale del meccanismo.

Il governo irlandese non accettò l'inserimento della rubrica "Sicurezza e Difesa" nell'ambito della relazione finale, affermando che ci si sarebbe dovuti limitare alla menzione della sicurezza relativamente ai suoi aspetti politici ed economici.

Altro passo della relazione che divise i governi fu quello relativo alle procedure di voto in seno al Consiglio per le materie relative alla "azione comune" che non rientravano nella competenza CPE ma nel quadro dei Trattati comunitari. In materia, la relazione presentava due diverse alternative che rispecchiavano le tendenze createsi nel comitato; la maggioranza del comitato

³⁶ *Ibidem.*

proponeva che in seno al Consiglio le decisioni venissero prese a maggioranza qualificata o semplice, mantenendo l'unanimità solo per alcuni casi eccezionali. Di questo parere erano i rappresentanti dei governi francese, italiano, belga, tedesco, olandese, lussemburghese e il rappresentante della Commissione.

Il testo di minoranza, invece, approvato dai governi inglese, irlandese, greco e danese, proponeva che una votazione all'interno del Consiglio fosse possibile solo se richiesta dalla Presidenza per i casi già previsti dai Trattati dopo che "si sarà dedicato abbastanza tempo alla ricerca di un consenso"⁵⁷; si prevedeva inoltre la possibilità che un governo si appellasse all'interesse nazionale nel qual caso il Consiglio sarebbe stato costretto a raggiungere una decisione unanime.

Il Consiglio Europeo di Bruxelles, dopo aver analizzato le relazioni, diede avvio a colloqui bilaterali per poter avvicinare le due posizioni create all'interno del comitato. Questa decisione fu criticata solo dal belga Tindemans, che condannò la scelta dei contatti bilaterali e lo scioglimento del Comitato Dooge, considerando i colloqui multilaterali un metodo maggiormente efficace per la ricerca di un consenso comune.

Il governo italiano, che deteneva la presidenza di turno, dopo aver svolto i colloqui bilaterali previsti, presentò, il 21 maggio 1985, la proposta di convocazione di una conferenza intergovernativa che studiasse un progetto di Unione Europea. Tale proposta venne esaminata prima dai Ministri degli Esteri riuniti informalmente a Stresa a giugno e poi al Consiglio Europeo di Milano del 28-29 giugno 1985. In entrambe le occasioni si riproposero gli schieramenti presenti all'interno del comitato Dooge: la Gran Bretagna, la Grecia e la Danimarca si opponevano alla convocazione della conferenza intergovernativa per la revisione dei trattati affermando che "è possibile ottenere risultati concreti senza modificare i trattati e, giacchè i trattati attuali non sono interamente operazionali, si tratterebbe piuttosto di provvedere alla loro concreta attuazione"⁵⁸. Il Consiglio di Milano, constatando l'impossibilità

⁵⁷ *Ibidem*.

⁵⁸ Dichiarazione del Primo Ministro inglese Sig.ra Thatcher, in *Bollettino CE*, n. 6, 1985, punto 1.2.10.

di raggiungere un accordo unanime sulla riforma dei Trattati, dovette scegliere tra due opzioni: un ulteriore rinvio del progetto di riforma o il ricorso al voto di maggioranza. La presidenza italiana optò per la votazione; dopo aver verificato l'esistenza della maggioranza dei membri necessaria per procedere ad un esame di riforma istituzionale ai sensi dell'articolo 236 del Trattato, convocò una conferenza intergovernativa con il compito di mettere a punto un trattato in materia di politica estera e di sicurezza comune e di modificare il Trattato CEE in relazione al processo decisionale del Consiglio, al potere esecutivo della Commissione, ai poteri del Parlamento Europeo e alla previsione della cooperazione in nuovi campi di attività.

Sin dalla creazione del comitato Dooge era evidente l'esistenza di due diverse concezioni sull'evoluzione politico-istituzionale della Comunità: i "minimalisti" che, basandosi su un approccio pragmatico, miravano al mantenimento della status quo istituzionale ed a un miglioramento della cooperazione solo nei suoi aspetti funzionali, e i "massimalisti" fautori di una riforma politico-istituzionale globale della Comunità⁹⁹. Questi due approcci, nonostante un intero anno di incontri e mediazioni, non trovarono un punto di incontro; al Consiglio Europeo di Milano, perciò, fu individuata per la prima volta nel ricorso al voto la soluzione alla inconciliabilità di due progetti sul futuro politico-istituzionale della Comunità.

Il presidente della Commissione Jacques Delors fornì la sua interpretazione delle divisioni esistenti tra i governi della Comunità a proposito delle future riforme. Egli affermò l'esistenza di quattro diverse visioni del futuro comunitario: chi era favorevole all'Unione Europea intendeva far progredire l'integrazione sia economica che sociale nel quadro di istituzioni comuni ed uniche; altri tendevano a trasformare la Comunità in una semplice zona di libero scambio, con una cooperazione politica nel campo degli affari esteri; un'altra impostazione avrebbe voluto far progredire la Comunità su diverse velocità; alcuni paesi mostravano di

⁹⁹ Vedi Nicoll e Salmon (1990).

considerare alla base dei progressi e delle riforme della Comunità gli accordi intergovernativi⁶⁰.

L'esistenza di disaccordi si riflettè anche sulla struttura della conferenza: alla proposta fatta dai governi danese e greco di convocare due distinte conferenze per le riforme della Comunità e per la riforma della CPE si contrappose la posizione della Commissione che, nella persona del presidente Delors, affermò come la creazione di due conferenze "sarebbe già lo sfacelo della Comunità"⁶¹, in quanto quest'ultima mostrava il bisogno di un quadro istituzionale unico per tutte le sue attività.

La convocazione della Conferenza, avvenuta durante la sessione del Consiglio del 23 luglio 1985 ad opera della presidenza lussemburghese, dimostrò che i governi riuscirono a trovare un accordo ma ancora una volta mediante una decisione a carattere compromissorio: prevalse la tendenza a discutere i problemi nell'ambito di una sola conferenza composta dai ministri degli esteri con la presenza del rappresentante della Commissione, ma furono istituiti due gruppi incaricati di preparare i lavori relativi alla revisione del Trattato. Il primo gruppo, formato da rappresentanti nominati dai governi si doveva occupare della riforma della cooperazione economica e monetaria, il secondo gruppo, costituito da un comitato politico, di predisporre il testo di trattato sulla Unione politica.

L'importanza di condurre i lavori dei due gruppi con la massima coerenza fu sottolineata da Delors il quale affermò la necessità di istituzioni uniche che si occupassero degli affari economici, esteri, sociali, culturali e di convivenza civile. Pur riconoscendo l'inattuabilità di un tale progetto, Delors mostrò di considerare improrogabile un avvio del processo di riavvicinamento della cooperazione funzionale e politica mediante la codificazione della CPE, considerata il primo obiettivo del nuovo trattato. Ciò, secondo Delors, si sarebbe poi tradotto in una spinta verso un "salto di qualità sostenuto dalla volontà politica e confortato dalla

⁶⁰ Vedi *Boll. CE*, n. 7/8, 1985, punto 2.5.12.

⁶¹ *Ibidem*.

nascita di nuove istituzioni"⁶². In quest'ottica Delors propose di lavorare per arrivare ad un unico Trattato che comprendesse le riforme della CEE e della CPE.

*"Il nuovo trattato si aprirebbe con un preambolo, nel quale sarebbe affermato che il fine delle Comunità Europee e della Cooperazione Politica europea è di concorrere insieme all'unificazione politica dell'Europa"*⁶³.

Queste affermazioni, estremamente innovative, furono mitigate dalle successive dichiarazioni in cui il presidente affermava che all'interno del Trattato i regimi giuridici della Comunità e della CPE dovevano rimanere distinti e la firma di un unico Trattato per i due aspetti dell'integrazione avrebbe avuto un valore eminentemente simbolico della volontà di costruzione di un'Unione Europea, *"senza peraltro compromettere eventuali sviluppi e senza ipotecare il futuro"*⁶⁴. La proposta di Delors relativa alla CPE risultò innovativa solo nei principi enunciati, non nelle procedure concrete in quanto ad una incorporazione in un unico Trattato non corrispondeva la eliminazione del dualismo giuridico tra integrazione politica e funzionale. Ancora una volta, così come era successo al Parlamento europeo con il progetto di Trattato, la Commissione proponeva in materia di CPE modifiche strutturali minime rispetto alla portata generale dei principi esposti e delle riforme proposte per i Trattati CEE. Riguardo alle riforme del processo decisionale comunitario sono provenute infatti dalla Commissione proposte quali il principio di "differenziazione positiva", intesa come possibilità data ai paesi membri di *"avanzare più presto degli altri e di fare più degli altri nel perseguimento degli obiettivi comuni"*⁶⁵, o l'abbandono del compromesso di Lussemburgo per permettere il ricorso sistematico alla maggioranza qualificata e lo snellimento del processo decisionale in seno al Consiglio.

⁶² Vedi *Bollettino CE*, n. 9, 1985, punto 1.1.1.

⁶³ *Ibidem*.

⁶⁴ *Ibidem*.

⁶⁵ *Ibidem*.

La conferenza intergovernativa tenne tre riunioni durante il mese di novembre: l'11, il 19 e il 25-26. Di CPE si discusse durante le sessioni del 19 e del 25. In quelle occasioni prevalse l'orientamento di istituzionalizzare la prassi e le disposizioni che si erano create in materia dal 1970 sino ad allora inserendo la CPE nello stesso testo che modificava i Trattati istitutivi. Fu così respinta ogni proposta di inserire nel nuovo trattato innovazioni della CPE che esulassero dalla prassi vigente. Questo orientamento fu approvato dal Consiglio Europeo di Lussemburgo del 2 e 3 dicembre 1985 durante il quale vennero analizzate le proposte della conferenza intergovernativa e approvato il testo finale di quello che sarebbe stato l'Atto Unico Europeo, perfezionato durante le riunioni del 16-17 dicembre 1985 e del 22, 24 e 27 gennaio 1986.

3. La seconda fase: La CPE quale forma di azione internazionale comunitaria

3.1. L'Atto Unico Europeo

3.1.1. *La nuova forma istituzionale della Cooperazione Politica*

Il 17 febbraio 1986 il Consiglio Europeo firmò il testo dell'Atto Unico Europeo che riuniva la riforma dei Trattati istitutivi della Comunità e la codificazione della cooperazione in materia di politica internazionale in un unico documento di natura costituzionale. Il testo entrò in vigore il 1 luglio 1987, dopo che tutti i governi interessati avevano provveduto alla sua ratifica.

Ad una prima analisi il testo dell'Atto Unico¹ non mostra di realizzare grandi progressi nell'ambito della CPE; gli stessi governi allora dichiararono di aver voluto procedere alla codificazione del meccanismo già esistente piuttosto che ad una sua riforma². L'istituzionalizzazione delle disposizioni esistenti ebbe però valenza innovativa e fornì gli strumenti per un approfondimento della CPE.

Nel preambolo dell'AUE si legge:

"La cooperazione politica è disciplinata dal titolo III. Le disposizioni di questo titolo confermano e completano le procedure convenute nei Rapporti di Lussemburgo (1970),

¹ L'Atto Unico Europeo verrà qui analizzato relativamente alle parti che riguardano la Cooperazione Politica Europea. Per il testo completo vedi "Atto Unico Europeo" Lussemburgo, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali della C.E.

² V. *Boll. C.E.* n. 11, 1985 punto 1.1.4.

*Copenbagen (1973) e Londra (1981) e nella Dichiarazione Solenne sull'Unione Europea, nonché la prassi progressivamente instauratasi tra gli Stati Membri*³.

È questa la novità istituzionale di maggior rilievo che l'AUE ha proposto in materia di CPE: tutti i principi politici e la prassi decisionale sviluppati durante gli anni settanta e ottanta hanno trovato nell'Atto Unico la loro istituzionalizzazione in un testo avente valore costituzionale e la CPE ha ricevuto la sua legittimità dalla stessa fonte delle altre politiche comunitarie.

L'inserimento della CPE in ambito costituzionale è rilevante non solo in relazione alla sua fonte di legittimazione, ma anche sul piano della sua forza vincolante nei confronti dei partners comunitari.

Il titolo III dell'Atto Unico, dedicato alla CPE, individua esplicitamente nella politica estera europea l'obiettivo della Cooperazione. Sebbene essa non sia un obbligo giuridico da rispettare, l'AUE descrive i metodi per il suo raggiungimento mediante un sottile meccanismo diplomatico che stabilisce l'impegno dei governi comunitari a *"informarsi reciprocamente e a consultarsi in merito ad ogni problema di politica estera di interesse generale"*⁴, a non adottare posizioni nazionali definitive prima di aver proceduto alle consultazioni con i partners, a *"tenere pienamente conto delle posizioni degli altri partners"*⁵, a evitare che autonome prese di posizioni possano nuocere alla efficacia della Comunità in quanto *"forza coerente nelle relazioni internazionali"*⁶. Sebbene non si sia previsto nessun controllo giuridico che assicuri il rispetto di questi impegni, la loro formalizzazione nell'ambito di un testo ufficiale avente la forza di un Trattato ne rende poco probabile l'ipotesi di una loro violazione da parte dei paesi firmatari.

³ V. testo A.U.E., *op. cit.*

⁴ *Ibidem*, art. 30.2.a.

⁵ *Ibidem*, art. 30.2.c.

⁶ *Ibidem*, art. 30. 2.d.

Wessels⁷ ipotizza due motivazioni che possono sostenere l'ipotesi del funzionamento delle prescrizioni dell'AUE nonostante la mancanza di un meccanismo di repressione delle inadempienze. La prima è basata sulle teorie della cooperazione internazionale del "dilemma del prigioniero" e dei "beni collettivi": se tutti i firmatari di un Trattato di cooperazione seguono le regole stabilite, ne deriverà per ogni membro un notevole profitto per la politica estera nazionale dovuto alla riduzione dell'incertezza. La seconda motivazione di Wessels deriva dall'ipotesi che, nel suo complesso, l'AUE sia il risultato di un complesso meccanismo decisionale basato sul *package deal* di più politiche; ogni governo, per raggiungere i propri obiettivi nelle politiche che lo interessano, è preparato ad adempiere a tutti gli impegni dell'Atto Unico, anche a quelli relativi alla CPE.

L'Atto Unico, con riguardo alla CPE, ha codificato gli impegni politici dei governi, la prassi decisionale e la distinzione con la CEE, sia in relazione alle fonti di legittimazione:

"Le Comunità Europee sono fondate sui trattati che istituiscono la Comunità Europea del carbone e dell'acciaio, la Comunità economica europea, e la Comunità europea dell'energia atomica... La Cooperazione politica è disciplinata dal titolo III"⁸

che riguardo alle procedure:

"Le istituzioni delle Comunità Europee... esercitano i loro poteri e le loro competenze alle condizioni e ai fini previsti dai trattati che le istituiscono e dai trattati e atti successivi che li hanno modificati... Le istituzioni e gli organi competenti in materia di Cooperazione politica europea esercitano i loro poteri e le loro competenze alle condizioni e ai fini stabiliti dal titolo III e dai documenti menzionati all'Art. 1, terzo comma"⁹.

⁷ Bulmer e Wessels (1987).

⁸ AUE, *op. cit.*, tit. 1°, art. 1.

⁹ *Ibidem.*

Il *policy making* della cooperazione non viene quindi modificato, ma si attiene alle regole del metodo intergovernativo. Il Consiglio Europeo e la riunione dei Ministri degli Esteri, titolari del potere decisionale, generalmente adottano la procedura del consenso per arrivare alle decisioni comuni, ma possono determinare volta per volta la procedura decisionale ritenuta più opportuna in base al problema in questione.

L'unica novità istituzionale è rappresentata dal Segretariato della Cooperazione Politica, l'unico organo di cui l'AUE ha sancito la creazione, piuttosto che istituzionalizzarne l'esistenza.

*"Un segretariato insediato a Bruxelles assiste la Presidenza nella preparazione e nell'attuazione delle attività della Cooperazione politica europea, nonché per i problemi amministrativi. Esso opera sotto l'autorità della presidenza"*¹⁰.

La sua istituzione risponde ad una esigenza di continuità nell'azione della CPE che, nella agenda dei suoi lavori, appare spesso eccessivamente legata alle tradizioni diplomatiche della presidenza di turno¹¹.

La proposta di creazione di un organo permanente era stata fatta per la prima volta nel 1972 dal governo italiano che aveva previsto l'istituzione di un segretariato che avesse compiti amministrativi e che si occupasse di interpretare ed analizzare secondo un'ottica comunitaria le informazioni provenienti dalle ambasciate nazionali. Sin da quella prima proposta si erano delineati alcuni problemi quali la scelta della sede. L'idea francese di insediare a Parigi incontrava il rifiuto degli altri governi di assegnargli una sede stabile: rifiuto che mal celava il timore che esso potesse accentrare poteri a discapito della libertà di azione del Consiglio Europeo. Il disaccordo sulla sede aveva bloccato per anni la discussione sulla iniziativa di un segretariato permanente. Nel 1980 il Rapporto di Londra aveva posto il problema della continuità della cooperazione politica e aveva creato a tale scopo

¹⁰ AUE, *op. cit.*, art. 30.10.g.

¹¹ V. in proposito il capitolo 5.1.3.

un gruppo di assistenza della Presidenza formato da funzionari provenienti dalla presidenza uscente e da quella successiva: esperienza importante per la conoscenza reciproca delle varie diplomazie, ma insufficiente a garantire la continuità dei lavori.

L'idea di un segretariato permanente era stata riproposta dal piano Gensher-Colombo, che aveva previsto la creazione di un segretariato per assistere il Consiglio Europeo e il Consiglio dei ministri per le politiche riguardanti la Comunità e di un segretariato della CPE per le questioni relative alla politica estera, culturale e di sicurezza.

Il comitato Dooge aveva accolto la proposta del piano italo-tedesco in materia di segretariato, ma ne aveva modificato in parte i termini con la previsione del segretariato solo per le materie inerenti alla CPE, rifiutando quindi il progetto di segretariato del Consiglio.

I tre progetti di riforma della Comunità, presentati dai governi franco-tedesco, inglese e italiano alla conferenza intergovernativa per le riforme istituzionali del 1985, infine, avevano previsto la creazione di un segretariato della cooperazione. Il progetto franco-tedesco aveva riproposto l'idea di un segretariato che fosse diretto dal Consiglio Europeo, quello inglese e quello italiano avevano descritto un organo che lavorasse sotto la direzione della Presidenza ed avesse compiti meramente tecnici. L'idea comune a tutti i progetti era comunque quella di creare un segretariato amministrativo con funzioni che andavano dall'ipotesi minima inglese di semplice assistenza tecnica a quella italiana che prevedeva per esso la funzione di consigliere della Presidenza. La volontà di non affidare al segretariato compiti politici derivava dall'elevato potere nei confronti della Presidenza che in questo caso gli sarebbe derivato dal suo carattere permanente di contro alla alternanza semestrale della Presidenza stessa.

L'Atto Unico Europeo accolse l'interpretazione "leggera"¹² del segretariato, affidandogli funzioni di assistenza alla Presidenza nella preparazione e nell'attuazione delle attività relative alla CPE.

¹² V. F. Lay (1986).

Le funzioni del segretariato e la sua composizione non sono stati specificati dall'AUE, ma da due successive decisioni dei Ministri degli esteri. La prima¹³ ha elencato dettagliatamente i compiti ad esso affidati e la sua composizione. Si tratta di compiti di assistenza alla Presidenza nella preparazione e nella implementazione delle politiche della CPE, nell'assicurare continuità ai lavori della CPE e coerenza con le posizioni della Comunità. L'assistenza alla Presidenza era estesa anche alla preparazione dei testi ufficiali della CPE, nella cura degli archivi e nei contatti con i paesi terzi. Anche il gruppo dei corrispondenti e i gruppi di lavoro potevano ricevere l'assistenza del segretariato nell'aspetto procedurale e redazionale dei loro compiti.

La seconda decisione ha descritto in dettaglio la composizione del segretariato, diretto da un segretario capo, nominato dai Ministri degli esteri, che durava in carica due anni e mezzo, periodo che copre cinque Presidenze e che ha rappresentato una scelta intermedia tra la proposta francese di rotazione semestrale in coincidenza con le presidenze, e quella inglese di una nomina permanente. Il segretario era assistito da cinque funzionari di nomina nazionale provenienti dai Ministeri degli Esteri del paese detentore della Presidenza di turno, dei due paesi che lo hanno preceduto e dei due che lo seguivano; ogni funzionario restava in carica per lo stesso periodo del segretario.

Il segretariato per la Cooperazione Politica certo non ha rappresentato per la CPE un organo politico permanente né un centro direzionale unico. I governi, pur sentendo l'esigenza di un miglior coordinamento tra l'azione delle varie Presidenze, non hanno voluto creare un organo che potesse burocratizzare il meccanismo della CPE. Il ruolo che esso ha svolto ha assunto comunque notevole importanza se si considera la parallela crescita della responsabilità e delle funzioni della Presidenza della CPE, che ruota in corrispondenza con quella della Comunità. Alla Presidenza infatti l'AUE ha affidato il ruolo di *trade d'union* tra la CPE e le istituzioni comunitarie, mantenendo i rapporti con il

¹³ Fu approvata il 28 febbraio 1986, vedi *European Political Cooperation Documentation Bulletin* n. 1, 1986.

Parlamento Europeo, informandolo dello stato dei lavori, curando che le opinioni espresse da quest'ultimo siano "prese nella debita considerazione"¹⁴ e assicurando la coerenza tra le azioni della CPE e le attività della Comunità dei Trattati. Alla Presidenza, inoltre, sono stati affidati il compito di coordinare e rappresentare i paesi membri nelle loro relazioni politiche con i paesi terzi se esse rientrano nelle attività di competenza CPE nonché la gestione della Cooperazione Politica, della organizzazione e convocazione delle riunioni e del calendario dei lavori.

Questo lungo elenco di funzioni che l'AUE ha attribuito alla Presidenza fornisce la base per poter affermare che il ruolo di assistenza del segretariato ha avuto notevole importanza, considerata la sua durata di molto superiore a quella di ogni Presidenza in carica che, nel disporre dell'operato del segretariato, ha dovuto tener conto della prassi instauratasi con le Presidenze precedenti.

3.1.2. L'AUE e la sicurezza europea

Il problema del ruolo della Comunità nella gestione della sicurezza europea è un tema di cui si è dibattuto sin dalla creazione della Cooperazione Politica. Durante gli anni settanta si era diffusa la teoria del declino dell'uso della capacità militare come strumento dei governi nelle relazioni internazionali e della ascesa dell'importanza delle capacità politiche, diplomatiche ed economiche soprattutto nelle relazioni con i paesi del sud del sistema internazionale. Dúchene rilevò il sorgere della figura di "civilian power", che stava sostituendo la "military power" nel ruolo di potenza mondiale¹⁵. Keohane e Nye¹⁶ descrivevano il declino dell'uso della forza come strumento della politica estera degli Stati e la crescente importanza dell'interdipendenza economica come variabile esplicativa dei rapporti tra Stati nel sistema internazionale. La Comunità Europea, priva di una dimensione militare, ma

¹⁴ AUE, art. 30.4.

¹⁵ Duchene (1972) p. 43-44.

¹⁶ J. Nye e R. Keohane, (1975) p. 389-390.

ricca di popolazione e di risorse economiche e commerciali, possedeva le potenzialità per assumere il ruolo di *civilian power* nel sistema internazionale. Durante la crisi petrolifera del 1973 il dialogo euroarabo sembrò essere la realizzazione di tale ruolo in quanto con esso i paesi mediorientali mostrarono di considerare la Comunità come un attore alternativo alle due superpotenze militari.

Soltanto con gli avvenimenti occorsi durante gli anni ottanta la mancanza di una dimensione militare europea apparve come un reale problema: Hedley Bull afferma, rifiutando la validità del concetto di *civilian power*,

“... the power or influence exerted by the European Community and other such civilian actors was conditional upon a strategic environment provided by the military power of states, which they did not control”¹⁷.

Le divergenze di posizioni tra gli Stati Uniti e i paesi europei riguardo alle relazioni con l'Europa centro-orientale all'inizio degli anni ottanta e i negoziati sul disarmo convenzionale e sulle forze nucleari intermedie (gli “euromissili”), che vedevano gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica unici protagonisti di un problema che riguardava il teatro europeo, sembrarono annullare il valore innovativo della figura della potenza civile intesa come autonoma alternativa alla potenza militare e la sicurezza europea tornò sulla agenda dei lavori della CPE. Nello stesso periodo Pieter Dankert affermava che la dimensione della sicurezza era una sfida alla quale la Comunità Europea non poteva sottrarsi sia per la crisi in cui si veniva a trovare la struttura della Alleanza Atlantica, sia per le diverse posizioni politiche assunte dai paesi comunitari riguardo agli Stati Uniti riguardo molte *issues* internazionali proprio nel primo quinquennio degli anni ottanta¹⁸.

I ministri degli esteri comunitari nel 1981 tennero tre riunioni informali a Venlo, Broomfield Hall e Londra, e la sicurezza europea risultò il tema più controverso nell'ambito dei progetti di riforma

¹⁷ H. Bull (1982), p. 151.

¹⁸ P. Dankert (1982).

della CPE discussi in quelle occasioni. Le due posizioni rispetto al problema sicurezza sono sintetizzate dalla proposta tedesca di includere la sicurezza tra le materie di competenza della CPE mediante la creazione di un consiglio dei ministri della difesa, e dal rifiuto di tale impostazione da parte del governo irlandese che dichiarò che nessun ministro o funzionario irlandese sarebbe intervenuto ad una riunione il cui tema fosse stato di carattere militare, accettando però in linea di principio la possibilità di discutere di alcune importanti questioni di politica estera riguardanti gli aspetti politici della sicurezza in sede di CPE¹⁹.

Durante i lavori del comitato Dooge la menzione della sicurezza come campo di cooperazione aveva rappresentato uno dei problemi più difficili da risolvere; il testo finale della relazione, approvato dalla maggioranza, per la prima volta eliminava la differenza tra aspetti economici, politici e militari della sicurezza, pur prevedendo un impegno minimo in materia²⁰. Durante i lavori della conferenza intergovernativa l'Irlanda, la Gran Bretagna e la Danimarca si opposero però all'approccio unitario al problema sicurezza e fu necessario ripristinare la differenziazione tra i vari aspetti della materia. Pur riconoscendo la cooperazione sulla sicurezza come elemento essenziale per lo sviluppo di una identità politica europea, l'AUE afferma che *"Le Alte parti contraenti... sono disposte a coordinare ulteriormente le rispettive posizioni sugli aspetti politici ed economici della sicurezza"*²¹. La posizione irlandese era in realtà consona alla volontà della maggioranza dei paesi, o comunque a quella della Francia e della Gran Bretagna che, in quanto potenze nucleari europee e membri del Consiglio di sicurezza dell'ONU, rappresentano in materia di sicurezza il centro decisionale europeo. Così la sicurezza è, secondo l'AUE, materia di cooperazione soltanto in relazione ai suoi aspetti politici, economici e industriali, anche se riguardo a quest'ultimo aspetto l'Atto Unico afferma: *"Le alte parti contraenti sono risolte a salvaguardare le condizioni tecnologiche e industriali neces-*

¹⁹ Trevor C. Salmon (1982).

²⁰ V. sopra 2.2.2.

²¹ AUE, *op. cit.*, art. 30.6.a.

*sarie per la loro sicurezza. Esse operano a questo fine sia sul piano nazionale che, laddove sarà opportuno, nell'ambito delle istituzioni e degli organi competenti*²² senza però specificare quali siano le istituzioni competenti a cui il testo fa riferimento.

La diversa situazione dei singoli paesi comunitari riguardo alle alleanze difensive presenti in Europa è stata probabilmente all'origine della mancanza di un chiarimento sulle sedi istituzionali a cui spetta la competenza in materia: la Danimarca e l'Irlanda non sono membri della Unione Europea Occidentale; la Spagna e la Francia non partecipano alla struttura militare integrata della NATO; l'Irlanda, infine, quale paese neutrale non fa parte di nessuna alleanza di sicurezza. Anche le relazioni bilaterali dei singoli paesi comunitari hanno influito sulle scelte della conferenza intergovernativa: il Trattato di cooperazione franco-tedesco²³ e la forza congiunta di intervento rapido creata sulla base del Trattato nel 1983, la speciale partnership che lega la Gran Bretagna agli Stati Uniti, sono ulteriori elementi che hanno determinato l'approccio minimalista al problema di una sicurezza comune.

L'AUE, nonostante il basso grado di impegni assunti in materia di sicurezza, chiarì la posizione dei governi membri rispetto alle altre aggregazioni di sicurezza. In esso è affermato che le disposizioni presenti non avrebbero influito sulla cooperazione di sicurezza esistente nel quadro della UEO e della NATO, senza ancora determinare quale fosse la relazione tra una eventuale cooperazione di sicurezza dei Dodici e le altre alleanze. Ancora una volta le disposizioni dell'AUE sono il risultato della mediazione tra posizioni nazionali diverse che non sottostanno alla dinamica dei rapporti tra maggioranza e minoranza, ma trovano una loro composizione mediante la tecnica decisionale del consenso che permette di raggiungere l'unanimità anche partendo da posizioni molto distanti, ma che a volte produce decisioni che per il loro carattere eccessivamente mediatore, non riescono a descrivere con chiarezza né il processo politico che li caratterizza né il fine a cui mirano.

²² AUE art. 30.6.b.

²³ Firmato nel 1963.

3.1.3. *Il ruolo dell'Atto Unico sui progressi verso l'Unione Politica*

Per valutare il ruolo giocato dall'AUE nel processo della Cooperazione Politica e nei progressi verso l'unione politica è necessario interrogarsi sulla natura del rapporto tra istituzioni comunitarie a carattere sovranazionale e Stati membri. Se tale rapporto è interpretato come un gioco a somma zero in cui i due livelli decisionali sono considerati separati e rivali tra loro, il giudizio sull'AUE risulta negativo in quanto esso si è limitato a codificare l'esistente prassi del *policy-making* dalle caratteristiche intergovernative, distinto dalla Comunità dei Trattati di Roma e di Parigi, e caratterizzato da un basso grado di impegno, limitato all'obbligo di consultazioni, che lega le Alte Parti Contraenti. Queste caratteristiche fanno apparire la CPE in contrasto con l'obiettivo dell'integrazione politica.

L'interpretazione dell'integrazione come processo in cui i livelli sovranazionale e nazionale sono in rapporto di interdipendenza e collaborano nella gestione di problemi comuni la cui soluzione non può essere ricercata solo ad uno dei due livelli per l'alto grado di interdipendenza creatasi all'interno del sistema comunitario, porta invece a giudicare in maniera positiva l'AUE che, sebbene abbia un basso contenuto innovativo riguardo alla CPE, rappresenta il riconoscimento istituzionale dell'esistenza di una dimensione politica dell'integrazione che è progredita sin dal suo sorgere mediante l'azione concreta, piuttosto che mediante la firma di accordi tra i governi.

La CPE ha avuto una prima fase preparatoria che, storicamente, è coincisa con gli anni settanta, caratterizzata da un alto numero di incontri e da un basso numero di posizioni o azioni comuni; essa ha avuto come risultato l'aumento della conoscenza reciproca delle diplomazie dei governi comunitari mediante lo scambio di informazioni e il sorgere nelle stesse diplomazie della tendenza ad interpretare gli avvenimenti internazionali in chiave europea. Alla valenza prevalentemente interna di questa prima fase, durante gli anni ottanta si è affiancata la fase della esternalizzazione della Cooperazione Politica, con l'aumento del numero delle dichiarazioni comuni e con la conseguente dimo-

zione, all'esterno delle frontiere della Comunità, dell'esistenza del carattere politico oltre che economico dell'integrazione europea. Risalgono proprio al 1980 la Dichiarazione di Venezia, che definiva la posizione europea rispetto al conflitto mediorientale, ed il piano per la neutralizzazione dell'Afghanistan.

L'Atto Unico Europeo si può considerare una formalizzazione dell'impegno dei governi a fornire alla Comunità, mediante la CPE, una dimensione esterna. Dall'analisi dei documenti ufficiali e dei rapporti al Parlamento Europeo sull'argomento, infatti, risulta che l'implementazione dell'Atto Unico ha determinato un aumento della attività in materia di politica internazionale ed una maggiore consapevolezza dell'importanza delle responsabilità internazionali della Comunità. Le *items* tradizionali della CPE furono maggiormente chiarite: la posizione comunitaria in merito alla questione palestinese, già tracciata nella Dichiarazione di Venezia, ad esempio, venne ribadita da numerose dichiarazioni di condanna nei confronti di Israele e della politica di colonizzazione dei territori occupati. Dal settembre 1987 alla fine del 1988 il Consiglio emise cinque dichiarazioni di condanna e firmò un accordo di finanziamento a favore dei territori occupati, incontrò il presidente dell'Algeria ed il suo ministro degli Esteri in veste di rappresentanti della Lega Araba; inoltre condannò il bombardamento israeliano del Libano, appoggiò le conclusioni del Consiglio Nazionale Palestinese del novembre '88 e condannò il rifiuto degli Stati Uniti di concedere il visto di entrata a Yasser Arafat, impedendogli così di partecipare all'Assemblea Generale delle N.U.²⁴ Nel 1989, dopo aver ribadito il diritto dell'OLP di partecipare al processo di pace nella regione con la Dichiarazione di Madrid del 27 giugno, la Troika si incontrò per discutere sulla questione con il Segretario di Stato americano, con rappresentanti israeliani, egiziani, giordani, siriani e con Arafat. Fu inviata, inoltre, una missione esplorativa a Beirut a cui fece seguito la concessione di aiuti in ECU per le vittime libanesi.

²⁴ La condanna riguarda sia la negazione ad Arafat del diritto di rivolgersi alle N.U. sia l'impedimento che di fatto ne è risultato alle N.U. nello svolgimento del ruolo di sede di risoluzione del conflitto.

La posizione dei Dodici sul problema della segregazione razziale in Sud Africa venne riassunta in un documento del 1989 che conteneva i principi guida in materia di relazioni con quel Paese.

La firma dell'accordo CEE-COMECON del 25 giugno 1988 resta, comunque, una delle azioni comuni di maggiore rilevanza. Essa faceva seguito a numerosi contatti che da anni la Comunità teneva con i paesi dell'Est e fu seguito dalla firma di accordi commerciali con l'Ungheria, la Cecoslovacchia, la Polonia e dalla apertura delle relazioni diplomatiche con Cuba, Ungheria, RDT, Cecoslovacchia, Polonia e Unione Sovietica. Nel Novembre 1989, inoltre, la Comunità aumentò gli aiuti finanziari destinati alla Polonia ed all'Ungheria e decise la liberalizzazione delle proprie importazioni dai due paesi, con l'estensione ad essi del sistema delle preferenze generalizzate.

I mutamenti strutturali avvenuti in Europa orientale nel 1989 fecero nascere nei Dodici la consapevolezza della necessità di andare oltre le singole azioni comuni e di affrontare il problema dei rapporti con l'Est con una politica articolata e globale che potesse rispondere, oltre che alle necessità interne della Comunità, anche alle aspettative del sistema internazionale. I Capi di Stato dei sette paesi più industrializzati affidarono alla Commissione il compito di coordinare gli aiuti concessi dai paesi dell'OECD alla Polonia ed all'Ungheria e di organizzare una riunione di concertazione con le istituzioni multilaterali competenti. L'opportunità di presentarsi davanti alle istituzioni internazionali con una politica estera comune per poter svolgere il ruolo assegnato dai Sette fu percepita dai Dodici che, riaffermando la validità dell'approccio delineato con la Dichiarazione di Rodi²⁵, si incontrarono informalmente nel novembre 1989 e affermarono la convinzione della necessità di una reazione unanime, proponendo un progetto di creazione di una Banca Europea che finanziasse lo sviluppo dell'Europa dell'Est, subordinando gli aiuti alla dimostrazione di volontà dei paesi dell'Est di operare trasformazioni

²⁵ Dichiarazione sui rapporti Est/Ovest approvata il 3 dicembre 1988 da Consiglio Europeo di Rodi.

politiche, sociali ed economiche orientate verso l'instaurazione di un sistema democratico e di libero mercato.

Le azioni della Comunità in campo internazionale, dalla firma dell'AUE alla fine degli anni ottanta, hanno avuto come oggetto anche avvenimenti cui la CPE ha fornito delle risposte. Le minacce iraniane contro lo scrittore Salman Rushdie hanno provocato il richiamo dei capi missione dei dodici paesi da Teheran e la sospensione delle visite ufficiali. Misure di sospensione dei negoziati per la conclusione degli accordi sono state prese nei confronti dell'Ungheria a seguito dell'attuazione del piano rumeno di "sistemazione dei villaggi rurali" che violava gli accordi di Helsinki. La repressione della protesta studentesca da parte del governo cinese ha avuto come risposta un pacchetto di misure che di fatto hanno congelato per un certo periodo i rapporti tra la Comunità ed il governo cinese. All'annullamento delle elezioni attuato dal governo panamense nel settembre 1989, la Comunità reagì con la sospensione dei contatti ad alto livello e con il rifiuto di riconoscere il governo del dopo elezioni perché privo di legittimità costituzionale.

Gli anni ottanta hanno trasferito la CPE dal livello comunitario a livello esterno, creando molte aspettative di progresso che hanno spinto i governi a inserire nel titolo III dell'AUE la clausola che ne ha previsto la possibilità di revisione dopo appena cinque anni dalla entrata in vigore. E proprio nel 1990 ha avuto inizio il processo di revisione della CPE.

3.2. Gli anni '90: dalla Comunità all'Unione Politica

3.2.1. *La Conferenza Intergovernativa sull'Unione Politica*

L'Atto Unico Europeo ha avuto un effetto moltiplicatore sull'attività comunitaria in materia di CPE: i partners della CE hanno raggiunto risultati superiori a quelli prevedibili, data la portata innovativa limitata dell'AUE, con un processo analogo allo sviluppo del "meccanismo Davignon" dopo la firma del rapporto di Copenhagen.

Se negli anni settanta la CSCE aveva fornito lo stimolo necessario al superamento delle premesse fornite dal rapporto Davignon, durante gli ultimi anni ottanta lo stimolo all'azione politica comune europea è giunto dal processo di cambiamento dell'assetto regionale europeo tanto radicale quanto improvviso, dovuto alla mutata politica interna ed estera dell'Unione Sovietica, che ha favorito il parallelo processo di caduta dei regimi del socialismo reale dell'Europa centro-orientale.

Il problema di un nuovo ordine europeo, conseguente a questi avvenimenti, ha avuto nella Comunità Europea il naturale punto di riferimento regionale, come dimostra l'affidamento alla Commissione del compito di coordinare il programma di aiuto delle aggregazioni occidentali ai nuovi governi dell'Europa centro-orientale. Così come era successo con la CSCE, gli stimoli a migliorare il coordinamento delle politiche estere dei governi comunitari è provenute da avvenimenti che riguardavano l'ordine globale europeo; ma se con la CSCE si trattava di codificare un ordine già costituito, gli anni Novanta presentano una situazione regionale europea fluida ed in continuo movimento, con il crollo delle aggregazioni politiche, militari ed economiche dell'Est e la conseguente ricerca di una nuova formula di aggregazione sub-regionale e di un nuovo assetto globale della regione: ricerche rese ancora più difficili dal risorgere del nazionalismo negli Stati multietnici dell'Europa centro-orientale.

Alla mutata situazione dell'aggregazione sovietica e ai conseguenti problemi della ricerca di un nuovo ordine europeo, si sono aggiunte le questioni riguardanti la ridefinizione delle aggregazioni occidentali, costrette a rivedere le loro funzioni alla luce della mutata struttura dei rapporti est/ovest, e della sicurezza europea per la quale è stato necessario ridefinire le finalità.

La velocità con cui si susseguono gli avvenimenti in Europa e i cambiamenti delle relazioni est/ovest dalla fine degli anni ottanta, sono alla base della richiesta di revisione dell'Atto Unico ad appena un anno dalla sua entrata in vigore. Essa fu formulata in primo luogo dal Parlamento Europeo che in una sua risoluzione dell'ottobre 1988 affermava che l'Atto Unico, sebbene avesse fornito delle innovazioni limitate in relazione alla Cooperazione

Politica, aveva dimostrato che "è possibile spingersi oltre i Trattati di base"²⁶. Il Parlamento formulava la richiesta di apertura di nuovi negoziati per una riforma della Comunità anche in materia di politica estera comune e di difesa.

Le proposte che il Parlamento Europeo presentò durante il 1988 e il 1989 miravano ad una riforma globale della Comunità che si sarebbe dovuta trasformare in Unione Politica. Esse erano basate sul principio dell'aumento delle competenze comunitarie in materia fiscale e finanziaria, ma soprattutto nel campo della politica estera e della difesa. Il Parlamento Europeo ribadiva la necessità di integrare i processi decisionali della CEE e della CPE, di migliorare il coordinamento delle politiche estere per consentire all'Europa di difendere i propri interessi e di svolgere un ruolo internazionale che fosse conforme alle proprie potenzialità. Il Parlamento dichiarava di non voler fornire alcun parere conforme sull'adesione di nuovi Stati membri fino a quando non si fossero fatti progressi concreti verso il miglioramento dell'integrazione politica e verso l'instaurazione dell'Unione Europea.

In materia di sicurezza il Parlamento proponeva l'eliminazione della diversificazione tra i suoi aspetti politici, economici e militari per arrivare allo sviluppo di una strategia comune europea che, alla luce degli ultimi avvenimenti, potesse rafforzare il ruolo europeo nell'ambito dell'aggregazione militare occidentale. Le proposte del Parlamento miravano inoltre alla revisione degli obiettivi della sicurezza europea in base alla nuova situazione mondiale e suggerivano di considerare come priorità per la sicurezza europea il rafforzamento delle neo democrazie orientali e dei nuovi rapporti intraeuropei basati sulla distensione e sulla cooperazione mediante il raggiungimento di accordi di disarmo in Europa sia per le armi convenzionali, per le quali si proponeva una riduzione anche unilaterale per il raggiungimento di un equilibrio che fosse al più basso livello possibile, che per gli armamenti nucleari. Altro aspetto della riforma proposta dal Parlamento riguardava la maggiore democratizzazione della Comunità da realizzarsi mediante l'affidamento alla stessa istituzione proponente

²⁶ *G.U. della CE*, doc. A2-176/88, 27 ottobre 1988.

del potere di codecisione, la maggiore partecipazione dei Parlamenti nazionali alla programmazione politica comunitaria e la rivalutazione della Commissione quale istituzione titolare della funzione esecutiva della Comunità, funzione ormai da tempo esercitata dai comitati intergovernativi.

Al Consiglio Europeo di Rodi del 2 e 3 dicembre 1988 anche i governi comunitari mostrarono di considerare la riforma dell'azione internazionale dei Dodici come esigenza improrogabile e, nel contesto della dichiarazione sul ruolo internazionale della Comunità approvata in quell'occasione, affermarono di voler *"rafforzare la loro solidarietà, migliorare il coordinamento degli aspetti politici ed economici della sicurezza e garantire la coerenza tra le politiche esterne della Comunità Europea e le politiche concordate nell'ambito della cooperazione politica europea. Essi si impegneranno per una rapida adozione di posizioni comuni e per l'attuazione di azioni congiunte"*²⁷.

Il processo di revisione dell'Atto Unico era comunque già iniziato al Consiglio Europeo di Hannover del 27 e 28 giugno 1988 durante il quale si era deciso di creare un comitato, presieduto da Delors, che studiasse la realizzazione dell'Unione Economica e Monetaria (UEM), i cui risultati vennero approvati in occasione del Consiglio Europeo di Madrid del 26 e 27 giugno 1989. Il piano Delors prevedeva la realizzazione della UEM in tre fasi successive: la prima costituita dal completamento del Sistema Monetario Europeo e dalla liberalizzazione dei movimenti di capitali; la seconda dall'abolizione dei margini di fluttuazione dei cambi tra le monete comunitarie e dalla fissazione di tassi di cambio irreversibili, oltre che dalla creazione di un sistema europeo di banche centrali; la terza, infine, avrebbe realizzato l'Unione con la creazione di una Banca centrale comune, l'Eurofed, e di una moneta unica europea²⁸. Era un piano che prevedeva la completa trasformazione della struttura finanziaria, monetaria e commerciale della Comunità. L'approvazione del

²⁷ *Boll. CE*, n. 12, 1988, punto 1.1.10.

²⁸ Per il Testo del Rapporto Delors v. *Boll. CE*, n. 4, 1989, punti da 1.1.1 a 1.1.5.

piano Delors sulla UEM da parte dei governi durante il Consiglio Europeo di Madrid e il suo avvio il 1° luglio 1990, dimostra che ad appena due anni dalla firma dell'Atto Unico Europeo questo appariva superato in quanto la portata minimalista delle sue riforme non era adeguata alla velocità che l'integrazione europea era costretta a tenere, date le circostanze della nuova situazione globale. La trasformazione dell'ordine europeo rientrava di fatto in una trasformazione dell'ordine sistemico basato su una diversa struttura dei rapporti tra le potenze mondiali, ormai promotori di un ordine mondiale consensuale. In questo contesto si modificavano anche le relazioni interne alle aggregazioni, con la necessità da parte dei Dodici di rafforzare il polo europeo nell'ambito delle istituzioni sistemiche, per evitare che il nuovo clima di accordo tra le due potenze globali potesse causare un'ulteriore perdita della significatività internazionale dell'Europa occidentale.

In quest'ottica si può comprendere la svolta che i governi comunitari hanno impresso al processo integrativo negli anni novanta ed il nuovo spirito riformista che in questi ultimi anni ha investito non solo gli organi che da sempre rappresentano la voce comunitaria dell'integrazione, ma anche le riunioni intergovernative.

Il Consiglio Europeo di Stasburgo del 8 e 9 dicembre 1989 decise a maggioranza, nonostante l'opposizione inglese, di convocare entro il 1990 una conferenza intergovernativa che elaborasse una modifica del Trattato in vista della realizzazione delle tappe finali della UEM. Durante la riunione speciale del Consiglio Europeo del 28 aprile 1990, i governi affidarono ai Ministri degli esteri il compito di studiare modifiche dei Trattati *"intese a rafforzare la legittimità democratica dell'Unione, a consentire alla Comunità e alle sue istituzioni di rispondere in modo efficace ed efficiente alle esigenze della nuova situazione e ad assicurare l'unità e la coerenza dell'azione internazionale della Comunità"*²⁹, in vista della convocazione di una seconda conferenza intergovernativa che, parallelamente a quella sull'Unione economica e monetaria, lavorasse per la creazione dell'Unione politica. Lo stesso Consi-

²⁹ *Boll. CE*, n. 4, 1990 punto I.12.

glio Europeo fissò i principi che avrebbero dovuto guidare i ministri degli esteri nei loro lavori: il rafforzamento della legittimità democratica dell'Unione, la creazione di strumenti capaci di consentire alle istituzioni comunitarie di agire concretamente nell'ambito della nuova situazione determinatasi in Europa, l'assicurazione della coerenza e dell'unità degli interventi comunitari sulla scena internazionale³⁰.

Le due conferenze, avviate il 13 e 14 dicembre, avevano quale termine ultimo per la conclusione dei loro lavori la fine del 1991, per permettere la ratifica dei nuovi Trattati che da esse avrebbero preso forma, entro la fine del 1992.

Durante i lavori della conferenza furono discussi numerosi progetti di Trattato. Il primo fu presentato dai Ministri degli Esteri che durante numerosi incontri, ufficiali ed informali, tenuti tra il maggio e il giugno 1990, avevano raggiunto un accordo su un testo che individuava nella creazione della politica estera e di difesa comune un elemento tattico di una strategia globale di riforma della Comunità resa necessaria dagli avvenimenti dell'Europa centro-orientale che obbligavano la CE ad occuparsi del proprio ruolo nella "nuova Europa"³¹.

Il progetto individuava quattro aspetti fondamentali dei quali la conferenza intergovernativa si sarebbe dovuta occupare nella definizione delle riforme della Comunità. Il primo aspetto riguardava la definizione di obiettivi generali da dare alla nuova integrazione politica e, a tal riguardo, i ministri suggerivano una serie di tematiche considerate prioritarie quale il rafforzamento della capacità della Comunità di agire nei settori di interesse comune con azioni politiche coerenti, mediante "la trasformazione della Comunità da entità basata prevalentemente sull'integrazione economica e sulla cooperazione politica in unione di natura politica, comprendente una politica estera e una politica di sicurezza comuni"³². Ulteriori principi di cui i ministri degli esteri suggerivano

³⁰ V. *Boll. CE*, n. 6, 1990, punto I.1.1.

³¹ Per il testo completo del progetto dei Ministri degli esteri v. *Boll. CE*, n. 6, 1990, punto I.35.

³² *Ibidem*.

la discussione in sede di conferenza erano la divisione delle competenze tra il livello comunitario e quello nazionale, le riforme istituzionali che la Comunità avrebbe dovuto attuare al suo interno e i criteri in base ai quali si sarebbero determinate le materie non di competenza dell'Unione in base al principio del rispetto delle identità nazionali.

Il secondo aspetto fondamentale riguardava il rafforzamento della legittimità democratica della Comunità mediante una rivalutazione del ruolo del Parlamento europeo nel processo decisionale e nelle relazioni esterne, e una trasformazione delle altre istituzioni per renderle maggiormente democratiche. A questo proposito i ministri degli esteri proposero di affidare al Parlamento europeo il potere di nomina del Presidente e dei membri della Commissione.

Il terzo aspetto riguardava le riforme istituzionali relative alla competenza specifica della Comunità e al funzionamento delle sue istituzioni. I ministri prevedevano, tra l'altro, il ricorso alla votazione a maggioranza qualificata in seno al Consiglio per un ambito più vasto rispetto ai casi previsti dall'Atto Unico e il rafforzamento del ruolo esecutivo della Commissione.

L'ultimo problema della riforma della Comunità riguardava la *"unità e coerenza dell'azione internazionale della Comunità"*³³. Venne proposto di *"svolgere una politica estera e di sicurezza comune, che tenga conto del comune interesse degli Stati membri, che sia improntata alla coerenza e alla solidarietà e che vada istituzionalmente al di là della cooperazione politica come funziona attualmente"*³⁴. Per l'attuazione di questa riforma i ministri individuarono una serie di punti focali di cui la conferenza intergovernativa si sarebbe occupata; il punto centrale appariva *"l'integrazione degli aspetti economici, politici e di sicurezza della politica estera"*³⁵ da raggiungere mediante l'unificazione della struttura decisionale e la previsione della votazione a maggioranza qualificata in aree specifiche. La definizione di modalità chiare che

³³ *Ibidem.*

³⁴ *Ibidem.*

³⁵ *Ibidem.*

potessero assicurare l'attuazione della politica estera comune era un ulteriore problema indicato dai ministri come punto focale della riforma della fase operativa della CPE da discutere in sede di conferenza.

Il progetto dei Ministri degli esteri riguardo l'integrazione politica ha avuto una portata innovativa sia per i principi politici enunciati che per le proposte concrete che vi si ritrovano. È la prima volta che, in sede di Consiglio Europeo e di conferenza dei Ministri degli esteri, si è parlato di rafforzamento della legittimità democratica, enunciando allo stesso tempo le riforme necessarie per raggiungerla entro un periodo di tempo stabilito. Per la prima volta le istituzioni intergovernative consideravano contrario agli interessi della Comunità il dualismo esistente nella struttura comunitaria divisa tra integrazione funzionale e integrazione politica e la conseguente diversificazione istituzionale tra CEE e CPE. Si proponeva una integrazione dei due sistemi in un'unica struttura che si occupasse delle relazioni esterne intese in senso globale e non più frammentario. Altra importante svolta negli atteggiamenti dei governi fu la citazione della sicurezza come elemento fondamentale della politica estera della futura Comunità.

Unico residuo del "meccanismo Davignon" rimane la previsione di tre diverse procedure decisionali in merito alla politica estera comune, in base alle tematiche trattate. Ma anche questo elemento può essere visto in prospettiva nuova in quanto, se fino ad allora la regola del consenso aveva rappresentato l'unica regola decisionale nella determinazione delle scelte politiche comuni, nel progetto di riforma i ministri proposero di affiancare ad essa la previsione di altri metodi quali la votazione richiedente l'unanimità, la previsione dell'astensione non intesa come veto ma come voto possibile, e la previsione della votazione a maggioranza.

L'integrazione politica era ormai mutata nella prospettiva dei suoi principali attori: i governi comunitari erano stati obbligati ad una modifica del processo integrativo dagli avvenimenti che nello spazio di tre anni avevano cambiato un assetto, quello europeo, che era stato definito nel dopoguerra. La Comunità era sorta durante gli anni cinquanta, la CPE negli anni settanta e in quel ventennio la divisione dell'Europa in zone di influenza aveva

determinato il carattere sia dell'una che dell'altra. Con la revisione dell'assetto europeo si rese indispensabile la revisione dello stesso concetto di integrazione e si manifestò la necessità di trasformare la Comunità da mercato unico fornito di un meccanismo di consultazione in materia di politica estera in unione di Stati capaci di gestire tutti i rapporti esterni di interesse comune.

Pur non esistendo un accordo su tutte le riforme proposte, come dimostrò la riunione straordinaria del Consiglio Europeo di Roma del 27 e 28 ottobre 1990, nella quale il governo inglese pose delle riserve sull'aumento delle competenze dell'Unione e sull'instaurazione di una politica comune della sicurezza, tuttavia vi era accordo nel considerare obiettivo della conferenza sull'Unione Politica l'accrescimento della coerenza, della rapidità e dell'efficacia degli interventi comunitari in sede internazionale.

L'accordo unanime sulla necessità di un coordinamento tra le due conferenze e di un parallelismo dei loro lavori confermava l'impressione che la distinzione tra aspetti politici e funzionali dell'integrazione si era fatta ormai tenue, mentre la decisione di fissare al 1 gennaio 1994 l'inizio della seconda fase dell'Unione economica e monetaria, presa a maggioranza con il voto contrario della Gran Bretagna, dimostrava che le riforme volte a rivitalizzare la Comunità apparivano ormai più importanti del raggiungimento dell'accordo unanime.

Un secondo progetto sull'integrazione politica venne presentato nel giugno del 1991 dal governo lussemburghese che lo elaborò basandosi sulle tendenze prevalenti emerse durante i lavori della conferenza sull'Unione Politica. Il progetto prevedeva il mantenimento della separazione istituzionale tra la Comunità e la Cooperazione in materia di politica estera. Quest'ultima veniva ancora regolamentata da una "*cooperazione sistematica tra gli Stati membri per la condotta della loro politica*"³⁶. Al contesto istituzionale comunitario ed alla cooperazione in materia di politica estera, il progetto lussemburghese aggiungeva una terza forma di consultazione tra i partners comunitari rappresentata dalla coope-

³⁶ Progetto di Trattato sull'unione, in "Agence Europe, Documenti", n. 1722/23, 5 luglio 1991.

razione intergovernativa negli affari interni e giudiziari. Tali materie, pur non rientrando nelle competenze della Comunità, trovavano nella concertazione la dimensione più favorevole alla loro gestione. Tale architettura istituzionale basata su tre pilastri era però criticata da quei paesi che miravano all'istituzione di un quadro istituzionale unico.

Anche il governo olandese presentò una bozza di Trattato dell'Unione, nella quale si prevedeva una Comunità che "dispone di un quadro istituzionale unico che assicura la coerenza e la continuità delle azioni svolte per il perseguimento dei suoi obiettivi"³⁷. La CPE in tale progetto istituzionale lasciava il posto alla "politica estera e di sicurezza comune"³⁸ per la quale venivano descritti gli obiettivi e la procedura decisionale; quest'ultima era differente dal processo decisionale proprio degli altri atti comunitari, ma era affidata alle stesse istituzioni. La portata realmente innovativa del testo olandese, oltre che derivare dalla previsione di una struttura unica, era soprattutto nella descrizione che esso fornisce della sicurezza comune "complementare alla politica di sicurezza risultante dagli obblighi che derivano per taluni Stati membri dai Trattati che istituiscono la NATO e l'UEO..."³⁹.

Anche il progetto presentato dalla Commissione descriveva un'Unione Europea a struttura unica che si occupasse anche della regolamentazione delle questioni di sicurezza. A questo proposito il progetto prevedeva all'interno del Trattato un impegno simile a quello che legava i paesi membri dell'Unione Europea Occidentale, cioè l'obbligo per tutte le parti contraenti a prestare aiuto e assistenza in caso di aggressione armata ad uno dei membri⁴⁰.

Riguardo la politica estera, il progetto della Commissione prevedeva un sistema decisionale in cui il potere di iniziativa fosse diviso tra la Commissione, la presidenza del Consiglio e gli Stati

³⁷ Progetto olandese di trattato verso l'Unione Europea, in "Agence Europe, Documenti", n. 1733/1734, 3 ottobre 1991.

³⁸ *Ibidem*.

³⁹ *Ibidem*.

⁴⁰ Per il testo completo v. "Unione Politica", Lussemburgo, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità Europee, 1991.

membri, mentre il potere decisionale era affidato al Consiglio dei ministri degli affari esteri, che doveva decidere a maggioranza qualificata rafforzata con il voto di almeno otto Stati membri.

I lavori della conferenza sull'Unione Politica hanno fatto emergere la volontà di utilizzare come base dei lavori il progetto lussemburghese⁴¹, favorendo la Comunità "tricefala" rispetto alla struttura istituzionale unica sostenuta dai governi francese, tedesco e spagnolo⁴². Fino alla vigilia del Vertice di Maastricht del 9 e 10 dicembre 1991 persistettero profonde divergenze su alcuni punti focali della nascente unione politica. Alcune di esse riguardavano proprio il futuro della CPE. La sua collocazione nell'ambito del processo decisionale comunitario o la permanenza del parallelismo tra essa e la Comunità, il suo processo decisionale riguardo alla votazione all'interno del Consiglio Europeo, la previsione di una politica di sicurezza e di una difesa comune e i rapporti con l'Unione Europea Occidentale, erano i punti su cui i governi non riuscivano a trovare un'intesa ad appena una settimana dal Vertice costituente della nuova Unione Europea.

Gli schieramenti apparivano estremamente delineati: la Gran Bretagna, la Danimarca e l'Irlanda chiedevano sostanzialmente un congelamento dello status quo della Cooperazione Politica, riproponendo di fatto ciò che era avvenuto con l'Atto Unico in cui la CPE era stata codificata nelle sue regole già definite, e rifiutavano il progetto di una politica difensiva e di sicurezza comune indipendente dall'aggregazione atlantica. La Francia e la Germania proponevano invece una riforma globale della Cooperazione Politica, mediante la trasformazione del meccanismo di consultazione intergovernativa in una reale politica estera e di sicurezza comune di competenza dell'Unione in un quadro istituzionale unico, con la prospettiva di una difesa comune. La Francia e la Germania individuavano inoltre nella Unione Europea Occidentale una parte integrante del processo di unione

⁴¹ Decisione presa al Consiglio Europeo del 28-29 giugno 1991, v. *Boll. CE*, n. 6, 1991.

⁴² Vedi "Comunicato congiunto dei Ministri degli esteri francese, tedesco e spagnolo", in "Agence Europe, Documenti", n. 1737, 17 Ottobre 1991.

europea: il ruolo della UEO si sarebbe evoluto ed essa avrebbe rappresentato l'istituzione dove organizzare la cooperazione militare europea, legata alla Comunità da un rapporto organico con la creazione di un organismo di collegamento decisionale ed operativo⁴³. Due visioni antitetiche del ruolo politico della Comunità e della stessa Europa.

3.3. La nuova struttura della politica estera e di sicurezza comune

Il Consiglio Europeo di Maastricht ha approvato il testo del nuovo Trattato dell'Unione Europea

*"... fondata sulle Comunità Europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazione instaurate dal presente trattato. Essa ha il compito di organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli"*⁴⁴.

La struttura decisa dagli Stati per la nuova Unione non è, quindi, unica ma basata su tre pilastri: la Comunità Europea, la Politica Estera e di Difesa Comune e la cooperazione intergovernativa in materia di affari giudiziari. Tali pilastri trovano nel Consiglio Europeo, titolare della funzione di direzione politica generale, il loro punto di coordinamento.

Tra gli obiettivi che l'Unione si prefigge vi è l'affermazione della *"... sua identità politica sulla scena internazionale, segnata-mente mediante l'attuazione di una politica estera e di sicurezza ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune..."*⁴⁵.

Se per la struttura istituzionale si è quindi seguita la proposta inglese, riguardo alla Cooperazione Politica ha prevalso la tendenza franco-tedesca di riforma del meccanismo esistente.

⁴³ Per il testo del progetto franco-tedesco v. *Le Monde - Selection Hebdomadaire, Edition Internationale*, n. 2242, 17/23 ottobre 1991.

⁴⁴ Trattato sull'Unione Politica, titolo I, art. a in *"Agence Europe, Documents"*, n. 1750-1751, 13 Dicembre 1991.

⁴⁵ *Ibidem*, titolo I, art. b.

Il titolo V del Trattato regola il meccanismo della Politica Estera e di Difesa Comune, che sostituisce la CPE. Le sue previsioni sono tali da comportare una riforma strutturale del processo di integrazione in politica estera ⁴⁶.

La prima riforma riguarda l'unificazione della politica estera e della sicurezza che sono entrambe comprese nelle disposizioni del titolo V.

In apertura del titolo sono indicati gli obiettivi della PESC: una prima serie di obiettivi riguarda la dimensione interna dell'Unione che, attraverso l'integrazione in politica estera e di sicurezza, si prefigge la salvaguardia dei valori comuni, degli interessi fondamentali, dell'indipendenza e della sicurezza della stessa Unione.

Una seconda serie di obiettivi enunciati riguarda l'azione dell'Unione Politica quale attore collettivo che si propone di mantenere la pace e di rafforzare la sicurezza internazionale, di promuovere la cooperazione internazionale, e di sviluppare e consolidare la democrazia, lo stato di diritto e il rispetto dei diritti umani.

La *cooperazione sistematica*, la *posizione comune* e l'*azione comune* sono gli strumenti con i quali la PESC deve raggiungere tali obiettivi. La prima consiste nella concertazione di tutte le questioni di politica estera e di sicurezza in sede di Consiglio che può emettere una *posizione comune* che assume carattere vincolante per le politiche estere degli Stati membri.

L'azione comune è lo strumento maggiormente innovativo di tale meccanismo in quanto è anch'essa vincolante per i partners anche se essi dovessero trovarsi ad affrontare situazioni di emergenza. La posizione e l'azione comune vengono formulate dal Consiglio dell'Unione⁴⁷ in base agli orientamenti generali forniti dal Consiglio Europeo. Il Consiglio dell'Unione mantiene quindi il potere decisionale in merito alle questioni che saranno oggetto delle posizioni e delle azioni comuni e, nel decidere i contenuti dell'azione comune, ne fissa all'unanimità i principi

⁴⁶ *Ibidem*, titolo V.

⁴⁷ Il Trattato sostituisce con tale denominazione quella di "Consiglio dei Ministri della Comunità".

generali. Ma è previsto che il Consiglio possa decidere unanimamente che determinate decisioni operative, da prendersi nel corso dello svolgimento di un'azione comune, siano adottate con il voto a maggioranza qualificata⁴⁸.

Altre due importanti innovazioni sono l'affidamento alla Commissione del potere di iniziativa in materia di PESC e il meccanismo di finanziamento della PESC che, in relazione alle sue spese amministrative, è affidato al bilancio della Comunità. Il Consiglio con decisione unanime può inoltre affidare al bilancio comunitario anche le spese operative derivanti dall'implementazione delle azioni comuni.

In merito all'assetto organizzativo è da notare l'abolizione del Segretariato della Cooperazione, che viene assorbito al Segretariato Generale del Consiglio.

Il sistema descritto dal titolo V contiene potenzialità innovative; esso rappresenta un vincolo per il singolo governo nella gestione della politica estera nazionale. La sovranità nazionale, in caso di decisioni prese a maggioranza qualificata, risulterebbe fortemente limitata per i governi contrari alla decisione che sarebbero obbligati ad assumere comportamenti che altrimenti non avrebbero assunto. In una dichiarazione allegata al Trattato si nota la volontà politica dei governi di non utilizzare il potere di veto per impedire la formazione di una decisione, se esiste la volontà favorevole della maggioranza.

*"Per quanto riguarda le decisioni del Consiglio che richiedono l'unanimità, gli Stati membri eviteranno per quanto è possibile di impedire una decisione unanime qualora esista una maggioranza qualificata a favore di detta decisione"*⁴⁹.

⁴⁸ Ai voti dei governi è applicata la ponderazione prevista dall'art. 148 del Trattato di Roma e la maggioranza qualificata è raggiunta con 62 voti che esprimano il parere favorevole di almeno otto stati membri, per evitare che la maggioranza espressa dal numero di voti non corrisponda alla effettiva maggioranza del numero degli stati membri.

⁴⁹ Dichiarazione sul voto nel settore della politica estera e di sicurezza comune, allegata al Trattato sull'Unione Politica, *op. cit.*

Un tale impegno, pur non essendo tradotto in obbligo giuridico, pone le basi per un ulteriore approfondimento del carattere vincolante della volontà espressa dalla collegialità per la volontà del singolo governo.

Tale meccanismo è valido sia per le *issues* di politica estera che per quelle relative alla politica di sicurezza e alla sicurezza comune.

La politica di sicurezza risulta quindi inserita nell'ambito della dimensione comune di azione, non più frammentata in aspetti economici, politici e militari, ma considerata globalmente quale dimensione indispensabile all'Unione nella prospettiva di definire una politica comune di difesa.

3.3.1. *La politica di difesa*

“La politica di difesa che potrebbe condurre ad una difesa comune” è un campo di cooperazione che viene escluso dal meccanismo istituzionale descritto per la PESC. Alla novità rappresentata dall'inclusione della politica di difesa e della difesa nell'ambito del Trattato si affianca un'estrema indeterminatezza delle modalità con le quali si dovrà svolgere la cooperazione in tali settori.

Di fatto non è previsto nel trattato un meccanismo di presa delle decisioni in materia di politica di difesa e di difesa. Si prevede piuttosto un mandato che l'Unione deve affidare alla UEO, definita *“parte integrante dello sviluppo dell'Unione Europea”*, per la elaborazione e l'attuazione di decisioni ed azioni riguardanti la politica di difesa e la difesa stessa.

La cornice dello sviluppo della politica di difesa e della difesa dell'Unione è delineata in una dichiarazione allegata al Trattato nella quale i partners aderenti alla UEO affermano

“La UEO si svilupperà come componente di difesa dell'Unione Europea e come mezzo per rafforzare la colonna portante dell'Alleanza Atlantica”⁵⁰.

⁵⁰ Dichiarazione sull'Unione dell'Europa Occidentale, allegata al Trattato sull'Unione Politica, *op. cit.*

È necessario operare a tal fine una riforma della struttura interna della UEO che permetta una sua continua interazione con gli organi dell'Unione europea. Nella dichiarazione citata i paesi aderenti alla UEO hanno indicato i principali elementi di riforma necessari per permettere alla UEO di svolgere il ruolo di "elemento di difesa dell'Unione"⁵¹ assegnatole dal nuovo Trattato. Essi propongono delle riforme riguardanti i rapporti reciproci tra le due Unioni, alcune delle quali sono già state realizzate, quali la sincronizzazione delle date e delle sedi delle riunioni e dei metodi di lavoro, la fissazione di criteri stabili di stretta associazione tra le istituzioni, l'armonizzazione della rotazione delle Presidenze e delle riforme operative interne alla UEO per rafforzarne il ruolo operativo (intensificazione delle riunioni dei capi della difesa della UEO, creazione di unità militari responsabili verso l'UEO, rafforzamento della cooperazione nel settore degli armamenti).

Tale dichiarazione, pur costituendo un punto di partenza, lascia insoluti molti problemi riguardanti lo sviluppo di una difesa dell'Unione. La questione principale da risolvere è rappresentata dalla definizione dei rapporti tra Unione, UEO e NATO che, se non organizzati organicamente, potrebbero condurre a confusioni sulle sedi nelle quali si discute e si coordina la politica di difesa dell'Unione.

Il Trattato non definisce la struttura di tali rapporti e la Dichiarazione allegata afferma solamente che la UEO ha come obiettivo quello di rafforzare il pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica.

Dopo l'entrata in vigore del Trattato è stato necessario affrontare tale problema. Il 19 giugno 1992 i ministri degli esteri e della difesa dei paesi aderenti alla UEO si sono riuniti a Bonn per discutere i problemi riguardanti l'applicazione dei principi sanciti nel Trattato di Maastricht in relazione ai rapporti con le strutture collettive di difesa già esistenti. In tale occasione si è previsto che la UEO diventi il luogo di pianificazione militare europea e che la UEO possa disporre di contingenti multinazionali assegnati dai paesi membri⁵².

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² Vedi "Dichiarazione del Petesberg", in "Agence Europe Documents" n. 1787, 23 Giugno 1992.

Tali contingenti, che hanno operato in occasione del controllo dell'embargo contro i Serbi nell'Adriatico, non rappresentano certo una dimensione militare integrata, fino ad ora assente.

Sono allo studio a tal proposito diverse proposte che vanno dalla creazione di una forza UEO di intervento rapido destinata agli interventi *out of area* della NATO, formata però da contingenti nazionali assegnati, alla creazione di "Eurocorps" cioè di una forza militare integrata multilaterale, piuttosto che multinazionale, che trova oggi il suo nucleo nella cellula franco tedesca, alla quale hanno dato la sua adesione il Belgio e in forma limitata anche la Spagna e il Lussemburgo

È prevedibile in questi termini l'instaurazione di una politica estera di sicurezza e di difesa comune? E quale giudizio formulare in merito al nuovo meccanismo?

Senza dubbio il meccanismo PESC impegna in maggior misura gli Stati membri rispetto al meccanismo della CPE: l'effetto obbligatorio delle decisioni e delle posizioni comuni, la possibilità che le decisioni operative vengano prese alla maggioranza, l'impegno politico di non porre il veto alle decisioni condivise dalla maggioranza dei membri, le previsioni riguardanti la politica di difesa, trasformano la struttura delle relazioni dei paesi membri in materia di politica estera. Se la CPE aveva rappresentato una cornice all'interno della quale gli Stati gestivano la loro interdipendenza, la PESC ha gli strumenti istituzionali per diventare parte integrante del tessuto politico degli Stati in essa interagenti. La sovranità dei governi in questa materia è sempre stata assoluta; con la PESC è limitata da un meccanismo che, pur non essendo sovranazionale, limita con la sua collegialità, le singole politiche estere nazionali.

I problemi che rimangono aperti sono certo tanti e sono di natura sia procedurale che politica. Un primo problema è evidenziato dal fatto che il meccanismo della PESC rimane ancora escluso dal controllo delle istituzioni propriamente sovranazionali, anche se le sopracitate previsioni sul finanziamento della PESC, in parte affidato al bilancio comunitario, potrebbero fornire il Parlamento Europeo di uno strumento per avviare il controllo sulle relazioni politiche dell'Unione, partendo dal campo finanziario.

Tale problema conduce alla mancanza di coerenza tra le azioni della PESC e le azioni della Comunità Europea la cui realizzazione è attualmente affidata al ruolo di coordinamento svolto dal Consiglio Europeo, ma che sembra necessitare di ulteriori disposizioni.

La previsione di una riforma dell'articolo D del Trattato, riguardante i problemi della sicurezza comune, entro il 1996, dimostra che le riforme attuate nel presente Trattato sono considerate non certo un punto di arrivo, ma un ulteriore passo verso la creazione di un'unica politica estera di cui si prevede l'approfondimento.

Se la semplice codificazione di una prassi già esistente avvenuta con l'Atto Unico Europeo, ha condotto in meno di un decennio alla creazione di un meccanismo di azione comune in politica estera obbligatorio per i paesi aderenti alla Comunità, la trasformazione della CPE in politica estera e di difesa comune con carattere obbligatorio potrà trasformare entro breve tempo l'Unione Europea in attore internazionale collettivo.

4. La CPE e le teorie sull'integrazione europea

4.1. Teorie dell'integrazione

Il processo di integrazione europea ha assunto caratteristiche politiche ed istituzionali assolutamente uniche, tali da rendere particolarmente arduo il tentativo di definire la Comunità/Unione Europea in base alle categorie classiche di classificazione dei soggetti internazionali.

Le teorie che affrontano l'analisi politologica del processo integrativo europeo, per giungere alla definizione della natura della CE/UE, hanno utilizzato tre variabili fondamentali: a) i motivi che hanno spinto gli Stati fondatori a dare vita alle Comunità; b) le caratteristiche politico-istituzionali assunte dalla Comunità dopo la sua creazione; c) l'obiettivo ultimo del processo integrativo.

Il carattere dell'integrazione europea, contrassegnata non solo da fasi alterne di progresso e stasi, ma anche dalla compresenza di processi politico/istituzionali aventi natura diversa e a volte discordante, spiega perché, pur partendo dall'analisi delle stesse variabili, i teorici dell'integrazione siano arrivati a formulare teorie che giungono a definizioni divergenti della natura della CE/UE.

Si possono distinguere cinque approcci all'analisi dell'integrazione europea: l'approccio intergovernativo, l'approccio neofunzionalista, l'approccio pluralista o della comunicazione, l'approccio transnazionale e l'approccio federalista¹.

¹ Per la classificazione delle teorie sull'integrazione cfr. tra gli altri: Webb C. (1983), Ifestos Panaiotis, (1987) Attinà F. (1992).

I primi quattro approcci sono accomunati dal ruolo assegnato alle istituzioni nell'ambito del processo integrativo. In tali analisi infatti la variabile istituzionale è considerata dipendente da altre variabili quali il ruolo delle élites per i funzionalisti o i flussi comunicativi per l'approccio della comunicazione. Le teorie federaliste individuano invece nelle istituzioni la variabile fondamentale per lo sviluppo dell'integrazione europea che trova il suo compimento solo nella instaurazione della struttura istituzionale a carattere federale.

4.1.1. *Approccio Intergovernativo*

La teoria realista delle Relazioni Internazionali trova il suo corrispondente nell'analisi dell'integrazione nell'approccio intergovernativo che del realismo mantiene le variabili esplicative. Per questo approccio, infatti, l'interesse nazionale è alla base della decisione dei governi di dare avvio a processi integrativi che rappresentano un mezzo per massimizzare i singoli interessi mediante la gestione comune di determinati settori scelti dagli stessi governi in base a criteri di utilità. S. Hoffmann² afferma che i governi sono stati gli attori principali della nascita della Comunità e continuano ad esserlo nella sua evoluzione; sono i governi nazionali a decidere quali saranno le politiche oggetto del processo integrativo e quali invece considerare di assoluta pertinenza statale in base alla distinzione tra "*high politics*" e "*low politics*". La prima riguarda le politiche correlate alla politica estera, di sicurezza e di relazioni internazionali; la seconda riguarda le politiche settoriali economiche e tecniche. Solo queste ultime sono considerate possibile oggetto di cooperazione comunitaria mediante il momentaneo affidamento della loro gestione a istituzioni comuni, mentre le aree tematiche appartenenti alla *high politics* rimangono gestite a livello strettamente nazionale.

Lo stesso Hoffmann³ successivamente ha chiarito che le cate-

² Hoffmann S. (1966).

³ Hoffmann S. (1982).

gorie di *low* e *high politics* non sono immutabili, ma dipendono dalla percezione momentanea che di esse hanno i governi, così un'area considerata come possibile materia di cooperazione, in un momento di crisi può tornare ad essere di stretta competenza nazionale:

*"Whether an issue falls into one or the other category depends on its momentary saliency - on how essential it appears to the government for the survival of the nation or for its own survival..."*⁴.

Solo alcune politiche, quali la difesa o le tematiche militari, appartengono invariabilmente alla *high politics*.

L'azione dei governi è vista come determinante non solo nella scelta delle materie oggetto dell'integrazione, ma anche nella gestione del processo politico-istituzionale della Comunità. A questo proposito Dahrendorf interpreta l'evoluzione istituzionale della CE come un processo che tende verso il rafforzamento del principio intergovernativo: la struttura istituzionale comunitaria che si affermò con i Trattati istitutivi descriveva una Comunità che si occupava della gestione di alcune politiche settoriali mediante le istituzioni europee centralizzate a cui i governi avevano ceduto parte dei loro poteri decisionali, in armonia con l'ipotesi di integrazione funzionale; a questa "prima Europa" si sostituì durante gli anni '70 la "seconda Europa" in cui la funzione di direzione politica passò dalle istituzioni comunitarie alle riunioni intergovernative. Il passaggio dalla "prima" alla "seconda" Europa è visto dal Dahrendorf come un cambiamento positivo in quanto ha apportato un incremento delle attività e delle competenze della Comunità⁵.

L'approccio intergovernativo non nega che le istituzioni comunitarie abbiano un ruolo nel processo integrativo, ma nega loro autonomia nel gestire l'evoluzione della Comunità. I governi hanno dato ampia autonomia in alcuni settori funzionali o di *low*

⁴ *Ibidem* p. 29.

⁵ Dahrendorf R. (1973).

politics alle istituzioni cedendo ad esse parte della propria sovranità decisionale, ma da una parte le controllano affidando al Consiglio della Comunità, organo dalle caratteristiche intergovernative, il potere maggiore nell'ambito del processo decisionale, dall'altra hanno mantenuto intatto il controllo sullo sviluppo e sulla evoluzione della Comunità creando nel 1961 la riunione dei Capi di Stato e di Governo (dal 1974 denominata Consiglio Europeo) al quale hanno affidato il potere di direzione politica della Comunità che i Trattati avevano assegnato alla Commissione, organo dalle caratteristiche sovranazionali.

Il compromesso di Lussemburgo del 1966, che di fatto ha dato a ogni governo membro il potere di veto sulle decisioni comunitarie, e la creazione del Comitato dei Rappresentanti Permanenti dei governi (COREPER), avvenuta nel 1965 nell'ambito del Trattato di fusione degli esecutivi, e dei numerosi comitati intergovernativi, sono tappe dell'evoluzione istituzionale della Comunità portate dai teorici dell'approccio intergovernativo come prova delle loro tesi. Il compromesso di Lussemburgo, infatti, bloccò il passaggio alla seconda fase istituzionale prevista dai Trattati, che prevedeva l'adozione del voto di maggioranza all'interno del Consiglio della Comunità senza definire il contenuto della formula dell'interesse nazionale mediante il quale i governi potevano esercitare il loro potere di veto. Il COREPER ha il compito di *"preparare i lavori del Consiglio e di eseguire i mandati che quest'ultimo gli affida"*⁶: è una formula vaga che è stata interpretata come un tentativo di affidare al COREPER le funzioni di esecuzione delle politiche comunitarie o almeno parte di esse, sminuendo il ruolo della Commissione.

Da questa interpretazione del processo integrativo risultano diverse previsioni sulla sua forma finale: il processo politico della Comunità può essere interpretato come un gioco a somma zero tra i governi e le istituzioni comunitarie. Queste ultime, però, sono prive di un'autonomia decisionale tale da permettere loro di incidere sullo sviluppo dell'integrazione. L'obiettivo finale non potrà in questo caso essere rappresentato dalla creazione di un

⁶ Art. 4, capo I del Trattato di fusione degli esecutivi.

nuovo sistema sovranazionale diretto da istituzioni comuni che si sostituisca ai governi nazionali, ma da una forma complessa di cooperazione tra governi che, per massimizzare i loro interessi, gestiscono in comune alcune aree di *low politics*, con un *policy-making* misto le cui procedure sono determinate dagli stessi governi in base alla natura delle *issues* in questione.

Hoffmann, pur considerando l'integrazione quale processo intergovernativo, rifiuta l'interpretazione della Comunità come un gioco a somma zero definendola piuttosto un regime internazionale e riuscendo così a spiegare la sua sopravvivenza anche in momenti in cui i costi sembravano superare i vantaggi della partecipazione, almeno per alcuni governi:

*"... for almost everyone of the members, the overall balance of restraints and opportunities remains acceptable: hence the resilience of the Community. The balance is different for each state..."*⁷.

La conclusione di Hoffmann è che il processo integrativo ha insito in sé un paradosso in quanto, come ogni altro regime, è servito a preservare lo Stato nazionale quale attore fondamentale nel sistema internazionale e lo aiuta nel raggiungimento dei suoi obiettivi interni. La CEE, essendo un regime internazionale unico con delle istituzioni centrali e con delle economie integrate, serve non solo per sostenere lo Stato nazionale, ma a rigenerarlo mediante un sistema di *"inter-issues bargaining"*⁸ in cui ogni Stato accetta dei sacrifici in alcuni campi in cambio di benefici in altri, riuscendo ad adattarsi al sistema internazionale contemporaneo.

Jordan e Feld etichettano la loro teoria *"National interest approach"*⁹ e le variabili da loro utilizzate per la definizione del processo integrativo sono assimilabili a quelle presenti nell'approccio intergovernativo:

⁷ Hoffmann (1982) p. 34.

⁸ *Ibidem*, p. 35.

⁹ R.S. Jordan, W. Feld (1986), p. 127.

*"At the heart of the politics of integration — as in all political contests — is the struggle for power between those elites who want to retain their traditional power position in the governments of the member-states and those who would like to shift power to the regional international institution.. Integration... is seen from the perspective of nation-state economic, political, and strategic interest and of foreign policy goals. These goals largely set the scope and level of integration and define the parameters of the institution to be created"*¹⁰.

Sono i governi ad essere gli artefici principali della politica e della forma istituzionale dell'integrazione, anche se l'interesse nazionale è costituito non solo dagli obiettivi della politica estera e del prestigio nazionale, ma anche da quelli derivanti dalle problematiche sociali ed economiche interne. Se il processo integrativo riflette questi interessi i governi saranno disposti ad approfondire la strada dell'integrazione, ma se gli interessi nazionali saranno danneggiati dall'integrazione è possibile una disintegrazione del processo, come mostrano gli avvenimenti del Sistema Monetario Europeo durante gli anni Settanta quando fu evidente che l'interesse economico nazionale era prioritario rispetto all'interesse comunitario dell'integrazione.

S. Bulmer¹¹ con il suo *"Domestic politics approach"*, pur dichiarandosi al di fuori del dibattito tra l'approccio intergovernativo e sovranazionale, in effetti basa la sua analisi sulla centralità del comportamento degli Stati nel processo decisionale comunitario:

*"... Negotiation at the Community level are between ten dependent variables and not between independent ones: the European Communities do not have an autonomous political system"*¹².

Egli comunque introduce un elemento nuovo: il *policy making* degli Stati membri e l'impatto che esso ha sugli *aut-puts* comu-

¹⁰ *Ibidem*, p. 127-128.

¹¹ S. Bulmer (1982).

¹² *Ibidem*, p. 358.

nitari. Non è sufficiente, afferma Bulmer, analizzare la struttura formale delle istituzioni comunitarie, ma è necessario esaminare le fonti interne delle posizioni negoziali dei governi in quanto queste sono alla base delle decisioni prese a livello comunitario. La Comunità è formata dai singoli governi che hanno differenti processi politici interni, differenti strutture socioeconomiche e differenti strumenti decisionali: è importante così analizzare queste differenze e i vari stili decisionali dei singoli Stati membri per vedere come queste differenze influiscono sullo sviluppo dell'integrazione. Le posizioni dei governi inoltre non sono sempre coerenti e lo stile statale non risulta unico ed immutabile, ma varia al variare delle aree tematiche trattate a livello comunitario. Il progresso delle diverse *issues* discusse in sede di istituzioni comunitarie risulta determinato dai modelli nazionali di negoziazione che, variando in base ai governi e alle materie, possono imprimere al processo integrativo un carattere non omogeneo favorendo l'approfondimento dell'integrazione in alcune materie a discapito di altre. Lo strumento centrale dell'analisi di Bulmer risulta essere la struttura decisionale con cui gli Stati membri definiscono la loro posizione negoziale in ambito comunitario:

"However, it should be clear... that the policy-making process does not follow the logic of integration but rather that integration follows the logic of decision-making processes. These processes have their roots in the power structures of the nation-state"¹³.

Tutti gli autori fin qui considerati e compresi nell'approccio intergovernativo hanno in comune un'analisi dell'integrazione che prende avvio dalle variabili "governo" ed "interesse nazionale" mediante le quali si spiega il sorgere e l'evolvere della Comunità; nella volontà dei governi a massimizzare l'interesse nazionale si identifica la motivazione del sorgere dell'integrazione; i governi controllano lo sviluppo dell'integrazione sia riguardo alla sua evoluzione istituzionale, che al funzionamento della sua struttura

¹³ Ibidem, p. 353.

decisionale per assicurarsi il continuo controllo politico del processo integrativo; il fine ultimo dell'integrazione è la creazione di procedure comuni per la gestione di alcune aree funzionali tra i governi che, pur creando delle istituzioni comuni con poteri propri, mantengono saldo il controllo politico dell'integrazione.

4.1.2. *Approccio funzionalista e neofunzionalista*

La formula "*form follows function*" riassume il principio fondamentale dell'interpretazione funzionalista dell'integrazione che sorge per rispondere ai bisogni umani e ai cambiamenti sociali, tecnologici ed economici e la cui forma istituzionale non può essere determinata in anticipo, ma si svilupperà in base alle esigenze che si determinano durante la sua evoluzione¹⁴.

Il funzionalismo si basa anch'esso, come l'approccio intergovernativo, sulla distinzione tra *high* e *low politics*, ma le due categorie sono determinate non dalla percezione che ne hanno i governi, ma dalla distinzione oggettiva che esiste tra politica e tecnica: la *high politics* rientra nel campo della prima, la *low politics* riguarda invece la seconda in quanto si occupa delle problematiche economiche e del *welfare* sociale. L'integrazione tra Stati, nella sua prima fase, deve basarsi sui problemi sociali o economici perché sono gli unici in cui vi è una piena coincidenza di interessi e di aspettative tra i vari governi e che, non presentando le caratteristiche dei problemi politici, potranno essere gestite a livello sovranazionale dai tecnici esperti senza che i governi si sentano minacciati nelle loro prerogative politiche. Il processo di *decision-making* delle istituzioni internazionali è considerato un esercizio di soluzione di problemi a livello tecnico e le élites politiche nazionali ne rimangono fuori. Le scelte compiute dai decisori saranno guidate dalla razionalità ed in assoluta autonomia derivante dalla natura non politica delle *issues* in questione. A questa prima fase segue uno sviluppo ad ampio raggio dell'integrazione in

¹⁴ Mitrany (1943).

quanto il successo della cooperazione in un campo determina la richiesta di cooperazione in altri campi: è il fenomeno dello *spillover* mediante il quale l'integrazione travasa da un settore ad un altro in maniera automatica, estendendo la cooperazione fino al punto in cui sorgerà la necessità di una struttura unica che gestisca la cooperazione nei vari campi.

La separazione tra politica e *welfare issues*, la neutralità del potere politico di fronte alla ricerca di soluzioni tecniche e l'esistenza stessa di criteri puramente tecnici per la soluzione dei problemi sociali ed economici è stata messa in discussione dai teorici neofunzionalisti che hanno attuato una revisione del funzionalismo, riconsiderando il ruolo del sistema politico nazionale, ed in particolare dei governi, dei partiti e dei gruppi di pressione nell'ambito dell'integrazione.

Ernst Haas, caposcuola del neofunzionalismo, ritiene che all'origine dell'integrazione siano le stesse motivazioni che sono state alla base della nascita dei moderni Stati nazionali: le moderne società industriali sono caratterizzate dalla lotta per assicurarsi l'accesso a risorse limitate e governi, gruppi di interesse ed élites politiche e burocratiche a tal scopo competono sia a livello nazionale che internazionale:

*"The community emerged, in part at least, as a result of the inability of national system to process certain kinds of economic, social and welfare demand"*¹⁵.

Le élites politiche non rimangono estranee al processo integrativo, ma ne fanno parte insieme a tutti i partiti e ai gruppi di interesse che forniscono la domanda di integrazione in quanto riconoscono l'esistenza di interessi economici e sociali di natura internazionale:

*"The process of community formation is dominated by nationally constituted groups with specific interest and aims, willing .. to adjust their aspirations by turning to supranational means when this course appears profitable"*¹⁶.

¹⁵ L. Lindenberg, S.A. Scheingold (1970), p. 95.

¹⁶ E. Haas (1968), p. 14-15.

Il campo economico è considerato alla base dell'integrazione anche dai neofunzionalisti non solo perché è il settore dove maggiormente si configura l'esistenza di interessi a dimensione transnazionale, ma anche perché nelle moderne società contemporanee l'economia è il campo maggiormente aperto ad innovazioni e i gruppi economici di pressione sono quelli che hanno una migliore organizzazione a livello nazionale. Le istituzioni internazionali diventeranno il nuovo referente per le domande nei settori integrati, ma il ruolo dei governi nazionali resta di fondamentale importanza in quanto questi rappresentano ancora la fonte di legittimazione delle nuove istituzioni, raccolgono le domande sociali aggregate e le trasmettono al livello comunitario, assorbendo inoltre, con politiche nazionali adeguate, gli eventuali effetti negativi che l'integrazione può avere su alcuni settori sociali. In questi termini si può parlare di un rapporto simbiotico tra il livello comunitario e quello nazionale (*"symbiotic decision-making relationship..."*¹⁷).

Il metodo di presa delle decisioni della Comunità Europea è unico, tanto da essere definito dai neofunzionalisti "metodo comunitario" e descritto come un "*... political process characterized by the continual balancing of interests and reconciliation of conflict forces...*"¹⁸ basato sulla relazione tra Commissione e Consiglio che mette in contatto le componenti governative dei vari paesi, inserendole in un'ottica non più strettamente nazionale; i governi hanno accettato la Commissione come attore nelle contrattazioni e una diminuzione del loro potere decisionale, in cambio di vantaggi a lungo termine. Questo comportamento flessibile dei governi è istituzionalizzato nei Trattati istitutivi, che sono considerati un impegno politico ed un legame psicologico, ed è assicurato solamente nelle trattative che hanno per oggetto le materie previste dai Trattati.

Anche per i neofunzionalisti lo *spillover* rende l'integrazione un fenomeno espansivo:

¹⁷ Lindenberg e Scheingold (1970), p. 65.

¹⁸ *Ibidem*, p. 96.

*"... a given action, related to a specific goal, creates a situation in which the original goal can be assured only by taking further actions, which in turn create a further condition and a need for more action, and so forth"*¹⁹.

Ma l'espansione perde il carattere dell'automatismo che si ritrova nei funzionalisti in quanto anche lo *spillover* è influenzato dal comportamento dei gruppi di pressione il cui supporto è necessario per allargare l'integrazione:

*"... a coalition of political actors favors integration in one particular area does not imply that the impulse to integrate will necessarily spread to another area in which different groups are involved... In general new coalition of supporters must be built for each successive integrative step"*²⁰.

Da tale dinamica deriva il rischio che le diverse politiche sorte durante il processo integrativo risultino non coordinate tra loro.

Beneficiarie dello *spillover* sono le istituzioni comunitarie che vedono espandersi le loro competenze in settori sempre più vasti; la destinazione finale dell'integrazione è stata definita dai neofunzionalisti con il termine generale di *unione politica*, ma il processo politico comunitario, da loro descritto come rapporto simbiotico tra istituzioni comuni e governi nel quale si inseriscono i gruppi di pressione e di interesse quali attori determinanti nella evoluzione dell'integrazione, si avvicina all'ingegneria costituzionale della federazione in quanto, pur considerando ancora fondamentale il ruolo dei governi nazionali, tende verso una autonomia sovranazionale dal carattere incrementale fornitogli dal fenomeno di *spillover* a sua volta attivato dalle élites politiche ed economiche che dall'integrazione ricavano dei benefici.

L'approccio funzionalista e la sua revisione neofunzionalista ha ottenuto molte adesioni dalla fine degli anni cinquanta all'inizio degli anni settanta, quando la creazione della CEE ha seguito la instaurazione della CECA, ma oggi essa è oggetto di

¹⁹ Lindenberg (1963), p. 10.

²⁰ Lindenberg e Scheingold (1970), p. 109.

molte critiche in quanto i problemi del "deficit democratico" di cui soffre la Comunità e che sono emersi in tutta la loro statura con l'aumento delle competenze comunitarie, hanno posto in rilievo la sua incapacità di descrivere in che modo si potrà realizzare lo *spillover* dall'integrazione economica a quella politica, fornendo al sistema comunitario la necessaria legittimità democratica. Gli attori da esso considerati protagonisti dell'integrazione sono solo i governi, i gruppi di pressione e di interesse e gli eurocrati; nell'ingegneria istituzionale dei neofunzionalisti i cittadini e i loro rappresentanti politici, i partiti, sono privati di ogni ruolo e in quest'ottica il passaggio dall'integrazione economica a quella politica appare poco definita. Se le istituzioni comunitarie assumono i poteri decisionali prima spettanti ai Parlamenti nazionali, ad esse spetterà di ridefinire la distribuzione globale delle risorse interne alla Comunità e ciò potrebbe comportare una modifica della distribuzione stessa all'interno dei singoli paesi rispetto alla situazione pre comunitaria; per assicurare quindi una nuova forma democratica di rappresentanza a livello comunitario è necessario tenere conto delle variabili trascurate dai neofunzionalisti e considerare come necessario elemento dell'integrazione politica comunitaria la creazione del corrispettivo europeo del ruolo dei partiti nazionali nella dialettica dei rapporti tra l'esecutivo e il Parlamento.

4.1.3. *Approccio pluralista e della comunicazione*

L'interpretazione pluralista delle relazioni internazionali si basa sulla visione dello Stato come attore non unitario, ma composto da varie forze che influenzano le decisioni prese a livello governativo; tra queste forze l'approccio mette in rilievo l'importanza del ruolo degli attori non governativi, che agiscono sia influenzando le scelte politiche dei singoli governi, sia operando direttamente nel sistema internazionale che così risulta essere composto da attori governativi, non governativi, internazionali e transnazionali. Questi principi si trovano alla base dell'interpretazione pluralista dell'integrazione che è definita da Deutsch come

una relazione tra unità che si trovano in una situazione di mutua interdipendenza e che, con le loro azioni congiunte, producono delle proprietà sistemiche di cui esse separatamente sono prive²¹.

Il fine del processo integrativo è l'instaurazione all'interno di un territorio di una "comunità di sicurezza", cioè di una comunità con istituzioni e pratiche in grado di assicurare la soluzione pacifica dei conflitti sociali²². L'obiettivo principale dell'integrazione risulta essere quindi il mantenimento della pace mediante l'accordo a realizzare il "mutamento pacifico ("peaceful change"²³), cioè la risoluzione di problemi sociali transnazionali senza il ricorso alla forza.

L'elemento innovativo dell'approccio pluralista è l'importanza che da esso viene data al senso della Comunità:

"By sense of Community, we mean a belief on the part of individuals in a group that they have come to agreement on at least this one point: common social problem must and can be resolved by processes of peaceful change"²⁴.

Il senso della Comunità è necessario perché possa essere accettato all'interno delle società il "prezzo dell'integrazione", cioè eventuali politiche comunitarie di redistribuzione diverse da quelle precedentemente adottate dai singoli governi.

Il livello delle comunicazioni e delle transazioni tra i governi di una Comunità misura il grado di interdipendenza all'interno della Comunità stessa, che mediante continui scambi economici, culturali, sociali, sviluppa un processo di continuo riaggiustamento delle politiche reciproche, che però hanno bisogno del supporto delle popolazioni interessate, oltre che delle élites politiche ed economiche. La comunicazione assume un ruolo fondamentale nel processo integrativo in quanto l'esistenza di adeguati canali

²¹ K. Deutsch (1988), p. 212.

²² K. Deutsch e al. (1957) p. 5.

²³ *Ibidem.*

²⁴ *Ibidem.*

informativi e di strumenti comuni per la codificazione delle informazioni reciproche è una condizione preliminare fondamentale per poter giungere all'integrazione politica e della struttura sociale, considerata elemento fondamentale di una reale integrazione:

*"Integration, even of the pluralistic kind, requires a very high degree of integration of the social fabric"*²⁵.

Il continuo processo di *"sensitive adjustment"* delle azioni reciproche in cui sono impegnati i governi è supportato dai vari componenti della società civile che sono a loro volta protagonisti di un processo di scambi sociali e culturali che si affianca agli scambi economici e diplomatici di cui sono protagonisti gli attori statali. Deutsch descrive il meccanismo decisionale del *"political compromise"*, in cui alle singole unità si accordano le richieste riguardanti settori considerati importanti, in cambio di concessioni su altre materie che, considerate meno importanti, risultano invece essere fondamentali per altri partners. Il *"political compromise"* è individuato da Deutsch quale dinamica necessaria del processo decisionale di un processo integrativo, almeno nella sua fase iniziale, per ottenere il consenso sull'integrazione da parte di unità che, pur avendo degli interessi comuni, hanno delle tradizioni politiche, culturali e delle situazioni geografiche differenti²⁶.

Puchala usa il concetto di *"concordance system"* per descrivere l'integrazione come processo internazionale in cui gli attori trovano possibile l'armonizzazione dei loro interessi, anche mediante compromessi riguardo alle differenze esistenti tra loro, con l'obiettivo di avere dei benefici dalle loro interazioni²⁷.

Alle variabili politiche ed istituzionali che caratterizzano il processo integrativo i pluralisti affiancano quelle socio-psicologiche: i concetti di *"we feeling"*, *"mutual responsiveness"*, *"role identity"*, *"social learning"* risultano fondamentali nel processo di

²⁵ K. Deutsch (1974), p. 182.

²⁶ K. Deutsch (1988), p. 278.

²⁷ D. Puchala (1971) pp. 277-278.

costruzione del senso della comunità che sta alla base della costruzione istituzionale comunitaria pluralista²⁸.

Il prodotto finale dell'integrazione può distinguersi in Comunità "pluralistiche", che hanno come fine principale il mantenimento della pace, e in cui i governi, pur interagendo all'interno di una comunità di sicurezza, mantengono la loro indipendenza, e comunità "amalgamate", che hanno come obiettivo non solo la preservazione della pace all'interno delle proprie frontiere, ma anche l'acquisizione di un potere maggiore di quello posseduto dalle singole unità per il raggiungimento di obiettivi comuni e per poter acquisire una "*common role identity*". Spesso le comunità amalgamate sono caratterizzate da un governo comune²⁹. Così la creazione di uno Stato sovranazionale non è considerato fine ultimo necessario dell'integrazione; questa può mirare piuttosto alla creazione di una comunità di stati nella quale il "*continuous process of sensitive adjustment*"³⁰ è il mezzo della continua crescita del livello degli scambi politici, sociali ed economici tra gli Stati e le relative società.

4.1.4. *Approccio transnazionale e transgovernativo*

La descrizione del sistema internazionale effettuata dai teorici pluralisti è strettamente correlata con l'approccio transnazionale che, pur considerando importante il ruolo dei governi, li considera operanti in un contesto in cui agiscono anche altri attori quali le multinazionali, i gruppi di pressione e le alleanze burocratiche transnazionali. Le relazioni reciproche di tutti gli attori creano una fitta rete di rapporti transnazionali che i governi non riescono a controllare del tutto. Rosenau ha definito il fenomeno dei rapporti transnazionali come "*the processes whereby international relations conducted by governments have been supplemented*

²⁸ K. Deutsch (1972) pp. 108-123 e K. Deutsch (1988) pp. 271-272 e 281.

²⁹ K. Deutsch et al. (1957) p. 6 e K. Deutsch (1988) pp. 274-275.

³⁰ Pentland (1973), p. 29.

*by relations among private individuals, groups and societies that can and do have important consequences for the course of events*³¹. La Comunità Europea, secondo l'approccio transnazionale, è attraversata dalla stessa rete di rapporti complessi che caratterizzano il sistema internazionale.

Keohane e Nye hanno individuato due categorie di relazioni transnazionali tipiche della Comunità Europea basate sui gruppi di interesse e sulle burocrazie. I primi formano alleanze transnazionali che esercitano la loro influenza sulla Commissione in quanto in ambito comunitario si sono creati interessi europei di categoria più forti degli interessi inerenti l'ambiente nazionale. Le alleanze burocratiche transnazionali, invece, si sono formate per evitare che si rinforzi la tendenza dei governi a controllare direttamente le politiche riguardanti l'Unione Europea condotte dai ministeri.

I governi non riescono a controllare la totalità di questi processi sia per la loro complessità, sia per la crescente interdipendenza economica e tecnologica a causa della quale, nel tentativo di dirigere i processi inerenti al loro territorio, essi entrano in contatto con gli interessi degli altri governi.

Il processo di integrazione politica viene definito dai due autori come un tentativo dei governi di ridurre i costi dell'interdipendenza mediante il coordinamento politico. Se l'integrazione si sviluppa dando origine ad un sistema istituzionalizzato, allora in essa sono presenti due elementi: l'aspettativa da parte dei governi del raggiungimento di accordi stabili e la presenza di un sistema decisionale codificato che legittima il cambiamento della situazione senza ricorrere alla forza nelle relazioni tra i paesi che partecipano al processo integrativo³².

La descrizione del processo integrativo fornita da questo approccio si avvicina alla definizione di regime internazionale, soprattutto nelle motivazioni della sua creazione da parte dei governi. Così come i regimi internazionali creati nel dopoguerra hanno preservato regole prestabilite di cooperazione anche dopo

³¹ J. Rosenau (1980).

³² R. Keohane e J. Nye (1975).

il declino degli Stati Uniti quale potenza egemone, il regime della Comunità Europea, sebbene non imposto né mantenuto con l'egemonia, fissa regole interstatali tra gli Stati dell'Europa occidentale che hanno scelto di negoziare gli scambi.

Andrew Moravcsik³³ critica l'approccio transnazionale, analizzando le dinamiche che hanno portato alla firma dell'Atto Unico Europeo che è visto come il risultato piuttosto che dell'alleanza tra gruppi di interesse transnazionali e burocrazie europee, delle negoziazioni interstatali tra Gran Bretagna, Francia e Germania. La preconditione dell'attuazione delle riforme dell'Atto Unico Europeo è stata, infatti, la convergenza delle politiche economiche dei tre governi, e le riforme attuate sembrano essere state portate a termine indipendentemente dalla pressione dei gruppi di interesse sovranazionali. Pur individuando nella interdipendenza crescente la spinta verso l'integrazione, le teorie transnazionali non riescono ad individuare la forma del sistema verso cui tende l'integrazione; esse descrivono il fenomeno integrativo come caratterizzato da una crescente decentralizzazione dei poteri decisionali che sfuggono dal controllo dei governi, ma non si dirigono verso un unico centro decisionale sovranazionale e sembrano disperdersi nella rete dei rapporti transnazionali che attraversano l'Unione.

4.1.5. *Approccio federalista*

L'idea di Stato federale sovranazionale, formato da più unità — gli Stati — autonome, ma subordinate ad una autorità superiore e limitata costituzionalmente, acquista valore storico di alternativa allo Stato nazionale, forma di organizzazione politica dominante in Europa dal XV secolo, nel periodo in cui lo stesso Stato nazionale si espande dall'Europa verso l'intero sistema internazionale. La decolonizzazione dei territori prima appartenenti agli imperi coloniali europei, iniziata nel periodo compreso tra i

³³ A. Moravcsik (1991).

conflitti mondiali e portata a termine nel secondo dopoguerra, determina la diffusione della forma organizzativa dello Stato-nazione oltre i confini europei verso tutte le regioni di nuova indipendenza. La mondializzazione dello Stato nazione ha rappresentato l'apice del suo successo, e allo stesso tempo l'inizio della sua crisi in quanto ha determinato il sorgere di una fitta rete di interdipendenze mondiali che hanno impedito ai governi nazionali di rimanere gli unici gestori dei processi politici ed economici nazionali e internazionali data la permeabilità delle frontiere statali ai processi che avvengono a livello sistemico. L'interdipendenza crescente che ha caratterizzato il sistema internazionale contemporaneo è stata considerata dai teorici federali una conferma della tesi dell'obsolescenza dello Stato-nazione da loro portata avanti sin dal 1918 quando Einaudi affermò che la Società delle Nazioni avrebbe fallito nel suo compito di preservare la pace a causa del suo carattere confederale che l'avrebbe condotta a perseguire gli interessi delle nazioni in essa rappresentate piuttosto che limitarne la sovranità³⁴. Nel governo federale mondiale alcuni federalisti hanno individuato la soluzione della contraddizione insita nel sistema internazionale che da una parte limita l'autonomia dell'azione degli Stati nazionali a causa dell'interdipendenza e del sorgere di problemi che interessano tutto il sistema e la cui soluzione si trova a livello globale, e dall'altra estende l'organizzazione politica dello Stato nazionale a tutte le sue regioni.

Ai federalisti "universalisti"³⁵, che considerano la soluzione federale valida a livello globale per assicurare la pace ed il disarmo mondiale, si affiancano i teorici che considerano il governo federale un processo istituzionale ristretto a regioni geopolitiche che presentano una certa omogeneità sociopolitica; i federalisti europei appartengono a questo secondo gruppo. Essi individuano nel progetto di Stati Uniti d'Europa una assicurazione per la pace europea, minacciata dall'esistenza degli Stati nazionali che causa conflitti e instabilità. La perdita di centralità del ruolo svolto

³⁴ L. Einaudi (1948).

³⁵ G.A. Coddling Jr. (1978).

dall'Europa nella politica mondiale, evidenziatasi nel secondo dopoguerra e causata dal sorgere di potenze globali che hanno monopolizzato la gestione dell'ordine internazionale, è considerata dai teorici del federalismo come un'ulteriore motivazione ad unire gli Stati europei per poter gestire con maggiore autonomia il proprio rapporto con il resto del sistema. La forma federale è considerata la miglior forma di unione in quanto permette di raggiungere l'unità tra gli Stati europei, salvaguardando allo stesso tempo le diversità regionali.

L'accordo sulla soluzione federale in Europa non coincide con un accordo sulla forma istituzionale da dare agli "Stati Uniti d'Europa", in relazione soprattutto alla distribuzione dei poteri tra governo federale e Stati membri. La politica estera e di difesa, la moneta unica e un unico esercito sono gli elementi che tutti i federalisti ritengono di stretta competenza federale, ma per le altre competenze si possono distinguere due diverse concezioni di federalismo in base alla distribuzione di potere proposta: il federalismo centralizzato e il federalismo decentralizzato³⁶. Il primo, partendo dalla considerazione della crisi del ruolo dello Stato nazionale, identifica il processo federativo come un trasferimento di competenze dal livello statale al livello sovranazionale in numerosi settori al fine di sostituire nella loro gestione i governi nazionali con le istituzioni comuni. Pinder e Pryce elencano una serie di politiche la cui gestione dovrebbe diventare competenza delle istituzioni comuni: politica estera, politica di difesa, politica industriale, politica monetaria, comunicazioni e regolamentazione del comportamento delle multinazionali³⁷.

Il federalismo decentralizzato invece basa la divisione dei poteri sul concetto di sussidiarietà. In base a questo concetto, alle istituzioni comunitarie devono essere affidate quelle materie alla cui gestione lo Stato non è in grado di provvedere da solo, o che si gestiscono a livello comunitario in maniera migliore che a livello statale. Il principio di sussidiarietà esclude la prevalenza assoluta

³⁶ Per una classificazione delle forme di federalismo vedi, fra gli altri Sawyer (1969), Smith (1963), Burgess (1990).

³⁷ Pinder e Pryce (1969).

sia del livello centrale che del livello statale descrivendo un *policy-making* decentralizzato che distribuisca le competenze tra istituzioni federali, governi statali e regioni autonome sub-nazionali in base ad un principio di utilità.

Un'ulteriore classificazione del federalismo europeo³⁸ distingue, in base alle modalità previste per il raggiungimento dell'obiettivo finale, i federalisti moderati e i federalisti radicali. I primi descrivono il processo federativo come evolutivo ed incrementale basato, in un primo stadio, sulla azione delle attuali istituzioni comunitarie e sulla propaganda, elementi che fanno sorgere nei gruppi di interesse l'attenzione e il sostegno per l'unione europea. In un secondo stadio è necessario che si sia raggiunto un accordo tra gli attori protagonisti del processo federativo per eleggere il Parlamento Europeo a suffraggio universale e affidare ad esso un mandato costituente per redigere il Trattato federale che nella fase finale sarà ratificato dagli Stati membri.

I federalisti radicali invece rifiutano una strategia graduale e si battono per una azione più diretta ed immediata di dimostrazione all'opinione pubblica ed ai leaders politici, mediante una massiccia campagna pubblicitaria, della obsolescenza dello Stato nazionale e della necessità di trovare un'alternativa individuata nella soluzione federale da raggiungersi mediante la creazione di una assemblea costituente con il compito di redigere una costituzione federale che poi i governi dovranno ratificare.

John Pinder descrive il processo integrativo europeo come un "*incremental federalism*"³⁹ che non segue le tappe istituzionali e politiche descritte dal federalismo classico, ma che si può definire "neo-federalismo". Il trasferimento di competenze nella Comunità Europea non avviene nei campi in cui è avvenuto nella formazione degli Stati federali contemporanei — moneta, tassazione, forze armate —, ma in aree meno politicizzate, la *low politics* come la definiscono i funzionalisti. Il neofederalismo è, per l'approccio federalista, quello che il neofunzionalismo è stato per

³⁸ Cfr. Coddington Jr. (1978).

³⁹ Pinder (1985/86), p. 54.

il funzionalismo: una revisione che parte dalla consapevolezza della realtà storica che non ha dimostrato la senescenza dello Stato-nazione, almeno non nei tempi brevi previsti dai federalisti, e che allo stesso tempo considera importanti i progressi fin qui compiuti in ambito comunitario: Pinder individua nell'ambito della struttura istituzionale dell'Unione numerosi elementi a carattere federale che permettono di predire che l'Unione sta evolvendosi in tal senso: la cooperazione nel campo della politica estera, il sistema monetario che può porre le basi per una futura banca federale, l'elezione diretta del Parlamento europeo e il potere di codecisione di cui quest'ultimo è titolare. Una federazione, quella descritta da Pinder, che non pone le sue basi sul trasferimento del potere coercitivo e militare, ma segue un'evoluzione graduale in un processo dal carattere incrementale.

Compito dell'analista dell'integrazione è, secondo Pinder, non già la critica *in toto* del sistema dell'Unione, in quanto esso non è ancora una federazione compiuta, ma l'individuazione delle riforme istituzionali necessarie per fornire all'Unione Europea una struttura federale.

4.1.6. *Federalismo cooperativo*

"... The Community is neither supra — nor international, but extranational;... neither above or below the nation state, but alongside... Community politics and national politics can thus be mutually reinforcing, rather than the one necessarily undermining the other"⁴⁰.

Pinder descrive così il rapporto tra le istituzioni comunitarie e i governi nazionali. Questa descrizione è coerente con la teoria del federalismo cooperativo che considera l'integrazione europea come un sistema in cui i livelli comunitario e nazionale non sono nettamente distinti, ma cooperano per la gestione di problemi la cui soluzione non può essere trovata ad uno solo dei due livelli.

⁴⁰ Pinder cit. in Wallace (1982), p. 66.

Il rapporto tra le istituzioni comunitarie e i governi non è descritto come un gioco a somma zero, ma come una collaborazione sorta dalla necessità di una gestione extranazionale di molti settori della politica che si distingue dalla divisione dei poteri delle teorie del federalismo classico in quanto quest'ultimo prevede che i due livelli, nazionale e federale, agiscano nelle sfere di rispettive competenze in maniera autonoma.

Il federalismo cooperativo, invece, non prevede una divisione di competenze, ma un sistema in cui i governi e le istituzioni comunitarie, non possedendo autonomamente i mezzi per trovare la soluzione dei problemi, ne condividono la responsabilità, senza che vi sia una chiara separazione tra i due livelli di autorità⁴¹. Una tale configurazione dei rapporti tra i governi e la Comunità è considerata da Bulmer e Wessels⁴² come il risultato di un dilemma a cui sono sottoposti i governi dell'attuale sistema internazionale caratterizzato da un alto grado di interdipendenza: se da una parte essi riconoscono che è necessario incrementare l'integrazione per meglio rispondere ai problemi di *welfare* nazionale, dall'altra non sono ancora disposti a perdere il controllo delle politiche. Da ciò deriva un processo di continue negoziazioni transnazionali i cui attori sono i governi, all'interno del Consiglio Europeo, e la Commissione, quale parte sovranazionale in un rapporto di federalismo cooperativo, che mira ad utilizzare i poteri delle istituzioni comuni non per sostituire il governo nazionale, ma per supportarlo nei suoi compiti di gestione di politiche la cui dimensione non è più ristretta ai confini nazionali, a causa dell'interdipendenza globale.

Anche William Wallace afferma che la Comunità si trova in una situazione in cui i suoi attori, pur riconoscendo la necessità di una più stretta collaborazione in un numero sempre più vasto di campi, non sono in grado di coalizzare le forze politiche per rinforzare il potere delle istituzioni comunitarie, ma egli da questa dinamica deduce che la Comunità si trova in una situazione di paralisi e che il modello del federalismo cooperativo piuttosto che

⁴¹ S. Bulmer, W. Wessels (1987).

⁴² *Ibidem*.

descrivere un processo integrativo caratterizzato dal trasferimento di poteri ad un nuovo centro decisionale, è una forma di concertazione tra Stati sovrani che rimangono separati e dei quali le istituzioni comunitarie non limitano la libertà di comportamento⁴³;

Il rapporto di cooperazione tra i governi e le istituzioni comunitarie che descrive il federalismo cooperativo determina un processo decisionale caratterizzato dalla interazione tra il livello centrale e quello nazionale che si incontrano nei consessi comunitari e che mediano i loro interessi reciproci utilizzando spesso il meccanismo del *package deal*, cioè della discussione contemporanea di più problemi in modo che un governo possa fare delle concessioni in alcuni campi e ricevere benefici in altri. Questo meccanismo produce un accordo finale che risulta essere nel complesso soddisfacente per tutti.

Scharpf⁴⁴ critica questo tipo di processo decisionale in quanto risulta caratterizzato da due condizioni fondamentali: le decisioni del governo centrale dipendono direttamente dal consenso accordato dai governi membri ed esso deve essere unanime o quasi unanime. Queste due condizioni pongono il sistema decisionale nella "trappola della decisione congiunta"⁴⁵: il sistema si basa sulla convergenza delle posizioni di tutti i paesi che vi partecipano e ciò causa delle patologie:

"... In sistemi decisionali in cui l'opzione uscita è preclusa o molto costosa, il mancato raggiungimento di un accordo comporta il proseguimento fallimentare delle vecchie politiche a dispetto delle mutate condizioni ambientali"⁴⁶.

Nel caso del sistema decisionale congiunto si raggiunge l'accordo solo se tutti i paesi partecipanti acconsentono; nell'ambito della CE si rischia quindi di adottare politiche fallimentari per mancanza di accordo unanime sulla loro sostituzione.

⁴³ W. Wallace (1982).

⁴⁴ Scharpf (1986).

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ *Ibidem*, p. 199.

Gli organi che partecipano al processo decisionale sono rappresentativi degli interessi del governo centrale da una parte e delle singole unità federali dall'altra; pertanto le decisioni che da essi scaturiscono sono rappresentative non tanto degli interessi degli elettori, ma di quelli dei governi che devono mantenere i fragili equilibri tra unità federate e organi federali. Inoltre "... nei sistemi decisionali congiunti il governo centrale non è libero di rispondere creativamente alle domande esterne, né di anticipare il consenso futuro; le sue azioni sono determinate direttamente dagli interessi immediati dei governi membri"⁴⁷.

Altra patologia del sistema decisionale congiunto è il blocco di ogni ulteriore sviluppo istituzionale perché esso concede "... la priorità politica .. alla risoluzione di problemi sostanziali rispetto alle riforme istituzionali"⁴⁸.

Scharpf individua nella mancanza di un governo popolare europeo la incapacità della Comunità di trasformare le proprie caratteristiche istituzionali in senso maggiormente sovranazionale in quanto tutte le possibilità di trasformazione istituzionale sono interamente determinate dalla volontà e dagli interessi dei governi nazionali. Anche i governi che sostengono la necessità di ampliare le materie oggetto della cooperazione comunitaria sono riluttanti a indebolire il proprio controllo sul processo decisionale. Come conseguenza si è avuta l'espansione delle competenze della Comunità, ma il prezzo è stato come afferma Weiler "... Un controllo nazionale sempre più stretto esercitato nei processi decisionali"⁴⁹.

La flessibilità che caratterizza il sistema decisionale congiunto, comunque, è l'unico strumento con il quale si è riusciti a gestire la "diversità" tra i paesi comunitari anche se è implicito il pericolo che tale diversità sia utilizzata quale strumento per impedire qualsiasi riforma che vada nella direzione di aumentare le interdipendenze tra governi e istituzioni comunitarie.

Per evitare che la flessibilità sia utilizzata come "... a substitute for rigour and often produces sub-optimal outcomes"⁵⁰, Helen

⁴⁷ *Ibidem*, p. 183.

⁴⁸ *Ibidem*, p. 202.

⁴⁹ Weiler (1985), p. 88.

⁵⁰ H. Wallace (1985), p. 68.

Wallace ha fornito come soluzione al pericolo implicito nel concetto di rispetto della diversità, l'individuazione di obiettivi prioritari della Comunità quali il rafforzamento della cooperazione in politica estera, un approccio collettivo ai problemi della sicurezza dell'Europa occidentale, la effettiva liberalizzazione del mercato all'interno delle frontiere comunitarie, la gestione collettiva del commercio con i paesi terzi.

Il federalismo cooperativo, insomma, risulta essere una teoria innovativa che individua l'origine del processo integrativo nella incapacità dei governi nazionali di gestire tutti i problemi socio-politici delle proprie comunità statali a causa dell'alto grado di interdipendenza che caratterizza il sistema internazionale contemporaneo, ma allo stesso tempo considera indispensabile l'azione degli stessi governi che interagiscono con le nuove istituzioni sovranazionali per trovare le soluzioni ottimali ai problemi politici ed economici. La destinazione finale della Comunità che sembra derivare dal federalismo cooperativo è un sistema politico federale decentralizzato in cui gli Stati federati sono titolari del potere di direzione politica e l'autorità sovranazionale detiene il potere di controllo politico sulle decisioni prese e sui principi derivanti dall'*"acquis communautaire"*.

4.2. CPE e teorie sull'integrazione

"Le Comunità Europee e la Cooperazione politica europea perseguono l'obiettivo di contribuire insieme a far progredire concretamente l'Unione Europea".

Così il primo comma dell'articolo 1 delle Disposizioni comuni dell'Atto Unico Europeo sintetizza le vicende del rapporto tra CEE e CPE iniziato con il rapporto di Lussemburgo del 1970. Entrambe pilastri fondamentali dell'integrazione europea, si sono sviluppate in parallelo e secondo logiche politico-istituzionali a volte opposte.

Le teorie classiche dell'integrazione hanno trascurato l'analisi della CPE e del ruolo da essa svolto nella costruzione del meccanismo comunitario.

Obiettivo del presente capitolo è valutare la CPE/PESC alla luce delle variabili utilizzate dalle teorie dell'integrazione per valutarne il ruolo svolto in sede di integrazione europea.

La struttura del *policy-making* della CPE, così come descritto dall'Atto Unico, sembra confermare le ipotesi esplicative dell'interpretazione intergovernativa dell'evoluzione della Comunità. Sebbene la cooperazione politica, in quanto strumento di gestione della cooperazione in materia di *high politics*, può contraddire l'affermazione dell'approccio intergovernativo sulla gestione strettamente nazionale della politica estera, il carattere intergovernativo, il processo decisionale basato sulla regola del consenso, l'autonomia dalle istituzioni comunitarie possono far apparire la CPE non come un tentativo di integrare le singole politiche estere nazionali per arrivare ad una politica estera comunitaria, ma come la ricerca di massimizzazione dei singoli interessi attraverso una struttura di discussione comune organizzata secondo regole di rigido intergovernalismo.

Dahrendorf³¹ afferma che la CPE negli anni '70 nasce come risposta negativa di alcuni paesi, tra cui la Francia, alle pressioni della Commissione che chiedeva una rivalutazione del proprio ruolo nel meccanismo comunitario. Nella creazione del "meccanismo Davignon" egli individua il punto focale del passaggio dalla "prima Europa" dalle caratteristiche funzionali alla "seconda Europa" intergovernativa³². Taylor considera negativo il ruolo giocato dalla CPE nel processo integrativo in quanto egli crede che il crescere del coinvolgimento dei partners comunitari nella cooperazione nel campo della politica estera, ha aumentato la riluttanza dei governi a concedere ulteriori poteri alle istituzioni centrali, creando delle barriere ad un approfondimento dell'integrazione in senso comunitario³³.

L'interpretazione della CPE come fenomeno contrario alla direzione integrativa della struttura politica europea è dovuta alle regole che l'hanno caratterizzata fino agli anni ottanta. Queste

³¹ Dahrendorf (1973).

³² V. supra 4.1.1.

³³ Paul Taylor (1982).

regole hanno condotto ad affermare che ci si trova in presenza di una forma intergovernativa di discussione dei problemi internazionali, in cui i paesi comunitari individuano a volte l'esistenza di una convergenza di interessi, che non può comunque dare origine ad una politica estera comune. Si è anche affermato che l'esistenza di una tale forma di cooperazione ha impedito una reale integrazione politica nella Comunità in quanto di fatto ha rafforzato la tendenza dei governi a ricercare in sede comunitaria l'ottimizzazione dei loro interessi immediati piuttosto che la formazione di una politica estera comune.

Nella seconda metà degli anni ottanta si è modificata la prospettiva di analisi della CPE. Da allora essa non è stata più analizzata solamente dal punto di vista comunitario ma come processo che, nonostante le sue caratteristiche interne intergovernative, si presenta, al di fuori dei confini comunitari, quale fenomeno di diplomazia collettiva attivato da una Comunità che agisce quale attore economico unico. È il periodo in cui si fa pressante l'esigenza del coordinamento tra livello economico e politico dell'azione comunitaria, cioè tra le istituzioni CEE e il *policy-making* della CPE. I governi rispondono a tale esigenza affidando al Consiglio Europeo la direzione politica della Comunità sia al livello di istituzioni comuni che al livello di Cooperazione Politica. La differenza tra i due livelli dell'azione comunitaria si fa sempre più tenue, non solo per la crescente difficoltà di gestire i rapporti economici della Comunità in maniera autonoma da quelli politici, ma anche per l'unicità del centro direzionale e propulsivo dell'integrazione. Le teorie integrative sono costrette a rivedere le loro tesi in base alla nuova struttura dell'integrazione: la Comunità, sebbene con procedure decisionali ancora diversificate, è ormai diretta da un unico centro, il Consiglio Europeo, organo intergovernativo, che dal giugno del 1985 ha utilizzato la votazione a maggioranza per permettere l'avvio del processo di riforma istituzionale.

Anche la CPE muta in quel periodo rispetto agli anni settanta: sebbene le caratteristiche del suo *policy making* rimangano intergovernative, è aumentato l'impegno politico dei governi che accettano una limitazione alla loro autonomia di azione, in favore

della consultazione collettiva, preventiva ad ogni iniziativa nazionale e pongono come fine ultimo della CPE la formazione di una politica estera comune.

L'interpretazione dell'integrazione secondo il modello inter-governativo apparve allora non più sufficiente: il fenomeno comunitario si era strutturato in maniera così complessa che i singoli governi non potevano più essere considerati i soli artefici del progresso (o del regresso) dell'integrazione politica, né la variabile dell'interesse nazionale era in grado di motivare la continua ricerca in sede di cooperazione di posizioni comuni anche quando gli interessi in gioco sono molto alti e la massimizzazione dell'interesse nazionale sarebbe stata meglio assicurata dall'azione individuale di ogni governo.

Se il funzionamento della CPE continuava a mostrare caratteri intergovernativi, l'aumento dei campi di interesse internazionale, la richiesta di un miglioramento della sua efficienza e la conseguente tendenza dei governi ad accettare tutto l'*acquis communautaire* come base per un suo ulteriore sviluppo che la rendesse elemento fondamentale delle politiche estere nazionali, richiedevano una nuova spiegazione della sua natura.

Sebbene la CPE sia sorta autonomamente dalle istituzioni comunitarie, essa è un prodotto della Comunità in quanto l'integrazione funzionale già esistente tra i partners è stata alla base dell'esigenza di coordinamento delle azioni politiche. La CPE, allora, si può identificare con l'ultima fase dell'integrazione prevista dai neofunzionalisti, in cui l'integrazione travasa dai vari settori funzionali al settore politico, per la necessaria gestione dell'interdipendenza complessa instauratasi tra i membri della Comunità. L'evoluzione della CPE ha mostrato che lo *spillover* dall'integrazione settoriale a quella politica non ha avuto carattere automatico e l'integrazione politica ha avuto uno sviluppo meno lineare dell'integrazione nei settori funzionali: se quest'ultima ha conosciuto, pur con alterne vicende, uno sviluppo costante, l'integrazione politica è evoluta nell'ambito di un processo a diverse velocità in cui a momenti di elevato attivismo si sono alternati interi decenni di immobilismo istituzionale e di un'attività consistente nella mera diplomazia declaratoria; se lo *spillover*, quindi,

ha un carattere necessario, non altrettanto definito appare il calendario della sua realizzazione.

Nonostante tale andamento alterno, la CPE ha prodotto risultati a due livelli: per tutti gli anni settanta ha risposto alla esigenza, interna alla Comunità, di gestire i problemi politici sorti dalla mutazione dei rapporti reciproci, ma ha contemporaneamente dato vita a fenomeni di interdipendenza politica con il resto del sistema internazionale oltre che aumentare l'interdipendenza intracomunitaria.

Haas considera importanti per comprendere lo sviluppo della CPE/PESC l'analisi dell'influenza esercitata sull'Unione da tutti i processi e gli avvenimenti politici che hanno avuto origine all'esterno dei suoi confini, ma ai quali essa è apparsa permeabile.

"EPC was created in part to enable EC members to better handle the effect of the international system on the EC...EC foreign policy activity attempts to reduce the adverse costs of global interdependence by deliberately coordinating joint policy actions"⁵⁴.

Alla fine degli anni settanta 118 paesi hanno accreditato rappresentanze diplomatiche presso la Comunità che ha instaurato meccanismi di consultazione politica con i paesi mediorientali (il dialogo euroarabo), con gli Stati Uniti, il Giappone, il Canada, l'ASEAN; la CE inoltre ha ottenuto lo status di osservatore alle Nazioni Unite ed è considerata attore unitario del processo della CSCE, avendo il Presidente di turno firmato la carta di Helsinki. Seguendo la logica delle variabili esplicative neofunzionaliste si può arrivare ad una prima spiegazione del fenomeno della CPE: la sua creazione è dovuta alla necessità oggettiva della gestione politica dell'integrazione funzionale, divenuta troppo complessa per non richiedere un centro direzionale politico. Questa necessità ha condotto gli attori dell'integrazione a instaurare un meccanismo di gestione politica dell'integrazione, attivando di fatto lo *spillover* e fornendo una risposta a processi politici avviati da attori extracomunitari che hanno avuto effetti sulla Comunità.

⁵⁴R. Ginsberg (1989), p. 30-31.

L'analisi neofunzionalista però non fornisce gli strumenti per motivare la diversità che la struttura istituzionale della CPE ha assunto rispetto all'integrazione settoriale.

La realizzazione del mercato interno, l'instaurazione della tariffa esterna comune, la rappresentanza comune nell'ambito delle contrattazioni dei regimi commerciali e finanziari, hanno determinato la percezione, da parte dei paesi terzi, della Comunità come attore economico e commerciale collettivo, con interessi propri e comuni a tutti i suoi membri. La crescente importanza delle capacità economiche quali strumenti di politica internazionale ha fornito alla Comunità un ruolo di attore potenziale della politica internazionale, che si sarebbe realizzato pienamente solo con la gestione politica comune delle capacità economiche comunitarie. La CPE è lo strumento con cui si è realizzata la gestione politica, ma le diversità istituzionali esistenti tra l'integrazione settoriale e la cooperazione in politica estera e il carattere strettamente intergovernativo di quest'ultima hanno spesso condotto i teorici dell'integrazione a concludere che la cooperazione in materia di politica internazionale evidenzia comunque la volontà dei governi a mantenere il controllo del processo evolutivo dell'integrazione, e tale volontà è maggiormente manifesta nei settori riconducibili alla *high politics*.

In effetti se si considera fine ultimo dell'integrazione il passaggio dei poteri decisionali dai governi ad una istituzione comune a carattere sovranazionale, la CPE così come è strutturata è una dimostrazione del carattere intergovernativo dell'integrazione. Se invece l'integrazione viene considerata un processo avente come obiettivo finale la gestione comune di alcuni problemi da parte delle istituzioni nazionali e comunitarie, si comprende meglio il ruolo svolto dalla CPE nell'ambito dell'integrazione. Il federalismo cooperativo e l'approccio pluralista forniscono allora gli strumenti teorici per tale comprensione. Essi hanno in comune il rifiuto dell'interpretazione del fenomeno integrativo inteso quale accumulazione di potere da parte di organi centrali europei a discapito dei governi nazionali in una sorta di rapporto rivale caratterizzato da un gioco a somma zero dove ad ogni guadagno di sovranità ottenuto da uno dei due livelli corrisponde una perdita di potere corrispettiva all'altro livello.

La teoria del federalismo cooperativo descrive il rapporto tra le istituzioni comunitarie e i governi nazionali come simbiotico. Alla divisione dei poteri stabilita a priori, si sostituisce una gestione comune dei problemi, data l'impossibilità della loro soluzione ad uno solo dei due livelli.

L'approccio pluralista interpreta il processo integrativo come formazione di una Comunità di Stati definita da un alto livello di scambi diplomatici, economici, sociali e culturali tra i suoi membri, che ha come fine ultimo il rifiuto dell'uso della forza quale mezzo per la soluzione dei problemi sociali ricercata mediante procedure istituzionali. Le istituzioni comunitarie, secondo l'approccio pluralista, sono sorte per facilitare la cooperazione e la comunicazione intracomunitaria, ma non sono da considerarsi come l'inizio di un processo che è teso alla formazione di un'unico Stato che si sostituisca a quelli già esistenti³⁵.

Se si applicano i concetti utilizzati dal federalismo cooperativo e dall'approccio pluralista alla CPE/PESC si può giungere ad una interpretazione positiva del suo ruolo che corrisponde alla reale incidenza che essa ha avuto nello sviluppo politico dell'integrazione, pur nella considerazione delle necessarie riforme di cui necessita per rendere l'azione politica internazionale dell'Unione più significativa.

4.2.1. La CPE e il federalismo cooperativo

L'analisi del fenomeno integrativo quale necessità di una gestione extranazionale di molti settori della politica, la cui misura dell'efficienza non è fornita dal grado di potere e di competenze esclusive affidate agli organi centrali comunitari a discapito dei governi, ma dai risultati ottenuti dalla gestione delle stesse politiche operata congiuntamente dalle istituzioni comunitarie e da quelle nazionali, è quella che meglio descrive la dinamica della Cooperazione Politica Europea. I motivi che, nel 1970, indussero

³⁵ Pentland (1973).

i governi comunitari a instaurare il meccanismo della CPE si possono ricondurre ad una esigenza di base degli Stati della Comunità: la concertazione delle politiche estere nazionali, dato l'alto grado di integrazione funzionale, era necessaria per evitare che incoerenze tra l'azione economica comunitaria e l'azione politica dei singoli Stati diminuissero l'efficienza interna della Comunità e la sua credibilità quale interlocutore internazionale.

Sebbene il meccanismo della CPE identifica nei governi gli unici attori titolari del potere decisionale, il singolo governo ha comunque perso l'autonomia assoluta di azione dell'attore libero da ogni legame integrativo. I governi non hanno assoluta libertà di azione e la necessità di operare in sintonia con i partners comunitari, almeno nelle *items* oggetto della Cooperazione Politica, è una dimostrazione della perdita di autonomia del singolo governo e della realizzazione della avvenuta simbiosi tra istituzioni comunitarie e governi anche nel campo della politica estera.

L'integrazione descritta dal federalismo cooperativo non è un gioco a somma zero tra la Comunità e i governi. Anche se il meccanismo decisionale della Cooperazione Politica ha ancora carattere intergovernativo, questa dimostra l'impossibilità della gestione strettamente nazionale della politica estera, e la logica sottostante è quella della gestione della politica da parte dei due livelli comunitario e nazionale, che cooperano alla ricerca di posizioni comuni.

Se l'organo della Comunità che è titolare del potere decisionale in materia di Cooperazione Politica ha caratteristiche intergovernative, è necessario considerare che la politica estera è tradizionalmente legata al concetto di sovranità statale; di conseguenza il processo verso una sua gestione sovranazionale è necessariamente più complesso rispetto al parallelo fenomeno che riguarda i semplici settori funzionali e, anche se i governi nazionali che cooperano nella gestione della loro politica estera non hanno trasferito il loro potere in materia di politica estera ad un organo sovranazionale, il loro grado di autonomia in materia è ormai molto diminuito rispetto alla situazione precedente il sorgere della CPE:

*"There is a symbiosis between the EC and member actors and institution that produces joint actions that are uniquely European"*³⁶.

Anche i meccanismi del *package deal* e della decisione congiunta, che il federalismo cooperativo individua quali elementi centrali del processo decisionale comunitario, descrivono le dinamiche del funzionamento della CPE. L'approccio pragmatico, considerato elemento fondamentale della Cooperazione Politica, ha caratterizzato quest'ultima, dagli anni settanta all'Atto Unico. La discussione contemporanea di più tematiche, caratterizzata da concessioni reciproche con il risultato di un accordo finale accettato da tutti è stato fino ad oggi il meccanismo prevalente nella presa di decisioni del Consiglio Europeo della Cooperazione Politica.

Le riforme istituzionali previste dal Trattato di Maastricht in materia di Politica Estera e di Difesa Comune, hanno confermato che la direzione presa dalla Comunità è quella della cogestione della politica estera da parte degli Stati e delle istituzioni comunitarie. L'effetto obbligatorio delle decisioni e delle azioni comuni previste dall'articolo J.3.4 e la possibilità di prendere decisioni a maggioranza qualificata (art. J.3.2) descrivono una struttura particolare di integrazione nella quale il singolo attore è limitato nella sua azione dalle decisioni di una istituzione che, pur essendo intergovernativa, obbliga i singoli componenti a seguire le decisioni comuni. L'obbligo di seguire le decisioni comuni è uno dei tre parametri che permettono di verificare l'esistenza di una politica estera comune insieme alla esistenza di obiettivi comuni e al carattere del processo decisionale³⁷. La previsione del vincolo dell'azione comune per gli Stati membri e l'introduzione del voto a maggioranza qualificata descrivono una struttura istituzionale e un meccanismo decisionale che supera la concezione intergovernativa e permette di prevedere lo sviluppo della politica estera comune.

³⁶ R. Ginsberg (1989), p. 36.

³⁷ Lindberg e Scheingold (1970)

4.2.2. La CPE e l'approccio pluralista

"A political community is a collection of political actors whose interdependence is sufficient to make a substantial difference to the outcome of some of each other's relevant decisions... Their interests are then in some important respects opposed, but in other respects they stand to gain from coordinating their behavior"⁵⁸.

Così Deutsch definisce il risultato finale di un processo di integrazione politica, che si sviluppa attraverso fasi successive. L'esistenza di alcune condizioni preliminari (*"background conditions"*⁵⁹) è il presupposto per poter prevedere il successo dell'integrazione; tra queste condizioni vi sono la mutua ricettività (*"mutual responsiveness"*⁶⁰) e la reciproca significatività (*"mutual relevance"*⁶¹) tra i protagonisti dell'integrazione, la cui esistenza è data dalla presenza di un volume significativo di capacità e di mezzi per le comunicazioni reciproche e per la percezione dei segnali provenienti dai partners, e dal peso degli scambi reciproci e delle transazioni interne. Altre condizioni preliminari sono la mutua prevedibilità del comportamento e un'alta mobilità sociale, riguardante soprattutto gli strati politicamente rilevanti.

Il sorgere di movimenti organizzati che sostengono l'integrazione costituisce il momento di decollo di quest'ultima, il cui sviluppo sarà favorito se vi è la presenza di una *"core area"*⁶² costituita da una o più unità che hanno un grado di sviluppo maggiore e le cui élites sono maggiormente attive e pronte ad assumere il ruolo di direzione del sistema integrato emergente.

L'evoluzione seguita dalla CPE è interpretabile alla luce dei parametri assunti dall'analisi pluralista dell'integrazione che riesce a motivare le caratteristiche fondamentali in funzione del processo integrativo globale. In base ai principi descritti da Deutsch, la

⁵⁸ Deutsch (1988), p. 214-215.

⁵⁹ *Ibidem*, p. 271.

⁶⁰ *Ibidem*.

⁶¹ *Ibidem*.

⁶² *Ibidem*, p. 275.

CPE dal 1970 ad oggi ha attraversato due diverse fasi corrispondenti a due diverse funzioni da essa svolte: per i primi dieci anni il suo ruolo è stato quello di creare quelle condizioni preliminari prima inesistenti nel campo dell'integrazione politica:

*"The objectives of that co-operation are: to ensure, by means of regular consultation and exchanges of information, improved mutual understanding as regard the main problems of international relation"*⁶³.

L'aumento del volume delle informazioni reciproche e il miglioramento della comunicazione e della reciproca intesa sono tra gli obiettivi della CPE indicati dai ministri degli esteri e i primi risultati ottenuti dal meccanismo della Cooperazione Politica sono stati coerenti con tali premesse e programmi, come dimostrano le affermazioni del rapporto di Copenhagen del 1973, che identificano i principali risultati conseguiti dalla CPE nei primi anni della sua attività, nell'*habit of working together e nel reflex of coordination*, che corrispondono alle definizioni di mutua ricettività e mutua rilevanza; il primo decennio della CPE ha inoltre realizzato la mobilità e la mutua conoscenza delle diplomazie e del personale politico dei ministeri dei partners comunitari, permettendo una relativa prevedibilità reciproca di comportamenti.

Dal 1970 all'inizio degli anni ottanta quindi la CPE ha svolto un ruolo di preparazione all'integrazione politica, creando le "*background conditions*" necessarie, secondo Deutsch, alla realizzazione dell'integrazione.

Il concetto di un'Europa politica, integrata non solo nei suoi interessi economici e produttivi, ma anche nei principi politici e culturali è stato espresso ufficialmente nella "Dichiarazione sull'Identità Europea". In questo documento venivano elencati alcuni principi politici che, essendo comuni ai paesi della Comunità, dovevano guidare quest'ultima nei suoi rapporti con il sistema internazionale⁶⁴. Di identità europea si continua a parlare in tutti

⁶³ Rapporto di Copenhagen, *Boll. CE*, n. 12, dicembre 1973.

⁶⁴ V. supra 1.1.

i documenti ufficiali che riguardano la CPE, la cui funzione di far parlare l'Europa con una sola voce e di contribuire allo sviluppo di un'identità Europea in materia di politica estera, è menzionata in ogni dichiarazione che la riguarda:

"L'Europa ora deve stabilire la sua posizione nel mondo quale entità distinta, specialmente nei negoziati internazionali"⁶⁵.

"L'identità Europea si evolverà in funzione della costruzione di una Europa Unita. Nelle loro relazioni esterne i nove propongono una definizione progressiva della loro identità in relazione agli altri paesi"⁶⁶.

"I nove paesi affermano la comune volontà affinché l'Europa parli con una sola voce negli affari mondiali importanti"⁶⁷.

"Il Consiglio Europeo (è) deciso a rafforzare e sviluppare il ruolo della Comunità Europea e dei suoi Stati membri sulla scena politica ed economica internazionale"⁶⁸.

Questi sono alcuni esempi di dichiarazioni ufficiali in cui i governi dimostrano di voler ricercare per la Comunità, attraverso il meccanismo CPE, una nuova identità di ruolo che la definisca quale entità operante nel sistema internazionale. Questo obiettivo è da raggiungere mediante il preventivo rafforzamento dell'identità comunitaria nella percezione che di essa hanno i singoli paesi che ne fanno parte: l'obbligo della preventiva consultazione è da considerarsi non solo come mezzo per rafforzare l'immagine esterna della Comunità, ma anche quale meccanismo che induca

⁶⁵ Rapporto di Copenhagen, *Boll. CE*, n. 12, dicembre 1973.

⁶⁶ Documento sull'Identità Europea, *Boll. CE*, luglio 1973.

⁶⁷ Comunicato della Conferenza dei Capi di Stato e di governo, Copenhagen, 15 dicembre 1973, in *European Political Cooperation*, Raccolta di documenti Ufficiali, Bonn, Press and Information Office of the Federal Government, 1982.

⁶⁸ Consiglio Europeo di Rodi, *Boll. CE*, n. 12, 1988.

i partners della CE a considerare la dimensione comunitaria quale elemento fondamentale del processo politico decisionale composto da una fase interna ed una comunitaria. Questo processo è assimilabile al concetto di "*gaining a new self-image and role identity*", definito da Deutsch come uno tra i quattro principali obiettivi dell'integrazione politica⁶⁹, anche se in Deutsch il concetto comprende, oltre alla dimensione governativa, la percezione dell'identità europea anche da parte delle società e delle popolazioni degli stati comunitari e una tale dimensione sociale appare nella CPE particolarmente trascurata.

Altro obiettivo fondamentale dell'integrazione indicato da Deutsch è il mantenimento della pace tra le sue unità e sotto-unità. La CPE appare elemento fondamentale per il raggiungimento di questo scopo in quanto la sua dimensione operativa è la politica estera e l'armonizzazione degli interessi intracomunitari è condizione fondamentale per una successiva azione comune rivolta verso l'esterno. Se il "*maintaining peace*" è verificabile dal grado di assenza di preparativi di guerra specifici tra le unità politiche dell'integrazione⁷⁰, si può affermare che un tale obiettivo è stato pienamente raggiunto dalla Comunità per mezzo della Cooperazione Politica che attua l'armonizzazione degli interessi internazionali dei membri della Comunità che quindi risulta elemento fondamentale per assicurare il "*peaceful change*"⁷¹ tra le nazioni integrate.

Non sempre i governi comunitari hanno dimostrato di riuscire ad armonizzare tutti i loro interessi; in alcuni casi ciò ha causato il fallimento di politiche ed azioni comuni, anche in momenti di grave crisi internazionale in cui un'azione comune avrebbe aumentato il grado di significatività politica della Comunità a livello intracomunitario e sistemico. Ma i momenti di grave crisi e di inattivismo della CPE hanno causato il rallentamento nel processo di integrazione politica e non un suo arresto. Questo può essere motivato, come afferma Deutsch, dal fatto che,

⁶⁹ Deutsch (1988), p. 271.

⁷⁰ *Ibidem*.

⁷¹ *Ibidem*, p. 272.

se gli interessi delle nazioni impegnate in un processo integrativo sono opposti in alcune importanti aree tematiche, tuttavia vi sono sempre questioni in cui il coordinamento degli interessi crea nei governi aspettative di benefici.

La Cooperazione Politica ha assunto delle caratteristiche peculiari e nettamente differenti dalla cooperazione funzionale sviluppata parallelamente ad essa e l'andamento ciclico che ha interessato entrambi gli aspetti dell'integrazione, ha avuto nella Cooperazione Politica fasi di ristagno particolarmente lunghe rispetto all'andamento dell'integrazione funzionale. L'obbligatorietà delle decisioni comuni, che per la cooperazione funzionale è sancita dai Trattati Istitutivi, è una regola di cui si comincia solamente ora a discutere l'applicazione a livello di Cooperazione Politica. Dal 1970 alla fine degli anni ottanta il parallelismo tra la Comunità e la Cooperazione Politica è stato un dato politico indiscutibile; durante gli anni novanta invece, si è denunciata una tale situazione come elemento negativo del processo integrativo.

Il Trattato di Maastricht sull'Unione Europea afferma che:

*"L'Unione dispone di un quadro istituzionale unico che assicura la coerenza e la continuità delle azioni svolte per il perseguimento dei suoi obiettivi... assicura in particolare la coerenza globale della sua azione esterna nell'ambito delle politiche in materia di relazioni con l'estero, sicurezza, economia e sviluppo"*⁷².

Il quadro istituzionale unico, di fatto, fa riferimento al Consiglio Europeo, titolare dell'indirizzo politico generale dell'Unione, al quale è quindi affidato il compito del miglioramento del coordinamento tra il livello funzionale e il livello politico della Comunità, e ciò dimostra la volontà comune di raggiungere un'unità operativa, sebbene non esista l'accordo sulla definitiva unificazione dei processi decisionali.

⁷² Vedi Trattato sull'Unione Politica, testo approvato al Vertice di Maastricht, titolo I, art. C, in "Agence Europe, Documenti", n. 1750/1751, 13 dicembre 1991.

La tendenza a far incontrare i due processi integrativi, il cui parallelismo è stato considerato fino ad ora un principio indiscutibile, dimostra che lo status della Cooperazione Politica è cambiato: nella sua prima fase essa è servita a creare, per lo sviluppo dell'integrazione politica, quelle condizioni di base che, esistenti nei settori funzionali, erano carenti in un campo che, come quello politico e particolarmente della politica internazionale, non era mai stato oggetto di una qualsiasi forma di integrazione.

Dopo aver creato le condizioni preliminari, individuato i principali obiettivi e determinato nei governi le aspettative di benefici derivanti dall'azione politica comune, la CPE in questi ultimi anni è entrata in una nuova fase in cui l'obiettivo è quello di facilitare l'instaurazione della Comunità di sicurezza.

Da questo punto di vista l'alleanza franco-tedesca in materia di costruzione dell'Unione politica e militare può rappresentare la *core area* dell'integrazione.

Il passaggio dalla prima alla seconda fase si può identificare con il "*take off point*" dell'integrazione descritto da Deutsch quale momento in cui essa riesce a dare origine ad un movimento di opinione che abbia abbastanza potere da supportarla e facilitarne il progresso. Un tale punto di avvio si è avuto negli anni novanta con la caduta dell'assetto europeo che ha dato origine alla ricerca di un nuovo ordine regionale. In questa occasione molti componenti delle élites dei paesi comunitari hanno espresso l'esigenza di approfondimento dell'integrazione politica mediante la riforma della CPE, anche se non esiste accordo unanime sulla direzione di una tale riforma.

I due progetti di trattato presentati dai governi olandese e lussemburghese⁷³ sintetizzano le due tendenze che, sebbene con differenti modalità istituzionali e politiche, dimostrano la irreversibilità del processo integrativo e l'esigenza di una revisione della sua struttura istituzionale che lo renda maggiormente efficiente.

Dal 1970 alla metà degli anni ottanta la CPE, nella sua prima fase, ha svolto il compito di creare quelle condizioni indicate dalla

⁷³ V. supra 3.2.1.

teoria pluralista come preliminari alla integrazione politica. Dalla seconda metà degli anni ottanta, dopo che l'integrazione politica ha avuto il suo *take off point*, la CPE è entrata nella seconda fase nella quale il suo ruolo è di procedere nella realizzazione della stessa integrazione politica.

La regola del consenso e il *package deal*, metodi decisionali che hanno caratterizzato la CPE fino ad oggi, sono la realizzazione del "*political compromise*" descritto da Deutsch⁷⁴. I lavori delle conferenze intergovernative hanno dimostrato che questo risulta essere l'unico metodo di contrattazione sul futuro dell'integrazione in grado di portare ad un accordo.

La teoria pluralista identifica nel rispetto del pluralismo, dell'autonomia e della sovranità delle unità in via di integrazione un elemento importante che, almeno nel periodo di transizione, assicura il progresso verso l'amalgama politico⁷⁵. I governi della Comunità, infatti, hanno raggiunto l'accordo unanime nel considerare il rispetto delle diversità nazionali quale elemento fondante della progettazione della struttura dell'Unione Europea, come affermato dal testo del nuovo Trattato:

*"L'Unione rispetta l'identità nazionale dei suoi Stati membri, i cui sistemi di governo si fondano sui principi democratici"*⁷⁶.

La teoria pluralista ha quindi descritto l'integrazione politica come un processo formato da diverse fasi che si succedono, e la Cooperazione Politica, alla luce di tale analisi, trova una interpretazione globale adeguata alla realtà del suo sviluppo storico ed istituzionale.

Riguardo alla integrazione politica, il meccanismo della Cooperazione ha attraversato una fase preliminare in cui la sua funzione è stata di creare le condizioni di base e di fissare gli obiettivi e le aspettative di benefici riguardo all'azione politica

⁷⁴ V. supra 4.1.3.

⁷⁵ Deutsch (1988), p. 278.

⁷⁶ Trattato sull'Unione Politica, *op. cit.*, titolo I, art. F. 1.

comune. Questa fase preliminare si è resa necessaria per la particolarità dell'integrazione politica rispetto a quella funzionale: se infatti per quest'ultima era evidente il beneficio dell'azione comune europea, come dimostra il trend verso varie forme cooperative in campo economico avutosi in Europa sin dal dopoguerra, la politica non si configurava quale campo in cui la gestione comune fosse realizzabile senza una preventiva azione di conoscenza tra i paesi europei che storicamente avevano conosciuto relazioni reciproche caratterizzate prevalentemente dalla guerra.

Alla fase preliminare è succeduta la fase operativa nella quale la CPE, mediante il metodo del compromesso politico e seguendo il principio del rispetto della diversità, sta procedendo verso la fase finale di costruzione dell'Unione Politica.

Per descrivere a quale tipo di unione politica porterà una tale integrazione si deve passare dall'analisi descrittiva all'analisi predittiva. La teoria pluralista sembra individuare nel "*continuous process of sensitive adjustment*" la condizione finale del processo integrativo⁷⁷; Deutsch afferma:

*"An era of pluralism and, at best, of pluralistic security communities, may well characterize the near future. In the long term, however, the search for integrated political communities that command both peace and power, and that entail a good deal of amalgamation, is likely to continue until it succeeds"*⁷⁸.

La mancanza di una struttura sovranazionale che sia titolare del potere decisionale in materia di relazioni politiche della Comunità non è comunque considerata come una dimostrazione di mancanza di una reale integrazione politica, ma piuttosto come la situazione descrittiva di una fase in cui i governi mirano alla instaurazione di una comunità pluralistica di sicurezza, che pur integrando le unità, ne preservi la diversità; la creazione di un

⁷⁷ Pentland (1973), p. 29.

⁷⁸ Deutsch (1988), p. 282.

governo sovranazionale, sebbene sia indicata come condizione ottimale, non è considerata la *conditio sine qua non* dell'integrazione: la gestione politica comune è l'elemento che acquisisce il potere perso dal singolo governo durante il processo integrativo e la CPE è il meccanismo che ha permesso tale gestione comune in materia di rapporti politici con il sistema internazionale.

5. Il ruolo della CPE nel processo di costruzione dell'Unione Europea



5.1. *Il ruolo della CPE nel processo di integrazione politica dell'Unione*

L'adozione dei parametri analitici dell'approccio pluralista ha evidenziato l'esistenza di due fasi successive attraversate dalla CPE che ha svolto il duplice ruolo di indicatore dello status politico dell'integrazione e dell'attività politica internazionale della Comunità. I due ruoli corrispondono a due diversi livelli di analisi che è necessario operare per comprendere l'evoluzione della funzione della Cooperazione Politica e della sua trasformazione nell'attuale meccanismo della PESC: il primo livello è quello comunitario e descrive l'interazione politica tra gli attori dell'integrazione europea sorta dalla necessità di gestire l'integrazione nei vari campi funzionali. Il secondo è quello sistemico e individua la capacità dell'Unione Europea di dare avvio e di partecipare a processi politici nel sistema internazionale mediante la produzione di politica estera¹.

Al primo livello di analisi corrisponde l'azione svolta dalla Cooperazione Politica nella prima fase della sua esistenza, dal 1970 alla prima metà degli anni ottanta². Durante questa fase i principali risultati acquisiti sono rappresentati dalla creazione delle

¹ Per la definizione di politica estera vedi Attinà (1983), p. 10-11

² Vedi *Supra* cap. 2.

condizioni preliminari, interne alle frontiere comunitarie, alla formulazione di una successiva politica comune rivolta verso l'esterno.

Questo ruolo è stato di fondamentale importanza, in quanto il meccanismo della CPE ha rappresentato durante quel periodo l'unico indicatore dell'esistenza di una dimensione politica dell'integrazione³.

Nella seconda fase questa prima funzione è stata affiancata dalla funzione di produzione di azioni internazionali rilevanti che oggi rappresenta l'attività principale della PESC sia perché all'integrazione della politica internazionale si sono affiancate, nell'ambito dell'Unione, altre forme di cooperazione a livello politico (cooperazione giudiziaria, affari interni, lotta alla droga) che hanno tolto alla CPE/PESC "l'esclusiva" di indicatore dello status politico dell'integrazione, sia perché l'affermazione di una identità comunitaria internazionale appare necessaria non solo per rafforzare e consolidare le dinamiche interne all'Unione, ma anche per facilitare la ricerca di una soluzione pacifica ai problemi sistemici inerenti alla gestione del cambiamento dell'assetto regionale di tutta l'Europa. La cooperazione politica, descritta dal nuovo Trattato sull'Unione Europea "*politica estera e di sicurezza comune (che) comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione Europea, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre ad una difesa comune*"⁴, è lo strumento con il quale l'Unione deve riuscire a gestire le situazioni conflittuali europee determinate dalla crisi dell'ordine preesistente a cui si è sostituito un periodo di transizione verso un nuovo ordine.

5.1.1. Analisi del livello comunitario

Si è definito livello comunitario dell'analisi quello in cui la CPE/PESC rappresenta la dimensione politica dell'integrazione. Il concetto di *spillover* è qui utile per descrivere le modalità del

³ *Ibidem*.

⁴ V. "Trattato sull'Unione Politica", titolo V, art. J.4.1. *op. cit.*

passaggio dall'integrazione funzionale a quella politica. Il trasferimento incrementale di potere dall'ambito nazionale a quello comunitario in settori funzionali crea una situazione nella quale il raggiungimento degli obiettivi iniziali dell'integrazione è possibile solamente con l'estensione dell'integrazione ad altri campi che a loro volta stimoleranno altre azioni comuni fino a giungere alla necessità di cooperare a livello politico per poter gestire globalmente la cooperazione funzionale.

La "Dichiarazione sull'Identità Europea" è il primo documento ufficiale nel quale i governi dell'Unione affermano l'esistenza di principi politici comuni sui quali basare il processo integrativo. Esso è stato firmato proprio dai Ministri degli Esteri riuniti in sede CPE⁵.

L'habit of working together e il *coordination reflex*⁶, acquisiti dalle diplomazie dei governi comunitari attraverso il meccanismo della CPE, sono da annoverarsi tra i risultati dell'azione della CPE a livello comunitario in quanto di fatto hanno rappresentato un cambiamento dell'atteggiamento e della tradizione diplomatico-burocratica di tutti i governi degli Stati della Comunità che mai prima dei Trattati di Parigi e di Roma aveva condiviso con altri attori governativi la responsabilità delle scelte politiche interne ed esterne al proprio territorio.

L'analisi del livello comunitario, quindi, dimostra che il ruolo di fattore politico integrativo svolto dalla CPE si è concretamente realizzato mediante la creazione di principi politici comuni e di meccanismi di consultazione reciproca regolare per la discussione congiunta di problemi politici che di fatto sono i risultati ottenuti dalla Cooperazione Politica nella prima fase della sua azione.

Se l'Atto Unico aveva affidato ancora alla CPE il compito di raggiungere il duplice obiettivo di aumentare l'unione e la coerenza interne per una maggiore significatività all'esterno, il nuovo Trattato di Maastricht sull'Unione Europea opera una diversificazione dei ruoli, mediante la struttura a tre pilastri che affida alle "Comunità Europee, integrate dalle politiche e forme di cooperazio-

⁵ V. supra 2.1.1.

⁶ V. supra 3.2.

*ne instaurate ...*⁷ il compito di “*organizzare in modo coerente e solidale le relazioni tra gli Stati membri e tra i loro popoli*”⁸.

Alla CPE/PESC, ormai definita nei suoi contenuti quale secondo pilastro dell’Unione Europea, il trattato sull’Unione Politica affida il compito specifico di affermare l’identità dell’Unione sulla scena internazionale, descrivendo per essa un ruolo che rientra nel secondo livello di analisi.

5.1.2. Analisi del livello sistemico

La verifica della capacità internazionale dell’Unione, intesa come capacità di dare avvio a processi politici nell’ambito del sistema internazionale o di parteciparvi attivamente mediante comportamenti politicamente rilevanti, è l’obiettivo fondamentale dell’analisi del livello sistemico della CPE/PESC. A questo scopo è necessario analizzare il ruolo che l’Unione svolge nel sistema internazionale e l’influenza che quest’ultimo ha sull’evoluzione della sua capacità internazionale.

Il primo grado di questa analisi è la definizione delle caratteristiche delle azioni politiche della UE verso l’esterno, per verificare se esse possono essere considerate azioni di politica estera e quindi se l’Unione è un attore internazionale collettivo che formula decisioni esplicitamente dirette al raggiungimento di obiettivi mediante l’attivazione di un flusso di relazioni politiche con il sistema internazionale.

Non è certo possibile a tal fine valutare l’azione internazionale dell’Unione in base ai modelli utilizzati per l’analisi della politica estera intesa quale categoria statale. La CPE/PESC e la conseguente politica estera comune sono fenomeni unici, non certo assimilabili alla politica estera di uno Stato per la diversità di tutti gli elementi che la compongono. Gli attori, le relazioni tra essi e i processi politici e decisionali operanti nella PESC non sono quelli che determinano la politica estera di uno Stato. In comune,

⁷ V. “Trattato sull’Unione Politica”, titolo I, art. A, *op. cit.*

⁸ *Ibidem.*

però, la PESC e la politica estera statale hanno due elementi: la necessità di una strategia per la definizione delle priorità e degli obiettivi, e i destinatari.

È necessario, per la valutazione dell'azione politica internazionale dell'Unione, individuare appositi parametri che tengano conto della unicità del fenomeno. A tal fine qui si propongono due parametri valutativi: a) la definizione di una strategia politica comune ai Quindici; b) la coerenza tra le posizioni politiche della CPE/PESC e le decisioni delle istituzioni comunitarie.

Strategia Politica Comune

La distinzione operata da Roy Ginsberg tra "*joint actions*" e "*joint foreign policy*"⁹ descrive la differente natura di un'azione internazionale mirata ad ottenere uno scopo immediato, senza riferimento ad un progetto globale sul problema in questione, rispetto ad un'azione articolata e composta da una serie di comportamenti internazionali che mirano alla regolamentazione dei rapporti con altri attori del sistema internazionale. Solo quest'ultima è una politica "fornita di strategia", in quanto rappresenta la realizzazione di un progetto politico globale finalizzato al raggiungimento di un determinato obiettivo.

L'esistenza di una strategia permette alla Comunità di determinare gli obiettivi della propria politica estera, evitando che azioni sconcordate possano disperdere le energie e determinare un comportamento internazionale discontinuo.

Il carattere particolare della politica estera europea, che è sorta dall'incontro di singole politiche estere nazionali, rende particolarmente complessa la determinazione di una strategia comune che, se deve tener conto di politiche nazionali già esistenti, deve anche delineare un interesse europeo che sia distinto dalla sommatoria dei singoli interessi dei Quindici, per fornire la politica estera europea di obiettivi propri e di una conseguente graduatoria in ordine di priorità delle *issues* internazionali da affrontare.

⁹ Ginsberg (1989), p. 2.

Sebbene i partners europei abbiano mostrato diversità di interessi e di obiettivi, esistono dei campi in cui si configura l'esistenza di interessi comunitari integrati; tali sono la determinazione del nuovo ordine regionale europeo, il rafforzamento dell'identità dell'Unione quale attore internazionale collettivo, la sicurezza regionale europea.

Le *joint foreign policies* dell'Unione sono in numero nettamente inferiore rispetto alle semplici *joint actions*, ma riguardano *issues* internazionali correlate con i campi nei quali è evidente l'esistenza di un interesse comunitario, cioè la politica verso il Medio Oriente e verso l'Europa centro-orientale. I rapporti con il Medio Oriente sono stati oggetto della CPE sin dal suo primo apparire: nonostante la crisi che la CE ha vissuto nella prima metà degli anni settanta, fu proprio in quel periodo che si posero le basi per l'approccio comune verso l'area mediorientale, in particolare verso il problema palestinese. Da tali politiche sono derivate relazioni stabili quali il dialogo euro-arabo e l'accordo di consultazione periodica con il Consiglio di Cooperazione del golfo.

Questi strumenti diplomatici di gestione dei rapporti con l'area mediorientale hanno alla base una linea politica costante e differenziata rispetto agli altri attori internazionali, sviluppata durante la seconda metà degli anni settanta e ufficialmente delineata nella "Dichiarazione di Venezia" del 1980. In questo documento i partners comunitari hanno ufficialmente presentato la loro posizione nei riguardi del problema palestinese, dichiarando il diritto all'autodeterminazione del popolo palestinese e la necessità di considerare l'OLP un interlocutore per la ricerca di una soluzione negoziata, dando vita per questo a polemiche tra la Comunità e gli Stati Uniti.

Negli anni ottanta la Comunità, oltre ad emettere numerose dichiarazioni di condanna per il comportamento di Israele in quelle zone, ha varato un programma di aiuto per le popolazioni dei territori occupati e in ogni riunione del Consiglio Europeo ha fornito dichiarazioni sul Medioriente in cui si richiedeva la fine della politica di insediamento di Israele nei territori occupati. Nelle conclusioni del Vertice Europeo di Maastricht il Consiglio ha proposto anche la fine del boicottaggio degli scambi con i

paesi arabi attuata dallo stato israeliano, come misura di creazione di stabilità nella regione¹⁰.

La politica verso l'Europa centro-orientale è stata definita all'inizio degli anni ottanta quando la Comunità cercò una strada autonoma dagli Stati Uniti nei rapporti con l'Est europeo per evitare che la ripresa della tensione tra le due superpotenze si riflettesse nei rapporti europei. La convergenza politica costruita all'interno della CPE permise alla Comunità di firmare numerosi accordi settoriali con Ungheria, Polonia, Bulgaria, Cecoslovacchia e Repubblica Democratica Tedesca e di aderire solo superficialmente al boicottaggio economico deciso dagli Stati Uniti nei confronti della Polonia nel 1980.

La firma dell'accordo CEE-COMECON del 25 giugno 1988, a cui ha fatto seguito la firma di accordi commerciali con Ungheria, Cecoslovacchia e Polonia e l'apertura dei rapporti diplomatici con Cuba, Ungheria, Cecoslovacchia, Polonia ed Unione Sovietica, sono tappe fondamentali della costruzione di un approccio globale — politico ed economico — verso l'Est e i mutamenti strutturali di cui esso è stato protagonista. La Dichiarazione di Rodi, approvata dal Consiglio Europeo il 3 dicembre 1988, ufficializza la posizione politica comunitaria riguardante i rapporti Est/Ovest. Ad essa è seguita la presentazione del progetto di creazione della Banca Europea di Sviluppo. L'approccio politico globale verso l'Est ha migliorato la considerazione del ruolo che altri attori del sistema internazionale hanno della Comunità, come dimostra il fatto che i Capi di Stato dei Sette più industrializzati hanno affidato alla Commissione il compito di coordinare gli aiuti concessi dai paesi dell'OCSE alla Polonia e all'Ungheria.

La decisione del "Gruppo dei 24"¹¹ di estendere ad altri paesi il piano di sostegno previsto per la Polonia e l'Ungheria ha visto la Commissione della Comunità Europea pienamente partecipe, con la presentazione di un piano d'azione mirante a fornire aiuti

¹⁰ V. "European Council, Maastricht conclusion" Info n. 14, DG X della Commissione delle Comunità.

¹¹ Viene così definito quel gruppo di paesi dell'OCSE che partecipano al piano di aiuto per l'Europa orientale.

diversificati in base alle diverse esigenze, per dare l'avvio a una riforma strutturale delle economie dei paesi beneficiari, tenendo conto non solo delle esigenze di carattere economico e finanziario, ma anche di problematiche locali di natura sociale, come la necessità di un programma di formazione professionale e aziendale, o di natura ambientale, come il risanamento del degrado esistente e la prevenzione di un ulteriore inquinamento¹².

Gli "accordi Europei", cioè accordi speciali di associazione tra la CEE e i paesi dell'Europa Centro-orientale, rappresentano un ulteriore strumento di questa politica volta a stabilizzare le relazioni regionali come afferma la stessa Commissione che affida a tali accordi il compito di "creare un clima di fiducia e stabilità propizio alle riforme politiche ed economiche e all'instaurazione di strette relazioni politiche che rispecchino valori comuni... di consolidare le fondamenta della nuova architettura europea"¹³. Accordi quindi di natura economica, ma funzionali alla creazione di una nuova struttura dei rapporti della regione europea.

L'iniziativa del "Patto di stabilità" in Europa avviata dalle dichiarazioni del Consiglio Europeo di Copenhagen nel Giugno 1993 mostra che tale politica estera comune è stata ulteriormente sviluppata nel quadro della PESC. Il patto di stabilità ha come obiettivo la prevenzione dei conflitti nella regione baltica e nell'Europa centrale ed orientale mediante l'azione dell'Unione Europea in veste di mediatore attivo tra i paesi delle aree sopracitate, interessati ad instaurare relazioni reciproche di buon vicinato e a risolvere nel quadro di consessi multilaterali i problemi delle minoranze.

Anche l'attuale politica verso il Medio Oriente dimostra che le *issues* principali sviluppate dalla CPE hanno ricevuto ulteriori impulsi dai nuovi meccanismi previsti dalla PESC: il processo di pacificazione in Medio Oriente è stato uno tra i primi temi ad essere oggetto di un'azione comune nel quadro delle previsioni dell'articolo J.2.2 e J.3 del Trattato di Maastricht.

¹² Per il testo completo del piano d'azione della Commissione vedi "Agence Europe Documents" n. 1626, 13 giugno 1990.

¹³ V. "Agence Europe Documents" n. 1646/47, 7 settembre 1990.

Le *Joint foreign policies* riguardanti il Medio Oriente e l'Europa centro-orientale aderiscono al parametro della strategia comune in quanto si articolano in diverse azioni e in diversi comportamenti che mirano ad un unico obiettivo, descritto ufficialmente da dichiarazioni comuni che ne chiariscono le strategie.

La crisi del Golfo Persico e la guerra serbo-croata hanno però messo alla prova tali politiche comuni durante situazioni di massima crisi. Nel caso della Guerra del Golfo la Comunità è riuscita a fornire risposte comuni molto deboli e solamente nel periodo successivo alla fine della crisi bellica — ad esempio il progetto della Presidenza lussemburghese discusso dai Ministri degli Esteri nel febbraio 1991 che prevedeva un piano d'azione comune per il dopo guerra del Golfo mirante alla soluzione globale dei problemi di tutta la regione mediorientale¹⁴ —.

In occasione della guerra serbo-croata queste problematiche sono apparse in tutta la loro evidenza. La dissoluzione dello Stato iugoslavo ha rappresentato l'inizio di una nuova fase per l'azione internazionale della Comunità in quanto essa è stata chiamata a svolgere un nuovo ruolo. Quale principale istituzione regionale esistente, la UE deve porsi come referente politico forte sia per ricondurre gli avvenimenti nel solco del mutamento pacifico, sia per proporre modelli alternativi di ingegneria istituzionale per le nuove entità statali nascenti.

L'Unione non è riuscita a far cessare la guerra, ma la seconda funzione di proposta di modelli risolutivi dei conflitti interetnici sembra che la stia svolgendo, ad esempio, presentando la volontà comune di attenersi ai principi della Carta di Helsinki nello sviluppo delle relazioni con i nuovi Stati. La decisione di riconoscere tutti gli Stati della regione Europea che rispettino i principi enunciati in sede di CSCE è un importante contributo alla promozione della struttura pacifica del mutamento in corso e alla futura struttura interna di ogni nuovo attore statale che, per ottenere il riconoscimento della principale istituzione regionale,

¹⁴ V. "Agence Europe Documents" n. 1692, 20 febbraio 1991.

deve assicurare una struttura istituzionale interna che garantisca il rispetto dei diritti dell'uomo e delle minoranze nazionali.

La capacità dell'Unione di rispondere a tali *inputs* è certamente dovuta all'esistenza di una politica comune verso i paesi dell'Est europeo che ha permesso un'analisi dei nuovi avvenimenti in base a principi e strumenti già esistenti e anche in base all'importanza che l'assetto politico dell'Europa orientale riveste per la sicurezza dell'intera regione.

Coerenza tra PESC ed azioni CE

Questo secondo parametro di valutazione dell'azione dell'Unione in materia di politica estera ci riporta al problema classico dell'analisi della politica estera degli Stati nazionali, quello dei rapporti tra politica estera e politica interna, con la differenza però che all'interno del processo decisionale dell'Unione non esiste un organo unico che decide dell'una e dell'altra.

Sin dal rapporto di Lussemburgo è stato chiarito che la cooperazione in materia di politica estera non poteva seguire i canali del *policy-making* comunitario né essere oggetto del giudizio delle istituzioni comuni. I Capi di Stato e i Ministri degli Esteri riuniti in sede CPE consultavano la Commissione solo nel caso di coincidenza di competenze tra essi e le istituzioni della CEE. Il rapporto di Copenhagen ribadì tali posizioni, affermando che le istituzioni comunitarie, ed in particolare il Consiglio, dovevano essere informate delle decisioni unanimesi e non certo dei dibattiti e delle discussioni sui problemi sui quali i governi non riuscivano a trovare un accordo.

Anche se il 10 Dicembre 1974 i Capi di Stato e di governo e i Ministri degli esteri avevano approvato un documento nel quale si affermava la necessità di migliorare la coerenza tra i lavori della CPE e la Comunità, si è dovuto aspettare il Rapporto di Londra del 13 ottobre 1981 per trovare ancora il problema dei rapporti CPE/CEE sul tavolo delle discussioni. Il rapporto di Londra, pur introducendo alcune novità (quali la previsione di contatti informali tra il Parlamento Europeo, il Consiglio e gli organi CPE e la dichiarazione della volontà di riferirsi maggiormente alle dichiara-

zioni politiche del Parlamento Europeo riguardanti la politica estera), non ha apportato sostanziali modifiche al meccanismo di partecipazione delle istituzioni comunitarie alla CPE.

Il problema della *consistency* è stato considerato invece un dato imperativo nell'Atto Unico Europeo. A questo fine l'AUE ha introdotto alcune novità in tema di rapporti tra CPE ed istituzioni comunitarie. Alla Commissione ed alla Presidenza CPE era stato affidato il compito di assicurare la coerenza tra le politiche comunitarie e quelle della CPE; inoltre il comma 3 dell'articolo 30 prevedeva che alle quattro riunioni annuali dei Ministri degli affari esteri nel quadro della CPE partecipasse un membro della Commissione, la quale risulta, dal punto b) dello stesso comma, "associata a pieno titolo ai lavori della Cooperazione Politica". Il Parlamento Europeo, invece, era rimasto ancora ai margini del meccanismo in quanto, sebbene fosse stata affermata la sua stretta associazione alla CPE, ci si limitò a prevedere solo incontri informativi regolari tra il Parlamento e la Presidenza.

In alcune azioni comuni compiute dopo la firma dell'Atto Unico, Comunità e CPE hanno agito in piena coerenza: le politiche verso il Medio Oriente e i paesi dell'Est aderiscono ad un tale parametro in quanto descrivendo esse una politica articolata e mirata ad un obiettivo, i principi politici espressi in sede di CPE sono stati, come si è visto, tradotti in azioni mediante le istituzioni comuni.

Anche alcune tra le semplici *joint actions* aderiscono al parametro della coerenza tra CPE e CEE: le posizioni politiche dei partners europei nei confronti dell'apartheid in Sud Africa, delle violazioni dei diritti umani in Romania durante il governo di Ceausenscu nel 1989 e della repressione studentesca in Cina nel 1990 sono state seguite da sanzioni attuate in collaborazione con le istituzioni della CE.

Rimangono però ancora molti ostacoli alla piena coincidenza tra le posizioni politiche e le azioni economico-commerciali.

I meccanismi previsti dall'AUE, se hanno migliorato la comunicazione tra gli organi comunitari e quelli della CPE, non hanno potuto assicurare da soli la piena coerenza.

I governi, in effetti, pur d'accordo sulla necessità di migliorare l'interdipendenza tra i due livelli di azione, non hanno raggiunto

l'unanimità riguardo la definizione dei termini di questo miglioramento. In proposito si sono manifestate due posizioni che riflettono altrettante differenti concezioni generali del fenomeno comunitario e del suo obiettivo finale. Una posizione individua il miglioramento della *consistency* nella maggiore cooperazione operativa tra le istituzioni della CE e quelle della CPE. Pur continuando a mantenere separati i meccanismi decisionali e le strutture dei due ambiti, questa cooperazione operativa dovrebbe assicurare il supporto delle politiche settoriali alle posizioni politiche comunitarie. Un'altra posizione propone una strategia globale di riforma del fenomeno integrativo mediante la fusione dei due livelli in una struttura decisionale unica che adatti le medesime procedure alle politiche interne ed esterne dell'Unione. I sostenitori di quest'ultima posizione sottolineano l'impossibilità di mantenere ancora in vita l'artificiosa separazione tra politica estera e politiche settoriali sulla quale si è fino ad ora basato il parallelismo tra la CPE e la Comunità; essi tuttavia mettono in guardia dal pericolo che, avvicinando o integrando le due strutture decisionali, possa prevalere il metodo intergovernativo che caratterizza la CPE piuttosto che i metodi sovranazionali che devono essere alla base del futuro sviluppo dell'Unione Politica.

Durante i lavori della conferenza intergovernativa sull'Unione Politica si sono confrontate queste due posizioni, ma la struttura descritta dal nuovo Trattato ha dato la preferenza all'ipotesi di un miglioramento funzionale, mantenendo in vita la distinzione tra il livello funzionale e quello politico dell'integrazione.

Il testo approvato a Maastricht afferma che "*L'Unione dispone di un quadro istituzionale unico che assicura la coerenza e la continuità delle azioni svolte per il perseguimento dei suoi obiettivi*"¹⁵. Il quadro istituzionale unico a cui si fa riferimento non si traduce in unificazione delle procedure decisionali dell'Unione: infatti se le istituzioni che operano nell'ambito delle tre dinamiche dell'Unione sono uniche, diverso è il peso relativo che esse as-

¹⁵ V. "Trattato sull'Unione Politica" titolo I, art. C "Agence Europe Documents" n. 1750/1751, 13 dicembre 1991.

sumono nei processi decisionali che rimangono diversificati in base alla natura delle *issues* trattate.

Il processo decisionale della Comunità è caratterizzato dalla coesistenza di tre diversi meccanismi decisionali: la procedura ordinaria, la procedura di cooperazione, che di fatto affida al Parlamento Europeo e alla Commissione un potere di controllo sugli atti legislativi emessi, e la procedura di codecisione che ha incrementato il peso del Parlamento nel processo di approvazione delle leggi.

La politica estera e di difesa invece sono caratterizzate da una procedura in cui il Consiglio rappresenta l'unico organo titolare del potere decisionale, sebbene esso decida sia all'unanimità che a maggioranza qualificata¹⁶. Il Parlamento Europeo non ha potere di influire sul processo decisionale riguardante la politica estera e di sicurezza, se non in maniera indiretta, mediante l'espressione di opinioni, interrogazioni o raccomandazioni che però non hanno carattere vincolante; la Presidenza avrà cura, secondo il testo del Trattato, "affinché le opinioni del Parlamento Europeo siano debitamente prese in considerazione"¹⁷.

La Commissione risulta "pienamente associata ai lavori nel settore della politica estera e di sicurezza comune"¹⁸. I compiti che ad essa vengono affidati sono però di fatto molto ridotti: essa può presentare proposte al Consiglio e richiederne una convocazione d'urgenza in casi di necessità.

Le previsioni riguardanti il bilancio della PESC rappresentano un elemento che ha un'elevata potenzialità innovativa. La già citata previsione riguardante l'affidamento del finanziamento dell'attività della PESC al bilancio comunitario, piuttosto che ai contributi diretti degli Stati membri, fornisce, infatti, al Parlamento Europeo lo strumento per controllare l'attività della PESC. Che tale possibilità sia percepita come pericolo da alcuni paesi è dimostrato dal fatto che attualmente il finanziamento della PESC è al centro di un dibattito che sta coinvolgendo tutte le istituzioni

¹⁶ V. supra 3.3.

¹⁷ V. "Trattato sull'Unione Politica", titolo V, art. J.7, *op. cit.*

¹⁸ *Ibidem*, titolo V, art. J.9.

dell'Unione e che vede alcuni paesi (Regno Unito e Danimarca) sostenitori della necessità di superare le indicazioni del Trattato e adottare anche per la PESC la formula del finanziamento diretto da parte degli Stati membri.

La cooperazione intergovernativa nei settori della giustizia e degli affari interni è regolata da una procedura che prevede una continua consultazione in sede di Consiglio e un'eventuale adozione di azioni comuni. Il trattato non indica le procedure decisionali da seguire per giungere all'adozione dell'azione comune, che peraltro non è considerata obbligatoria. Le formule adottate per la cooperazione giudiziaria richiamano il carattere dei primi documenti sulla Cooperazione Politica Europea: distacco dalle procedure decisionali previste per le materie relative alla Comunità, pragmatismo, obbligo relativo alla sola consultazione. Vi è però la previsione del voto a maggioranza per le questioni relative all'applicazione dell'azione comune che la cooperazione governativa ha raggiunto dopo pochi anni di esistenza. Ciò dimostra che, se la CPE ha avuto bisogno di venti anni per affermare il principio della necessità di un'azione comune in sede di integrazione politica, anche a costo di sacrificare il raggiungimento dell'unanimità, un tale principio è considerato oggi alla base di tutte le forme di integrazione e cooperazione politica comunitaria.

Le diverse procedure decisionali dell'Unione trovano una loro composizione politica nella riconferma del Consiglio Europeo quale organo titolare della funzione di direzione politica generale. Al Consiglio, in quanto centro propulsore della politica globale dell'Unione, spetta quindi il compito di assicurare il coordinamento tra i settori funzionali, la politica estera e la cooperazione intergovernativa e la relativa coerenza tra le azioni dell'Unione.

5.1.3. Il futuro della politica estera e di sicurezza comune

L'analisi dell'azione internazionale dell'Unione effettuata mediante i parametri proposti ne ha evidenziato alcuni caratteri principali. Innanzitutto essa ha prodotto reali politiche comuni intese quali insieme di azioni miranti alla regolamentazione dei

rapporti con determinati attori, sebbene in numero limitato. Dall'analisi dei testi ufficiali si evince inoltre che i Dodici paesi dell'Unione che hanno partecipato al meccanismo della CPE hanno dimostrato una tendenza verso il miglioramento della coerenza nelle loro azioni verso l'esterno e verso l'aumento dell'impegno al rispetto delle posizioni comuni.

Sebbene si sia già affermata l'impossibilità di studiare l'azione internazionale europea utilizzando le teorie che analizzano la formazione della politica estera degli Stati, l'individuazione dei principali correttivi al meccanismo della CPE presenti nel trattato di Maastricht, che potenzialmente migliorano il rendimento internazionale dell'Unione, è possibile mediante alcune variabili quali l'interesse comune, gli obiettivi e le capacità internazionali¹⁹ la cui specificazione nell'ambito della PESC è indispensabile per poter parlare dell'Unione Europea come di un attore internazionale.

Sebbene la individuazione di un interesse regionale sia particolarmente problematica per la diversità degli interessi mostrati dai paesi membri, esistono dei campi in cui si è riusciti a configurare l'esistenza di interessi comunitari specifici. La necessità di imporsi quale interlocutore principale nelle discussioni che riguardano l'instaurazione del nuovo ordine regionale, il rafforzamento del ruolo internazionale dell'Unione in quanto attore collettivo, e soprattutto l'interesse alla sicurezza della regione sono le aree su cui costruire la nozione di interesse comune. Il Trattato sull'Unione per la prima volta elenca esplicitamente gli obiettivi della politica estera comune, specificando quindi il contenuto della nozione di interesse europeo, identificato nella difesa dei valori comuni, nell'indipendenza e nel rafforzamento dell'Unione, nel mantenimento della pace, nella difesa e nella promozione dei principi della Carta di Helsinki, della Carta di Parigi, della democrazia e dello Stato di diritto.

La chiara definizione di un interesse europeo è il primo passo per definire una graduatoria in ordine di importanza delle *issues* internazionali da affrontare. Essa, inoltre, potrà dotare la politica

¹⁹ Per la definizione di questa variabili v. Attinà (1989), cap. 1.

estera europea di un carattere stabile, fino ad ora mancante, fornendole obiettivi internazionali ed evitando che le azioni dell'Unione nell'ambito del sistema internazionale siano, come è spesso avvenuto fin'ora, esclusivamente reattive.

La ricomposizione della nozione di sicurezza e il suo inserimento tra le materie oggetto della cooperazione sono riforme che potranno migliorare notevolmente le capacità internazionali dell'Unione; se ad un'elevata capacità economica non è ancora corrisposta un'adeguata capacità militare, il testo del nuovo Trattato fornisce gli strumenti per eliminare una tale carenza, mediante la previsione dell'azione comune anche in materia di sicurezza "ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune"²⁰.

Una riforma mancata, a mio avviso, è stata la previsione di una struttura permanente che si occupi dell'esecuzione delle azioni comuni e di un corpo diplomatico europeo che sostituisca le diplomazie nazionali nella rappresentanza europea. Una tale riforma avrebbe rappresentato il completamento di un processo iniziato con l'Atto Unico che nel Segretariato della Cooperazione Politica aveva individuato una parziale risposta alla necessità di strutture permanenti che potessero assicurare una continuità all'azione internazionale della Comunità spesso influenzata, al di là delle emergenze internazionali, dalla Presidenza di turno. Sebbene il rafforzamento della CPE sia stato considerato obiettivo prioritario di tutte le presidenze²¹, si nota infatti un variare dell'ordine di importanza delle *issues* secondo i paesi che hanno retto la Presidenza. Ad esempio, nel discorso del tedesco Genscher al Parlamento, in occasione della presidenza tedesca del primo semestre 1988, risaltano quali *issues* prioritarie la politica della sicurezza europea e i rapporti Est/Ovest²² (l'accordo di Bruxelles tra CE e COMECON è stato firmato proprio sotto la Presidenza tedesca.). La presidenza spagnola, dal febbraio al luglio del 1989, ha svolto, invece, una intensa attività di incontri con i Paesi dell'America Latina e Centrale: la CPE durante quel periodo ha

²⁰ "Trattato sull'Unione Politica", *op. cit.*, art. J.4.1.

²¹ Cfr. tra gli altri Bilancio della presidenza tedesca, 16 giugno 1988.

²² Cfr. *Boll. CE*, n. 6, 1988.

prodotto una serie di impegni volti a rafforzare la cooperazione tra le due regioni e a favorire i progetti integrativi dell'area dell'Istimo centroamericano, riaprendo i colloqui con il Gruppo Latino-Americano, che si erano interrotti nel 1982. Una struttura simile al Segretariato, ma con compiti a valenza politica potrebbe evitare una eccessiva alternanza di problemi nell'agenda della Comunità e fornire la futura politica estera europea di un elenco di priorità determinate dagli obiettivi e dagli interessi comuni.

5.2. Carattere dell'azione internazionale dell'Unione Europea

Il ruolo che la CPE/PESC ha svolto nel processo di integrazione europea è stato fin qui analizzato in base alle caratteristiche globali della natura delle azioni internazionali comunitarie.

È opportuno ora verificare il carattere dell'attività internazionale della Unione Europea con l'analisi delle caratteristiche delle singole azioni internazionali.

Per "azione internazionale comune" si intende un'azione che sia posta in essere da un attore coinvolto nel processo integrativo e che abbia un referente esterno al territorio dell'Unione e un carattere operativo, si traduca cioè in comportamenti concreti posti in essere per instaurare o modificare le relazioni con altri attori del sistema mediante strumenti diplomatici: sanzioni economiche o politiche, aiuti finanziari, movimenti di capitali o di personale diplomatico, invio di missioni di controllo, firme di convenzioni internazionali e di accordi, apertura di sedi e di relazioni diplomatiche.

Sono considerate significative ai nostri fini anche quelle azioni che, pur non avendo prodotto delle conseguenze concrete, si sono manifestate mediante dichiarazioni rese dall'Unione ai consessi diplomatici multilaterali o congiuntamente ad altri attori internazionali e mediante la presentazione di piani comuni per la soluzione di problemi di determinate aree. Tali azioni, infatti, presentano l'Unione come attore internazionale unitario che si accosta o si sostituisce alle singole diplomazie nazionali dei paesi membri nella presentazione di posizioni politiche e nelle relazioni con altri attori internazionali.

Le azioni che possiedono tali caratteristiche sono state quantificate nella nostra analisi, utilizzando le fonti ufficiali della Comunità Europea: il Bollettino della Commissione Europea e l'*European Political Cooperation Bulletin*.

Il periodo analizzato è il triennio 1988-1990, in quanto si è voluto fare seguito ad una simile raccolta di dati compiuta da Roy Ginsberg nel periodo 1970/1987²³.

Le azioni sono state scomposte in cinque variabili: a) l'attore comunitario che compie l'azione, b) il referente che ne è l'oggetto, c) l'area tematica che essa ricopre, d) l'area geografica di riferimento, e) lo strumento diplomatico con il quale essa si è concretizzata.

La misurazione della frequenza con cui si presentano tali variabili permette di operare una descrizione del carattere di ogni singola azione in base a chi la compie, a chi è diretta e a quali strumenti utilizza per produrre i suoi effetti; inoltre essa permette di quantificare le azioni della Comunità rivolte verso l'esterno che hanno la caratteristica della politicità.

In base alla frequenza relativa con la quale sono presenti le cinque variabili, si può verificare il carattere globale dell'attività internazionale comunitaria.

Le istituzioni considerate quali attori di azioni politiche internazionali sono state, oltre che i Ministri degli Esteri riuniti in sede CPE, il Consiglio e il Consiglio Europeo, anche la Commissione nella persona del Presidente o di un singolo Commissario, il Presidente di turno e il personale delle ambasciate nazionali, quando hanno agito per concretizzare una decisione espressa in sede CPE, o un orientamento politico comune emerso in materia di relazioni politiche esterne.

I referenti presi in considerazione sono stati i singoli governi extracomunitari, le aggregazioni di Stati e le istituzioni intergovernative, le organizzazioni internazionali e le conferenze funzionali, gli attori non governativi.

Le aree tematiche prese in considerazione hanno come presupposto la natura politica dell'azione comune che mira alla instaurazione o alla modifica di rapporti politici con governi, gruppi

²³ R. Ginsberg (1989).

di governi e altri attori sia governativi che non governativi del sistema internazionale. In questo senso le aree tematiche considerate rilevanti sono le questioni relative alle relazioni internazionali, la sicurezza, la tutela dell'ambiente, i diritti dell'uomo e dei popoli, le questioni interne di paesi terzi, il disarmo e la lotta internazionale contro il traffico di stupefacenti.

Non sono stati considerati significativi gli accordi di natura prettamente economica, che discendono cioè da interessi di regolamentazione dei rapporti economico-commerciali con determinati paesi, né le riunioni e gli incontri derivanti dalla precedente instaurazione di meccanismi di consultazione periodica. Gli accordi di natura economica sono stati considerati rilevanti al fine della raccolta dei dati quantitativi solo se in essi vi è una valenza politica — come ad esempio gli accordi economici con i paesi dell'Europa centro-orientale e con i paesi dell'area mediorientale —.

Un'altra area tematica presa in considerazione sono le riforme interne che hanno avuto degli effetti sul funzionamento del meccanismo della CPE/PESC.

5.2.1. Le azioni di politica estera dell'Unione dal 1988 al 1990: analisi quantitativa

Durante il 1988 la Comunità ha portato a termine 32 azioni politiche internazionali.

L'attore comunitario che ha svolto la maggioranza di tali azioni è stata la Commissione, seguita dalla Presidenza di turno, dai Ministri degli Esteri, dal personale delle ambasciate nazionali, dal Consiglio dei ministri, e dal Consiglio Europeo (V. Tabella 1.1)

Tabella 1.1: 1988

ATTORE	N. Azioni
Commissione	12
Presidenza	10
M.d.E	5
Amb. Naz.	3
Cons.dei Min.	1
Cons. Eu.	1

I referenti principali sono stati singoli governi, seguiti dalle aggregazioni. Per tre azioni non vi è stato un referente diretto, in quanto esse hanno riguardato problematiche sistemiche generali — partecipazione ai lavori del Gruppo del Consiglio d'Europa sulla lotta al traffico degli stupefacenti, partecipazione alla Commissione delle Nazioni Unite sulla donna, partecipazione al comitato interstatale per la lotta contro la siccità nel Sahel.

Le organizzazioni e le conferenze internazionali sono presenti tre volte quale referenti (per due azioni si è trattato di dichiarazioni alle sessioni della CSCE, per una azione del discorso del presidente di turno all'assemblea annuale delle Nazioni Unite) Anche attori non governativi sono stati i referenti dell'azione internazionale della Comunità in occasione dell'appoggio fornito da quest'ultima ad Arafat che si era visto negare il visto di ingresso negli Stati Uniti non potendo così partecipare alla sessione annuale della assemblea generale delle Nazioni Unite, pur essendo stato invitato in occasione della firma del programma di finanziamento per i territori arabi occupati (V. Tab. 2.1).

Tabella 2.1: 1988

REFERENTE	N. Azioni
Governi	15
Aggregazioni	9
Org. e Conf. Int.	3
Attori non Gov.	1

L'area tematica maggiormente trattata dalle azioni comunitarie sono state le relazioni internazionali. Le questioni economiche con rilevanza politica sono state l'oggetto della azione comunitaria in cinque casi, dei quali tre hanno riguardato la firma di accordi di cooperazione con l'Ungheria, di un accordo commerciale con la Cecoslovacchia, e di un accordo di cooperazione tra la Comunità e il Consiglio del Golfo Persico.

Delle quattro azioni relative ad avvenimenti interni a paesi terzi, due riguardavano appelli per la liberazione di prigionieri

politici in Polonia e in Germania orientale, una riguardava il problema dell'apartheid in Sud Africa e una il problema delle condizioni politiche interne dell'Iran che la Comunità ha visitato per la prima volta dal 1979 (V. Tab. 3.1).

Tabella 3.1:1988

AREA TEMATICA	N. Azioni
Rel. Int.	20
Rel Econ.	5
Politica int. di Paesi Terzi	4

La regione mediorientale è stata l'area geografica a cui la Comunità ha indirizzato la maggioranza della sue azioni politiche del 1988, seguita dai paesi dell'Europa centro-orientale, dall'Africa, dall'Europa e dall'area del Golfo Persico. L'America Latina, gli Stati Uniti, l'Asia Occidentale e Orientale, sono stati i referenti geografici di una sola azione politica della Comunità (V. Tabella 4.1).

Tabella 4.1: 1988

AREA GEOGRAFICA	N. Azioni
Medioriente	12
Europa Centr. e Or.	6
Africa	4
Area Golfo Per.	2
Europa Occ.	2
USA	1
Asia Occ.	1
Asia Or.	1
America Latina	1

In relazione allo strumento utilizzato per rendere operativa l'azione, le dichiarazioni ufficiali (seguite da richieste e/o da piani per la soluzione di problemi di area), e gli incontri con Capi di Stato o con diplomatici sono stati utilizzati maggiormente, rispetto agli accordi e agli aiuti. Si sono avute inoltre tre dichiarazioni della Comunità a nome dei Dodici, due in occasione delle sessioni della CSCE e una in occasione della Assemblea annuale delle Nazioni Unite. La Comunità ha inoltre firmato l'accordo di associazione con il Comecon, che di fatto ha sancito l'apertura dei rapporti diplomatici tra le due Comunità, e ha partecipato a tre consessi internazionali — il comitato intergovernativo per la lotta alla siccità, il Gruppo di Pompidou del Consiglio d'Europa sulla lotta alla droga, la Commissione delle Nazioni Unite sulla donna (V. Tab. 5.1).

Tabella 5.1: 1988

STRUMENTO	N. Azioni
Dichiarazioni e Piani	10
Incontri Diplomatici	10
Accordi	3
Aiuti/Sanzioni	1

Durante il 1989 le azioni politiche internazionali complessive sono state 35 e anche in questo caso è stata la Commissione l'attore che ha agito con maggiore frequenza, seguita dal Consiglio europeo, dal Consiglio dei Ministri, dal personale d'ambasciata dei singoli Stati membri, dal Presidente di turno e dai Ministri degli esteri (V. Tab. 6.2).

Tabella 6.2: 1989

ATTORE	N. Azioni
Commissione	17
Presidenza	2
M.d.E	1
Amb. Naz.	3
Cons. dei Min.	5
Cons. Eu.	6

I referenti principali delle azioni sono stati singoli governi di paesi terzi, seguiti dalle organizzazioni internazionali e da aggregazioni; per quattro azioni non vi era nessun referente specifico (V. Tab. 7.2).

Tabella 7.2: 1989

REFERENTE	N. Azioni
Governi	21
Aggregazioni	3
Org. e Conf. Int.	6
Attori non Gov.	/

Nelle aree tematiche trattate si nota ancora la tendenza alla prevalenza delle problematiche riguardanti le relazioni internazionali. Tra le relazioni economiche con rilevanza politica svolte nel corso del 1989 è da notare l'affidamento alla Commissione da parte del "Gruppo dei 24" del ruolo di coordinatore degli aiuti occidentali alla Polonia e all'Ungheria. La cooperazione allo sviluppo ha motivato cinque azioni della CE, mentre la sicurezza è stata oggetto di una sola azione dell'Unione che ha firmato un regolamento che ha impegnato i paesi membri a controllare le esportazioni di otto prodotti che potrebbero essere utilizzati per la fabbricazione di armi chimiche (V. Tab 8.2).

Tabella 8.2: 1989

AREA TEMATICA	N. Azioni
Rel. Int.	16
Rel Econ.	9
Cooperazione allo sviluppo	5
Sicurezza	1
Politica int. di Paesi Terzi	4

L'Europa centro-orientale è stata nel 1989 l'area geografica a cui la Comunità ha rivolto maggiormente la sua attenzione: dodici delle trenta azioni comunitarie sono state dirette verso quest'area, mentre sette azioni si sono rivolte al Medio Oriente e una all'area del Golfo Persico (V. Tab 9.2).

Tabella 9.2: 1989

AREA GEOGRAFICA	N. Azioni
Medioriente	7
Europa Centr. e Or.	12
Area Golfo Per.	1

Gli strumenti diplomatici utilizzati durante il 1989 sono stati vari, ma spicca fra tutti l'apertura di relazioni diplomatiche con otto paesi, sei dei quali appartenenti all'area dell'Europa centro-orientale; seguono in ordine di frequenza le richieste ufficiali e l'adozione di misure sanzionatorie, la presentazione di piani di risoluzione e gli incontri con capi di Stato e personale diplomatico, l'invio di due missioni di controllo di cui una a Beirut per verificare lo status della popolazione durante le ultime fasi della guerra civile, la seconda presso il Fondo Monetario Internazionale, la Banca Mondiale, il GATT, la Commissione Economica delle Nazioni Unite e l'OCSE per studiare l'azione di coordinamento degli aiuti concessi da tali istituzioni alla Polonia e all'Ungheria. Vi è stata anche un'azione di sospensione delle misure sanzionatorie in precedenza attuate per il ripristinarsi della situazione precedente alla loro instaurazione: la Comunità infatti ha ripreso le relazioni politico-diplomatiche con il Gruppo Latino Americano (GRULA), sospese dal 1982 (V. Tab 10.2).

Tabella 10.2: 1989

STRUMENTO	N. Azioni
Apertura Relazioni Diplomatiche	8
Dichiarazioni e Piani	3
Incontri Diplomatici	3
Accordi	3
Invio di missioni	2
Aiuti/Sanzioni	5

Il 1990 ha visto la Comunità presente nel sistema internazionale con 27 azioni. Il Consiglio Europeo è stata l'istituzione che ha agito con maggiore frequenza, mentre la Commissione, i Ministri degli Esteri comunitari e il Consiglio dei Ministri hanno svolto il ruolo di attore in cinque azioni (V. Tab 11.3).

Tabella 11.3: 1990

ATTORE	N. Azioni
Commissione	5
Presidenza	3
M.d.E	5
Amb. Naz.	/
Cons. dei Min.	5
Cons. Eu.	10

I referenti principali delle azioni comuni del 1990 sono stati i singoli governi e una di queste azioni si è rivolta verso cinque paesi dell'Europa centro-orientale (V. Tab. 12.3).

Tabella 12.3: 1990

REFERENTE	N. Azioni
Governi	16
Aggregazioni	5
Org. e Conf. Int.	6
Attori non Gov.	/

Le relazioni internazionali rappresentano l'area tematica prevalente, accompagnate da azioni riguardanti questioni di paesi terzi, diritti dell'uomo, relazioni scientifiche e tecnologiche con paesi extracomunitari.

L'area del Golfo Persico e l'Europa centro-orientale si dividono con sei azioni il primato dell'interesse comunitario, seguiti dall'Europa, dagli Stati Uniti e dal Medio-Oriente con tre azioni.

Le misure sanzionatorie sono state lo strumento diplomatico utilizzato in quattro diverse azioni, a cui ha fatto seguito la presentazione di tre piani di soluzione di problemi di area riguardanti il conflitto dell'area del Golfo Persico e la CSCE, la conclusione di un accordo di cooperazione con la Bulgaria, la istituzionalizzazione dei rapporti con il Gruppo di Rio, l'incontro ufficiale con i rappresentanti dell'Unione Araba Magrebina, la conclusione di una convenzione con l'UNRWA e infine la creazione della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo destinata al finanziamento dei paesi dell'Europa centro-orientale dopo il loro distacco dall'influenza politico-economica dell'ex Unione Sovietica.

5.2.2. Le azioni di politica estera dell'Unione: interpretazione dei dati

Si può analizzare il carattere dell'azione internazionale dell'Unione con la comparazione annuale dei valori numerici delle cinque categorie utilizzate.

L'attore che si è presentato con maggior frequenza è variato nel corso dei tre anni in esame: nel 1988 è stata la Commissione che ha svolto la maggior parte delle azioni (il 37,5%); seguono la Presidenza (25%), i Ministri degli Esteri (15,6%), le ambasciate nazionali (12,5); il Consiglio dei Ministri e il Consiglio Europeo (rispettivamente 9,3% e 3,13%).

Anche nel 1989 la Commissione ha svolto la maggioranza delle azioni comunitarie con un valore del 50%, ma è variata la frequenza del Consiglio Europeo che, dai valori residui dell'anno precedente, si è attestato sul 18% dei casi, seguito dal Consiglio dei Ministri con 15% e dalle ambasciate nazionali il 9%. I valori residui spettano quindi alla Presidenza di turno con il 6%, e ai Ministri degli esteri con il 3%.

Nel 1990 il Consiglio Europeo è l'attore che presenta la frequenza relativa più alta: il 37%; la Commissione, il Consiglio dei ministri e i Ministri degli esteri hanno valori uguali: il 18%, ma la Commissione in due casi non ha agito da attore unico, essendo accompagnato dai Ministri degli Esteri e dal Consiglio dei Ministri. La Presidenza ha agito nel 7% dei casi.

Emerge da ciò una tendenza costante di crescita nei valori del Consiglio Europeo che, se precedentemente agiva da direttore politico, lasciando la fase esecutiva alla Presidenza e alla Commissione, nell'ultimo anno ha svolto anche la funzione di operatore.

Alla crescita del valore del Consiglio Europeo ha fatto seguito la diminuzione della frequenza della Presidenza, che è passata dal 25% del 1988 al 6% e al 7% rispettivamente per il 1989 e il 1990. La sua funzione di rappresentanza è stata quindi in parte assunta dal Consiglio Europeo.

Più irregolari invece sono i valori inerenti alla Commissione che dal 1988 al 1989 vede crescere la sua frequenza, in contemporanea con la crescita dei valori del Consiglio Europeo, ma nel 1990 ha un netto calo dal 50% dell'anno precedente al 18,5%. Se quindi nel primo anno di crescita dei valori del Consiglio Europeo non è corrisposta una diminuzione della presenza della Commissione, questo fenomeno sembra essersi verificato nel 1990.

Se l'analisi delle frequenze della variabile attore è comparata con la frequenza della variabile area geografica si può ottenere una spiegazione di un tale fenomeno.

Nel 1988 le aree geografiche maggiormente frequenti sono state quelle verso cui la Comunità aveva rivolto la sua azione sin dagli anni settanta: il Medio Oriente presenta il 31% di frequenza, i Paesi dell'Est 19%, e l'Africa ha il 12,5%. Le altre aree geo-politiche del sistema presenti sono l'Europa occidentale, l'America Latina, gli Stati Uniti, l'Asia occidentale e orientale, l'area del Golfo Persico, tutti presenti con valori inferiori.

Anche nel 1989 il Medio Oriente e l'Europa dell'Est sono le aree geografiche maggiormente frequenti, ma i valori relativi si sono invertiti: l'Europa centro-orientale ha la frequenza più alta (35%), il Medio Oriente invece ha visto scendere l'interesse comunitario al 20% nel 1989 e al 11% del 1990.

Il 1989 è il periodo in cui ha inizio la crisi dell'ordine dell'Europa centro-orientale e la Comunità ha posto al centro della sua azione internazionale proprio quest'area. L'affidamento alla Commissione del coordinamento degli aiuti occidentali alla Polonia e all'Ungheria nel 1989 spiega l'alta frequenza della Commissione quale attore, in quanto per lo svolgimento di tale compito essa ha svolto una numerosa serie di azioni durante tutto il corso dell'anno. Per questo, sebbene fosse già iniziata la tendenza crescente del Consiglio Europeo, la Commissione non ha visto scendere i propri valori in quanto occupata nei compiti assegnati dal Gruppo dei 24. Una tale spiegazione è confermata dall'analisi congiunta dei valori della variabile attore e area geografica: su diciassette azioni compiute dalla Commissione, sei sono rivolte verso l'Europa Orientale; le azioni complessive rivolte verso quest'area sono state nove.

Anche altre regioni presenti nel 1988 diminuiscono nei due anni seguenti i loro valori: l'Africa ad esempio diminuisce la sua frequenza dal 12,5% del 1988 al 7% del 1990.

Nel 1990 la prevalenza dell'Europa centro-orientale nell'interesse comunitario assume valori ancora più alti (22%) di certo a causa dell'aggravarsi della situazione di crisi dell'area. L'attore principale è divenuto il Consiglio Europeo quale gestore della situazione di crisi.

Altro valore interessante è la presenza dell'area geografica del Golfo Persico che è stato il referente nel 22% dei casi, mentre negli anni precedenti era presente con una frequenza pari al 6% e al 3%. Ad un tale aumento di frequenza è corrisposta una diminuzione della frequenza delle altre aree, che si nota soprattutto in relazione ai valori della regione medio-orientale che nel 1990 è scesa al 11%.

Dai dati fin qui esposti è possibile trarre alcune conclusioni. In primo luogo si nota una tendenza del Consiglio Europeo a sostituirsi agli organi a cui è affidata la funzione di esecuzione e di rappresentanza — Commissione e Presidenza — almeno nelle situazioni di crisi.

Una seconda considerazione riguarda i valori della variabile geografica: in situazioni di stabilità sistemica la Comunità ha una

distribuzione stabile delle proprie azioni politiche in cui il Medio-riente e l'Europa dell'Est hanno importanza maggiore, seguite da Europa, Africa, l'America Latina e Asia Occidentale e Orientale. Nelle situazioni di crisi, invece, l'attenzione dell'Unione si rivolge al punto centrale della crisi a cui vengono dedicate la maggioranza delle azioni. Questo può dimostrare la capacità dell'Unione di rispondere alle situazioni di emergenza. D'altra parte il numero complessivo delle azioni non aumenta: segno che le azioni dovute al momento di crisi non si affiancano a quelle tradizionali, ma si sostituiscono ad esse.

Gli strumenti diplomatici utilizzati dall'Unione nella fase operativa sono stati molteplici e la tendenza che si nota dall'analisi dei dati è una diversificazione crescente. Nel 1988 le dichiarazioni con richieste ufficiali verso governi o gruppi di Stati e gli incontri con capi di Stato e diplomatici sono stati utilizzati entrambi nel 31,5% dei casi. Significativo anche il valore della partecipazione a conferenze funzionali che ha raggiunto il 12,5%. Nel 1989 e nel 1990, invece, si è realizzata una notevole diversificazione degli strumenti diplomatici: dai sette utilizzati nel 1988 si passa a dieci nel 1989 e a undici nel 1990. L'apertura delle relazioni diplomatiche negli anni 1989 e 1990 ha avuto un valore alto (23,5% e 11%), in corrispondenza con la mutata situazione nei rapporti regionali europei: nel 1989 su otto paesi che hanno instaurato rapporti ufficiali con la Comunità cinque appartenevano all'Europa centro-orientale e uno (Cuba) apparteneva alla ex zona di influenza extraeuropea dell'Unione Sovietica. Anche nel 1990 due dei tre paesi che hanno aperto le relazioni diplomatiche con la Comunità erano stati satelliti dell'URSS (Bulgaria e Romania).

Nel complesso l'azione internazionale dell'Unione durante il triennio analizzato appare costantemente mirata al raggiungimento degli obiettivi derivanti dalle *issues* che descrivono i contenuti della nozione di interesse europeo²⁴. In particolare il rafforzamento dell'identità europea è ricercata mediante le azioni che si servono di incontri e dichiarazioni ufficiali congiunte con

²⁴ V. supra cap. 5.

altri attori internazionali, dell'apertura di relazioni diplomatiche, di firme di convenzioni internazionali per dimostrare la capacità della Comunità di agire quale attore del sistema. L'interesse alla sicurezza europea è ricercata mediante la presenza costante della Comunità nelle situazioni di crisi nelle regioni confinanti con la Comunità (Medioriente, Europa centroorientale). L'interesse europeo che viene ricercato mediante tali azioni però sembra non avere dei contenuti stabili, in quanto varia al variare degli avvenimenti del sistema.

Ginsberg²⁵ ha individuato tre diverse logiche che coesistono nell'esplicazione delle azioni di politica estera della Comunità. La *integration logic* motiva l'azione di politica estera comunitaria con un'analisi di livello intracomunitario che nella CPE individua una risposta alla modifica dei rapporti con gli altri attori del sistema mutati a causa del mercato comune. La *interdependence logic* analizza la CPE al livello sistemico, individuando nell'impatto dell'interdipendenza globale sulla Comunità la motivazione della sua esistenza. La *self-styled logic* individua nella dinamica e negli interessi interni alla Comunità la motivazione dell'azione internazionale comune.

La *integration logic* fornisce una motivazione dei risultati ottenuti dalla CPE nella prima delle due fasi precedentemente individuate. Nella prima fase i governi, riconosciuta la necessità di fornire una gestione politica comune alla nuova situazione dei loro rapporti economici e commerciali, hanno dovuto instaurare le premesse a ciò necessarie. Risultati di queste azioni sono l'*habit of working together*, il *coordination reflex* e il riconoscimento di principi di natura politica sottostanti l'integrazione.

L'*interdependence logic* individua la motivazione dell'azione internazionale nella seconda fase attraversata dalla CPE. Durante questa fase l'Unione, dopo aver creato le condizioni preliminari all'integrazione politica, ha prodotto azioni rivolte verso l'esterno per rispondere alle sollecitazioni provenienti dal sistema internazionale. In questa seconda fase la Comunità è riconosciuta

²⁵ R. Ginsberg (1989), p. 10.

quale attore internazionale che coesiste con le diplomazie dei singoli Stati membri e a volte si sostituisce ad esse.

La *self-styled logic* descrive delle azioni comunitarie che trovano la loro ragion d'essere in esigenze derivanti da dinamiche interne all'integrazione e sono finalizzate alla promozione degli interessi dell'integrazione su scala internazionale: "*there is a symbiosis between the EC and members actors and institutions that produces joint actions that are uniquely European*"²⁶.

L'analisi dei dati ha mostrato che la capacità di reagire agli avvenimenti sistemici appare la principale caratteristica dell'azione internazionale comunitaria. Essa appare però, allo stesso tempo, incapace sia di fornirsi di un interesse comune che abbia dei contenuti stabili, derivanti dalla dinamica interna al processo integrativo e motivata quindi dalla logica del *self-styled*, sia di mantenere un set di *issues* conseguenti che siano oggetto costante dell'azione internazionale.

Le aree interessate a processi di mutamento sistemico sono sempre quelle verso cui la Comunità rivolge le proprie azioni. Se gli avvenimenti in Europa centro-orientale rivestono un'importanza fondamentale per l'interesse comunitario, è necessario non tralasciare le politiche rivolte ad aree geo-politiche altrettanto importanti per la sicurezza e per gli interessi dei Quindici quali il Medioriente e il Mediterraneo.

La maggioranza delle azioni internazionali comunitarie sono state motivate dalla necessità di fornire una risposta alle sollecitazioni derivanti dagli avvenimenti sistemici e ciò ha fornito il comportamento internazionale comunitario di un carattere reattivo. La capacità di reagire alle sollecitazioni esterne è un dato positivo, ma una politica estera deve avere anche la capacità di porre in essere dei comportamenti attivi che trovano la loro motivazione nella soddisfazione di bisogni interni.

²⁶ *Ibidem*, p. 36.

6. Conclusioni

Il cambiamento delle relazioni economiche e commerciali tra i paesi aderenti all'Unione è dimostrato dalla produzione legislativa comune derivante dai principi "costituzionali" enunciati dai Trattati istitutivi. Il mutamento della struttura delle relazioni politiche interne ed esterne tra tali paesi, invece, è un fenomeno di più difficile rilevazione.

Esso si è sviluppato sulla base di prassi instauratesi nel corso degli anni. I governi hanno voluto adottare un approccio pragmatico per modificare i loro rapporti in materia di *high politics*, rendendo l'integrazione politica un fenomeno di difficile analisi e misurazione.

Nel corso di questo lavoro si è cercato di definire la natura dell'Unione Europea intesa quale nuovo soggetto politico che sorge dalla crisi che lo Stato nazionale contemporaneo attraversa nell'esercitare la propria sovranità in maniera del tutto autonoma dal resto del sistema internazionale.

La ricerca di una definizione del fenomeno integrativo europeo è stata attuata mediante l'analisi della trasformazione dei rapporti politici degli stati membri avvenuta nell'ambito del meccanismo della Cooperazione Politica Europea e sviluppatasi poi nel meccanismo della PESC.

Questo strumento si è rivelato utile per la comprensione dell'integrazione politica: dal 1970 alla prima metà degli anni ottanta la CPE ha fornito le condizioni preliminari all'integrazione politica creando una rete di consultazioni e comunicazioni

che ha permesso alle diplomazie nazionali di conoscersi, comunicare e analizzare i problemi internazionali in prospettiva europea.

Durante questa prima fase la CPE è riuscita a costruire una struttura comunitaria all'interno della quale gli Stati hanno imparato a operare conciliando il loro diritto di sovranità con la gestione comune di problematiche la cui soluzione trascende le singole capacità nazionali.

Mediante la CPE quindi si è realizzato un fenomeno di integrazione nel quale i governi, pur non cedendo la loro sovranità ad un nuovo centro istituzionale ad essi superiore, hanno trovato nella dimensione collegiale dei problemi e della loro soluzione il limite alla loro autonomia.

La modifica dei rapporti politici determinata dall'Unione ha seguito un'evoluzione differente dal fenomeno parallelo in campo commerciale ed economico. Se la direzione di entrambi gli aspetti dell'integrazione è affidata al Consiglio Europeo, i metodi di decisione nei due campi differiscono. L'Unione appare quindi un fenomeno integrativo differenziato in diverse dinamiche che trovano il loro denominatore comune nella avvenuta trasformazione delle relazioni globali dei paesi che vi partecipano.

Gli Stati dell'Europa Occidentale hanno trasformato le loro relazioni; la regolamentazione dei loro rapporti economici e commerciali è stata affidata ad un corpus legislativo nuovo, gerarchicamente superiore alle legislazioni nazionali.

I rapporti politici hanno subito una trasformazione dovuta alla creazione di una struttura collegiale in cui il metodo di decisione è basato sulla contrattazione collettiva e la decisione finale è caratterizzata da compromessi che promuovono l'interesse comune¹.

La PESC, in quanto strumento principale dell'integrazione politica, ha prodotto i risultati maggiormente evidenti nel campo della nuova struttura relazionale. Essa ha permesso che le relazioni politiche comunitarie si organizzassero in una forma strutturale organizzata in cui *"le singole unità fossero definite non per se stesse, ma in relazione alle altre unità"*².

¹ Keohane e Hoffmann (1991).

² Definizione dell'integrazione fornita da Haas (1968).

L'Unione Europea assume allora la natura di struttura collegiale che ha con le singole unità che la compongono un rapporto simbiotico in cui si collabora alla gestione delle problematiche di dimensione extranazionale. Né le istituzioni comuni né i singoli governi prevalgono, ma la loro azione sinergica garantisce una gestione più efficiente.

È un fenomeno sorto per il vantaggio della "*politics of scale*"³, cioè dei benefici derivanti dall'azione comune rispetto a quella unilaterale risultata insufficiente rispetto alla dimensione dei problemi da affrontare. L'azione internazionale comune è il risultato più evidente di questo processo globale in quanto origina per la prima volta una politica estera integrata, prodotta mediante un processo di sovranità congiunte. È così che la CPE/PESC ha svolto il suo secondo ruolo, modificando anche la struttura dei rapporti tra paesi comunitari e sistema internazionale, anch'essi compresi all'interno della struttura collegiale che ha prodotto azioni internazionali comuni.

Le azioni internazionali prodotte dall'Unione mediante la CPE/PESC hanno mostrato di possedere caratteristiche di regolarità (in quanto costantemente presenti nel complesso delle attività comunitarie), capacità di rispondere alle crisi internazionali e capacità di utilizzare strumenti diplomatici per tradurre le posizioni teoriche in comportamenti concreti.

L'Unione ha mostrato così di riuscire a porre in essere attività politiche interagenti con il sistema internazionale nel suo complesso.

Il carattere non obbligatorio delle decisioni prese in sede CPE ha impedito finora di definire una tale attività come politica estera europea.

A queste condizioni la CPE descrive l'Unione Europea quale "*Comunità di sicurezza*" creata per assicurare il carattere pacifico di ogni eventuale mutamento di situazione interno alle proprie frontiere, dato il carattere di interdipendenza delle relazioni internazionali. Il processo decisionale basato sul consenso, che fino ad oggi ha caratterizzato la CPE, sembra però evolversi. Il nuovo

³ Ginsberg (1989), p. 3.

Trattato di Maastricht ha introdotto il principio del voto a maggioranza nel Consiglio Europeo riguardo alle questioni procedurali della politica estera comune. Questa previsione ha aumentato il potere della collegialità rispetto al singolo. Inoltre nel testo approvato a Maastricht vi è anche la volontà politica dei governi di non utilizzare il potere di veto per impedire la formazione di una decisione, se esiste la volontà favorevole della maggioranza. Tale impegno, pur non essendo tradotto in obbligo giuridico, pone le basi per un ulteriore approfondimento del carattere obbligatorio della volontà politica espressa dalla collegialità per la volontà del singolo governo.

Per determinare con sicurezza la direzione presa dall'Unione è necessario attendere di poter analizzare le reali modalità con le quali si porranno in essere le previsioni del titolo V del Trattato di Maastricht e la direzione delle eventuali riforme in materia di PESC che saranno portate avanti durante le conferenze intergovernative del 1996.

Se delle norme della PESC sarà fatta un'interpretazione estensiva e saranno utilizzati tutti gli strumenti forniti dal Trattato all'azione internazionale dell'Unione, quest'ultima inizierà un processo di evoluzione verso la forma di "*Comunità amalgamata*" che Deutsch definisce condizione ottimale dell'integrazione. In essa il potere delle istituzioni centrali è funzionale al raggiungimento di obiettivi e di un'identità comuni⁴.

L'evoluzione storica della Comunità ha mostrato che il fenomeno integrativo è irreversibile ed autoespansivo: i periodi in cui i singoli stati membri hanno bloccato la sua evoluzione si sono sempre conclusi lasciando il passo a periodi in cui la collegialità ha determinato le principali decisioni della Comunità⁵.

La risposta alla domanda iniziale risulta allora articolata in due fasi: allo stato attuale l'Unione rappresenta un modello istituzionale che fa fronte alla crisi dello Stato nazionale mediante un rapporto tra governi che si svolge all'interno di una struttura collegiale che ne limita l'autonomia aumentandone l'interdipen-

⁴ Deutsch (1988), p. 272.

⁵ Ibidem.

denza. Questa struttura determina gli interessi comuni in base alla collocazione geopolitica dell'Unione e ai valori politici comuni a tutti i partecipanti. Inoltre essa determina le regole di mediazione degli interessi nazionali e la dinamica delle relazioni tra gli organi collegiali e i singoli governi.

Le disposizioni del Trattato di Maastricht forniscono però elementi per ipotizzare un approfondimento dell'impegno dei governi che si potrebbe tradurre in una trasformazione globale della struttura comunitaria.

Fino ad oggi tale struttura ha rappresentato la cornice all'interno della quale i governi hanno gestito la loro interdipendenza politica mediando interessi nazionali e comunitari, ma garantendosi il diritto di veto.

Se i Quindici utilizzeranno le potenzialità contenute dalle nuove disposizioni sulla politica estera e di difesa comune, la struttura comune si trasformerà da cornice a parte integrante del tessuto politico degli Stati in essa interagenti.

L'impossibilità di bloccare la formazione delle decisioni volute dalla maggioranza renderà l'Unione un modello costituzionale valido per le aree geopolitiche che hanno oggi bisogno di referenti per la loro organizzazione politica che deve far fronte agli stessi problemi a cui l'Unione sta cercando di fornire una risposta: gestire l'interdipendenza nel rispetto dei diritti dei popoli e delle identità nazionali per evitare che il sorgere di sentimenti etnici sia causa di conflitti.

Bibliografia

- Allen D., Rummel R. and Wessels W. (eds) (1982), *European Political Cooperation*, London, Butterworth.
- Attinà F. (1983), *Politica Estera e Sistema Politico*, Catania, CULC.
- Attinà F. (1989), *Politica Internazionale Contemporanea*, Milano, Angeli.
- Attinà F. (1992), *Il Sistema Politico della Comunità Europea*, Milano, Giuffrè.
- Barbè E. (1989), *La Cooperacion Politica Europea*, in *Revista de Instituciones Europeas*, pp. 79-111.
- Bloes R. (1970), *Le Plan Fouchet et le probleme de l'Europe Politique* Bruges, College d'Europe.
- Bollettino Delle Comunità Europee*, Lussemburgo, Ufficio delle Pubblicazioni Ufficiali.
- Bonvicini G. (a cura) (1980), *La Politica estera dell'Europa. Autonomia o Dipendenza?*, Bologna, Il Mulino.
- Bonvicini G. and Regelsberger E. (1987), *The decision-making process in the EC's European Council*, in *The International Spectator*, vol. 3, pp. 152-176.
- Bull Hedley, (1982), *Civilian Power Europe: a Contradiction in Terms?*, sta in *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, n. 1-2, pp. 149-164.
- Bulmer S. (1982) *Domestic Politics and European Community Policy Making*, sta in *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, pp. 349-363.
- Bulmer S. and Wessels W. (1987), *The European Council. Decision-making in European Politics*, London, MacMillan.
- Burgess M. (1990), *Federalism and European Union*, Londra, Routledge.
- Buzan B. et al. (1990), *The European Security Order Recast*, Londra, Pinter Pub.
- Carlsnaes W. (ed.) (1993), *European Foreign Policy: The EC and Changing Perspective in Europe*, Smith Ed.,

- Codding A. Jr. (1978) *Federalism: the Conceptual Setting*, in Taylor P. e Groom A.J.R. (eds.) *International Organisation, A Conceptual Approach*, Londra, Frances Pinter Ltd.
- Covillers C. (1987), *Y a-t-il une Politique Extérieure des Communautés Européennes?*, Paris, Presses Universitaires de France.
- Dahrendorf R. (1973) *Pladoyer für die Europäische Union*, Monaco, Piper Verlag.
- Dahrendorf R. (1986), *The Europeanization of Europe*, in Pierre A.J. (ed), *A Widening Atlantic? Domestic Change & Foreign Policy*
- Dankert Pieter (1982), *The European Community - Past, Present and Future*, sta in *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, n. 1-2, Settembre-Dicembre 1982/83, pp. 3-17.
- De Ruyt J. (1987), *L'Acte Unique Européen*, Bruxelles, Editions de l'Université Libre de Bruxelles.
- De Vree J., Coffey P., Lauwaars R.H. (eds) (1987), *Towards a European Foreign Policy*, Dordrecht, Nijhoff.
- Deutsch K.W (1988), *The analysis of International Relations*, 3. ed, Englewood Cliffs, Prentice-Hall Int.
- Deutsch K.W (1974) *Between Sovereignty and integration: Conclusion*, sta in Ionescu G. (Ed.), *Between Sovereignty and integration*, Londra, Croom Helm. pp. 181-187.
- Deutsch K.W. (1972), *Attaining and maintaining integration*, sta in Hodges M. (Ed.), *European Integration*, Penguin.
- Deutsch K.W. et al. (1957), *Political Community and the North Atlantic Area, International Organization in the Light of historical experience*, Princeton University Press.
- Duchene F. (1972), *Europe's role in World Peace*, sta in Mayne R. (ed) "Europe Tomorrow", Collins, Chatman House
- Edwards G.-Regelsberger E. (eds.) (1990), *Europe's Global Links* St. Martin's Press.
- Einaudi L. (1948), *La Guerra e l'Unità Europea*, Milano, Comunità.
- European Political Cooperation Bulletin*, Firenze, European University Institute.
- Galtung J. (1973), *The European Community: A Superpower in the Making*, Oslo, Universitetsforlaget.
- Galtung J. (1990), *Europe in Making*, New York, Crane Russak.
- Ginsberg R.H. (1989), *Foreign Policy Actions of the European Community. The Politics of Scale*, Boulder, Lynne Rienner.
- Haas E.B. (1961), *International Integration: the European and the universal Processes*, in *International Organization XV*, 1961.
- Haas E.B. (1968), *The Uniting of Europe*, II ed. Stanford, Stanford University Press.

- Hoffmann Stanley (1966) *Obstinate or obsolete? The fate of the nation state and the case of Western Europe* in "Daedalus", 95,3, pp. 862-915.
- Hoffmann Stanley (1982) *Reflections on the Nation-state in Western Europe today*, in *Journal of Common market studies*, Vol 21, n. 1/2, pp. 21-37.
- Jannuzzi G. (1988) *La Politica Estera dell'Europa Comunitaria*, in *La Comunità Internazionale*, n. XLIII.
- Jannuzzi G. (1990) *European Foreign Policy: the role of the EPC Secretariat*, Annual conference of College of Europe, Bruges.
- Jordan R.S. and Feld W.J. (1986), *Europe in the Balance. The Changing Context of European International Politics*, London, Faber and Faber.
- Jordan R.S. (ed.) (1990), *Europe and Superpowers*, St. Martin's Press.
- Keohane R. and J. Nye (1975) *International Interdependence and Integration*, in F.I. Greenstein e N.W. Polsby, *Handbook of Political Science*, Addison-Wesley, Reading, pp. 363-394.
- Keohane R. e Hoffmann S. (Eds.) (1991), *The new EC: Decision Making and Institutional Change*, Boulder, Westview.
- Lay Ferdinando (1986), *Il segretariato Permanente della Cooperazione Politica Europea*, sta in *Rivista di Studi Politici Internazionali*, 4, pp. 555-574.
- Lindberg L.N. (1963), *The Political Dynamics of European Economic Integration*, Stanford, Stanford University Press.
- Lindberg L.N. and Scheingold S.A. (1970), *Europe's Would-Be Polity. Patterns of Change in the European Community*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- Lodge J. (1989), *The European Community and the Challenge of the Future*, London, Pinter.
- Mitrany D. (1943), *A Working Peace System*, London, Royal Institute of International Affairs.
- Mravcsik Andrew (1991), *Negotiating the Single European Act: national interests and Conventional Statecraft in the European Communities*, sta in *International Organization*, vol. 45, n. 1, 1991, pp. 19-56.
- Neville-Jones Pauline (1983), *The Genscher/Colombo proposal on European Union*, in *Common Market law Review*, n. 20, pp. 657-699.
- Nicoll W. and Salmon T.C. (1990), *Understanding European Communities*, Londra, Phillip Allan.
- Norgard Ole et al. (1993), *The European Community in World Politics*, Pinter Pub.
- Padoa-Schioppa T. (1988) *La Moneta, la Politica Economica e l'Europa*.
- Pentland C. (1973), *International Theory and European Integration*, London, Faber.
- Pijpers A. et al. (1988), *European Political Cooperation in the 1980's*, Dordrecht, Nijhoff.

- Pijpers A.E., (1990) *The vicissitudes of European Political Cooperation. Towards a Realist Interpretation of the EC's collective diplomacy*, Leiden.
- Pinder J. (1991) *Europe 2000: A Federal Community in an Interdependent World*, in *The international Spectator*, vol. XXVI, n. 1.
- Pinder J. e Pryce R. (1969) *Europe after De Gaulle* Middlesex, Penguin Book.
- Pinder J. (1985/86) *European Community and Nation State: a case for a neo-federalism?* in *International Affairs*, vol. 62, n. 1, pp. 41-54
- Puchala D. (1968), *The Pattern of Contemporary Regional Integration*, in *International Studies Quarterly*, n. 12, pp. 38-64.
- Puchala D. (1972), *Of Blind Men, Elephants and International Integration*, in *Journal of Common Market Studies*, n. 10, pp. 732-763.
- Rosenau James N. (1980) *The study of global Interdependence. Essay on the transnationalisation of world affairs*, New York, Nichols.
- Rummel R. (1990), *The evolution of an International Actor: Western Europe's new Assertiveness*, Boulder, Westview Press.
- Rummel R ed (1992), *Toward Political Union, Planning a Common and Security Policy in the European Community*, Westview Press.
- Salmon Trevor C. (1982) *Ireland: A Neutral in the Community?* sta in *Journal of Common Market Studies*, vol. 20, n. 3, pp. 206-227.
- Sawer G. F. (1969) *Modern Federalism*, Londra, C.A. Watts
- Scharpf F.W. (1986), *La Trappola della Decisione Congiunta: Federalismo Tedesco e Integrazione Europea*, in *Stato e Mercato*, n. 17, pp. 175-216.
- Schoutheete P. de (1980), *La Cooperation Politique Européenne*, Bruxelles, Labor.
- Smith G. (1983) *La Politica nell'Europa Occidentale*, ed. it. Bologna, Il Mulino.
- Taylor P. (1982) *Intergovernmentalism in the European Communities in the 1970's: patterns and perspectives*, in *International Organization* vol. 36, n. 4, Autunno 1982.
- Taylor P. (1983), *The Limits of European Integration*, London, Croom Helm.
- Vilho Harle Ed. (1990), *European Values in International Relations*, Londra Pinter Pub.
- von Staden B. (1972) *Political cooperation in the European Community*, sta in *Aussenpolitik*, vol. 23, n. 2, pp. 123-133.
- Wallace W. (1990 A), *The trasformation of Western Europe*, Londra, Pinter Pub.
- Wallace W. Ed. (1990 B), *Dynamics of European Integration*, Londra, Pinter Pub.
- Wallace H. (1985), *Europe: the Challenge of Diversity*, London, Routledge & Kegan.

- Wallace H. (Ed.) (1991), *The Wider Western Europe*, Londra, Pinter Pub.
- Wallace W. (1982), *Europe as a Confederation: the Community and the Nation-State*, in *Journal of Common Market Studies*, vol. 21, pp. 57-68.
- Webb C. (1983) *Introduction-Variation on a theoretical theme* in Wallace H., Wallace W. and Webb C. (eds) *Policy-Making in the European Communities*, London, Wiley,
- Weiler J.H.H. (1985), *Il Sistema Comunitario Europeo. Struttura Giuridica e Processo Politico*, Bologna, Il Mulino.
- Wesson Robert, (1990), *International Relation in Transition*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.

