



POLITICA ESTERA: OBIETTIVI, STRUMENTI E RISULTATI CONSEGUITI

La politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'Unione europea è stata istituita nel 1993 e da allora è stata rafforzata dai successivi trattati. Oggi il Parlamento esercita il controllo sulla PESC e contribuisce al suo sviluppo, in particolare sostenendo il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), i rappresentanti speciali dell'UE (RSUE) e le delegazioni dell'Unione. I poteri di bilancio del Parlamento danno forma alla portata e all'ampiezza della PESC nonché agli strumenti finanziari europei che sostengono le attività estere dell'UE.

PESC: SVILUPPO ATTRAVERSO I TRATTATI

La politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'Unione europea è stata istituita nel 1993 dal trattato sull'Unione europea (TUE) al fine di preservare la pace, rafforzare la sicurezza internazionale, promuovere la cooperazione internazionale e sviluppare e consolidare la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Il TUE ha introdotto il «sistema dei tre pilastri», con la PESC come secondo pilastro. Il trattato di Amsterdam del 1997 ha istituito un processo decisionale più efficiente che comprende l'astensione costruttiva e il voto a maggioranza qualificata (VMQ). Nel dicembre 1999 il Consiglio europeo ha istituito il ruolo dell'alto rappresentante della PESC. Il trattato di Nizza del 2003 ha introdotto ulteriori modifiche per semplificare il processo decisionale e ha incaricato il Comitato politico e di sicurezza (CPS), istituito con decisione del Consiglio nel gennaio 2011, di esercitare il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi.

Il trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° gennaio 2009, ha fornito all'Unione personalità giuridica e una struttura istituzionale per il suo servizio esterno, oltre ad aver eliminato la struttura a pilastri introdotta dal TUE nel 1993. Il trattato ha creato una serie di nuovi attori della PESC, fra cui l'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che è anche vicepresidente della Commissione (VP/AR), e il nuovo Presidente permanente del Consiglio europeo. Inoltre, ha creato il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) e ha aggiornato la politica di sicurezza e di difesa (PESD), che costituisce parte integrante della PESC (per maggiori dettagli, [5.1.2](#)).

La base giuridica della PESC è stata definita nel TUE e riveduta nel trattato di Lisbona. Gli articoli da 21 a 46 del titolo V del TUE stabiliscono le «Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune». Gli articoli da 205 a 222 della parte quinta del trattato sul



funzionamento dell'Unione europea (TFUE) trattano dell'azione esterna dell'Unione. Infine, si applicano altresì gli articoli 346 e 347 della parte settima.

POTERI E STRUMENTI DEL PARLAMENTO IN MATERIA DI POLITICA ESTERA

Nonostante il suo limitato ruolo formale nel processo decisionale della politica estera, il Parlamento ha sostenuto il concetto della PESC fin dall'inizio e ha cercato di estenderne il campo di applicazione. In considerazione delle sfide internazionali sorte nel corso dell'ultimo decennio, il Parlamento ha più volte sostenuto la creazione di un posto di «ministro degli Esteri» dell'UE e di un «servizio diplomatico europeo». In pratica, il Parlamento ha raggiunto un grado di cooperazione informale con il SEAE, la Presidenza dell'Unione europea, il Segretariato del Consiglio e la Commissione nel campo della politica estera, nonché con i parlamenti nazionali degli Stati membri.

Ai sensi dell'articolo 36 TUE, l'alto rappresentante è tenuto a consultare regolarmente il Parlamento sui principali aspetti della PESC e le principali scelte fatte in tale ambito e a informare l'Istituzione sull'evoluzione della politica. Il Parlamento discute semestralmente sulle relazioni sui progressi della PESC, pone domande al Consiglio e all'alto rappresentante e formula raccomandazioni a loro destinate.

Il diritto del Parlamento a essere informato e consultato sulla PESC/PSDC è stato ulteriormente rafforzato dalla dichiarazione dell'alto rappresentante sulla responsabilità politica del 2010. La dichiarazione sosteneva fra l'altro la necessità di:

- migliorare lo status delle «riunioni di consultazione comuni» (RCC), che consentono a un gruppo designato di deputati al Parlamento europeo di incontrare controparti del comitato politico e di sicurezza del Consiglio (CPS), del SEAE e della Commissione per discutere le missioni della PSDC programmate e in corso;
- affermare il diritto della «commissione speciale» del Parlamento di accedere alle informazioni riservate relative alla PESC e alla PSDC. Tale diritto si basa su un accordo interistituzionale del 2002;
- procedere a scambi di opinioni con i capimissione, i capi di delegazione e altri alti funzionari dell'UE durante le riunioni di commissione e le audizioni delle commissioni del Parlamento;
- incaricare l'alto rappresentante di comparire dinanzi al Parlamento almeno due volte all'anno per riferire sulla situazione attuale in merito alla PESC/PSDC e per rispondere alle domande.

Oltre a questo dialogo politico, il Parlamento esercita la propria autorità attraverso la procedura di bilancio. In quanto ramo dell'autorità di bilancio dell'UE, il Parlamento deve approvare il bilancio annuale della PESC. L'istituzione contribuisce anche a dar forma ai relativi strumenti finanziari esterni tramite un processo di negoziati trilaterali con il Consiglio e la Commissione.

Il Parlamento esamina regolarmente le operazioni del SEAE e fornisce al Servizio suggerimenti su questioni strutturali, che vanno dal suo equilibrio geografico e di genere alla sua interazione con le altre istituzioni dell'UE e i servizi diplomatici degli Stati



membri. Il Parlamento organizza anche discussioni regolari con l'alto rappresentante e i rappresentanti speciali dell'UE nominati per talune regioni o taluni problemi. Le commissioni parlamentari che hanno contribuito all'istituzione del SEAE procedono inoltre a scambi di opinioni con i capi di delegazione neoeletti del SEAE.

Il Parlamento ha anche un ruolo da svolgere nel monitoraggio della negoziazione e dell'applicazione di accordi internazionali. È necessario il parere conforme del Parlamento prima che il Consiglio possa concludere tali accordi (per maggiori dettagli, [5.2.1](#), [5.2.3](#)).

STRUTTURE INTERNE DEL PARLAMENTO COINVOLTE NELLA PESC

Gran parte dei lavori del Parlamento sulla PESC avviene in seno a commissioni specializzate, in particolare la commissione per gli affari esteri (AFET) e le sue due sottocommissioni (sicurezza e difesa (SEDE) e diritti dell'uomo (DROI)), nonché nella commissione per il commercio internazionale (INTA) e la commissione per lo sviluppo (DEVE). Queste commissioni plasmano la PESC attraverso le relazioni e i pareri che elaborano. Esse fungono anche da principali punti di contatto del Parlamento con strutture di governance globale (fra cui le Nazioni Unite), le altre istituzioni dell'UE, le presidenze del Consiglio e i parlamenti nazionali degli Stati membri.

I lavori della PESC sono intrapresi anche da delegazioni parlamentari il cui ruolo è quello di mantenere e sviluppare i contatti internazionali del Parlamento (in particolare tramite la cooperazione interparlamentare), promuovendo i valori sui quali si fonda l'Unione, fra cui la libertà, la democrazia, i diritti umani, le libertà fondamentali e lo Stato di diritto. Le delegazioni interparlamentari permanenti sono attualmente 44, tra cui commissioni parlamentari miste (CPM), commissioni parlamentari di cooperazione (CPC), altre delegazioni parlamentari e assemblee parlamentari paritetiche.

Tali delegazioni interparlamentari includono:

- l'Assemblea parlamentare paritetica ACP-UE, creata per riunire deputati al Parlamento europeo e i rappresentanti eletti dei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP) che hanno firmato l'accordo di Cotonou;
- Eurolat, un'assemblea multilaterale paritetica originata dal partenariato strategico biregionale istituito nel giugno 1999 fra l'Unione europea e l'America Latina e i Caraibi;
- l'Assemblea parlamentare (AP) EuroNest, il forum parlamentare del partenariato orientale dell'UE, che riunisce deputati al Parlamento europeo e deputati ai parlamenti dei paesi del partenariato orientale;
- l'Assemblea parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo (AP-UpM), che rappresenta la dimensione parlamentare dell'Unione per il Mediterraneo (UpM) e ha sostituito il partenariato euro-mediterraneo (processo di Barcellona).

IMPATTO DEL PARLAMENTO SULLA PESC

Il coinvolgimento del Parlamento nella PESC contribuisce a migliorare il controllo democratico della politica. Il Parlamento ha sostenuto con forza il paesaggio



istituzionale post Lisbona, invocando un rafforzamento del ruolo del SEAE, delle delegazioni dell'UE e dei rappresentanti speciali dell'UE, oltre a una politica più coerente e una PESC più efficace. L'Istituzione ha esercitato pressioni a favore di una maggiore coerenza fra gli strumenti politici e finanziari dell'UE per le politiche esterne, in modo da evitare duplicazioni e inefficienze.

Il Parlamento ha fornito una piattaforma per lo scambio fra i responsabili delle politiche istituzionali e governative, nonché fra la società civile e le comunità epistemiche (come i think tank e gli accademici), e contribuisce a sensibilizzare l'opinione pubblica nei confronti della PESC e a facilitare la partecipazione di una vasta gamma di partner, all'interno e al di fuori dell'UE, governativi e non governativi. Attraverso le sue attività, il Parlamento ha rafforzato la visibilità delle politiche estere dell'UE e ha agito da ponte fra le istituzioni e i cittadini dell'Unione europea.

STRATEGIA GLOBALE E PARLAMENTO EUROPEO

Nel giugno del 2015 il Consiglio europeo ha incaricato l'alto rappresentante di elaborare una strategia globale dell'Unione europea in materia di politica estera e di sicurezza (EUGS) entro giugno del 2016. Tale decisione è stata adottata a seguito della valutazione strategica dei cambiamenti e delle sfide principali della situazione internazionale, effettuata dall'alto rappresentante, che ha concluso sostenendo la necessità di rivedere la strategia europea di sicurezza del 2003. L'obiettivo della strategia globale era quello di fornire un ampio quadro strategico nel cui ambito l'Unione europea sarebbe stata in grado di comprendere e di affrontare le sfide internazionali odierne, in modo forte e coerente, attingendo alla vasta gamma di strumenti e meccanismi a sua disposizione.

Insieme agli Stati membri, i parlamenti nazionali, gli esperti e il grande pubblico, il Parlamento europeo è stato coinvolto nel processo di consultazione della strategia globale. Il Parlamento ha organizzato riunioni della commissione AFET e audizioni di esperti dedicate alla strategia globale, oltre ad approvare una risoluzione dal titolo «L'UE in un contesto globale in evoluzione — Un mondo maggiormente connesso, contestato e complesso», in cui esprimeva i propri auspici in merito al futuro orientamento della politica esterna dell'Unione.

Il 28 giugno 2016 l'alto rappresentante ha presentato al Consiglio europeo la strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea. La strategia globale dell'UE, con la sua enfasi sulla questione della sicurezza, la sua ambizione in termini di autonomia strategica e il suo approccio alla questione dell'ambiente in Europa, fondato su determinati principi e al contempo pragmatico, segue una filosofia profondamente diversa rispetto alla strategia europea in materia di sicurezza del 2003. La strategia globale dell'UE individua cinque priorità per la politica estera dell'Unione:

- la sicurezza della nostra Unione;
- resilienza degli Stati e della società a est e a sud;
- un approccio integrato ai conflitti;
- ordini regionali cooperativi; e
- governance globale per il XXI secolo.



Al fine di attuare la nuova strategia, l'UE riesaminerà le strategie settoriali esistenti, ideando e attuando nuove strategie tematiche o geografiche in linea con le priorità dell'EUGS. Una di queste sarà una strategia settoriale che specifichi il livello di ambizione civile-militare, i compiti, le condizioni e le priorità in termini di capacità dell'UE.

Con l'obiettivo di rendere operativa la visione dell'EUGS per le questioni di difesa e sicurezza, nel novembre 2016 il VP/AR ha presentato al Consiglio «Affari esteri» un piano di attuazione della PSDC, identificando tre serie di priorità: reagire alle crisi e ai conflitti esterni, sviluppare le capacità dei partner e proteggere l'Unione e i suoi cittadini.

Il piano introduce 13 proposte in materia di sicurezza e difesa, tra cui una revisione annuale coordinata della spesa per la difesa (CARD), migliori capacità di risposta rapida dell'UE (in particolare mediante il ricorso a gruppi tattici dell'Unione), nonché una nuova cooperazione strutturata permanente (PESCO) unica per gli Stati membri che intendono assumere impegni più ambiziosi in materia di difesa. Il 6 marzo 2018 il Consiglio ha adottato una tabella di marcia per l'attuazione della PESCO. Attualmente sono in corso di sviluppo 34 progetti nell'ambito della PESCO, con la partecipazione di 25 Stati membri (per maggiori dettagli, [5.1.2](#)).

Al fine di sostenere la competitività e la capacità di innovazione dell'industria della difesa dell'UE, nell'agosto 2018 la Commissione ha definito il programma europeo di sviluppo del settore industriale della difesa (EDIDP) e nel maggio 2019 ha presentato insieme al SEAE un piano d'azione congiunto volto ad agevolare l'attuazione del patto sulla dimensione civile della PSDC. Nelle sue conclusioni del giugno 2019 sullo stato dell'EUGS, il Consiglio ha raccomandato la piena attuazione del Fondo europeo per la difesa (FED), che rafforzerà la tecnologia e l'industria della difesa dell'UE.

Nell'ottobre 2019 il SEAE ha pubblicato una relazione sull'attuazione dell'EUGS in occasione del terzo anniversario di quest'ultima. Tra i vari temi trattati, la relazione pone in evidenza i progressi compiuti dall'UE nel superare gli ostacoli alla mobilità militare e l'importanza della collaborazione tra l'UE e la NATO nei settori della sicurezza e della difesa. In occasione del suo intervento dell'ottobre 2019, l'allora VP/AR Federica Mogherini ha affermato che «l'autonomia strategica e la cooperazione con i nostri partner, a partire dalla NATO, sono due facce della stessa medaglia», spiegando che il partenariato dell'UE con la NATO è essenziale per il funzionamento dell'approccio di «autonomia cooperativa»^[1].

Alla fine del 2018 il Parlamento ha approvato la sua relazione annuale sull'attuazione della PESC^[2]. Ribadendo che le sfide dell'UE possono essere risolte solo collettivamente, i deputati hanno auspicato una vera e propria politica estera e di sicurezza comune europea, basata sull'autonomia strategica e sulla sua integrazione, anche in termini di capacità, nei settori dell'industria e delle operazioni. Nella relazione si raccomanda, tra l'altro, di: rafforzare la resilienza interna dell'UE all'interferenza esterna e stabilire una strategia comune con i partner internazionali; investire nella

[1]Con il termine «autonomia cooperativa» la VP/AR faceva riferimento alla capacità dell'UE di collaborare con la NATO, nonché con altri partner, senza compromettere la propria autonomia strategica sulle questioni della difesa e della sicurezza.

[2]Testi approvati, [P8_TA\(2018\)0513](#).



stabilità e nella prosperità dei Balcani occidentali; incoraggiare lo sviluppo di relazioni ancora più strette con il partenariato orientale mediante un rafforzamento dei legami economici; e promuovere lo sviluppo economico e sociale equo del bacino del Mediterraneo meridionale e dell'Africa subsahariana. Nella relazione si riconosce altresì che l'istituzione della PESCO e della CARD inciderà positivamente sulla cooperazione in materia di difesa.

Jérôme Legrand / Tuula Turunen
01/2020

