Strategie comuni

Le strategie comuni sono strumenti di azione dell'Unione europea, adottati nell'ambito della Politica estera e di sicurezza comune (PESC). Esse sono state introdotte dal Trattato di Amsterdam e costituiscono una delle maggiori innovazioni apportate da questo trattato alla disciplina della PESC. Più precisamente, si tratta di uno strumento attraverso il quale il Consiglio europeo definisce gli orientamenti politici nell'ambito dell'azione esterna dell'Unione, in relazione a «settori in cui gli Stati membri hanno importanti interessi in comune» (articolo 13, paragrafo 2, del Trattato sull'Unione europea, TUE).

Le strategie comuni sono adottate per fissare gli obiettivi rispettivi dell'Unione e degli Stati membri, nonché la durata e i mezzi che l'una e gli altri devono mettere a disposizione (articolo 13, paragrafo 2, TUE). Esse svolgono, in sostanza, un ruolo di impulso e di coordinamento delle politiche adottate dall'Unione europea nell'ambito della PESC. Come detto, spetta al Consiglio europeo emanarle. Al Consiglio, invece, per un verso appartiene il potere d'iniziativa e, per altro verso, spetta l'obbligo di attuarle, in particolare adottando azioni e posizioni comuni (articolo 13, paragrafo 3, TUE). Non si tratta, pertanto, di atti di mero e generico indirizzo politico, bensì di decisioni vincolanti per il Consiglio. Al riguardo, esso dispone di un margine di discrezionalità nella scelta degli atti con cui dare esecuzione alle strategie comuni.

Ciò si può dedurre dall'articolo 23 del TUE, secondo cui il Consiglio, in deroga alla regola dell'unanimità (v. Voto all'unanimità), delibera a Maggioranza qualificata «quando adotta azioni comuni, posizioni comuni o quando adotta decisioni sulla base di una strategia comune». In assenza di specificazioni, invece, le strategie comuni dovrebbero essere prese all'unanimità, incluso, quindi, il voto del Presidente

della Commissione europea. Per quanto riguarda il potere d'iniziativa, l'articolo 13, paragrafo 3, del TUE afferma che «Il Consiglio raccomanda strategie comuni al Consiglio europeo». Sembra, tuttavia, che tale potere possa essere esercitato anche d'ufficio dallo stesso Consiglio europeo. La prassi ha infatti confermato tale impostazione. Il Consiglio europeo di Vienna dell'11 e 12 dicembre 1998, infatti, ha invitato il Consiglio a elaborare strategie comuni sulla Russia, l'Ucraina, la regione mediterranea e i Balcani occidentali, conformemente alle raccomandazioni contenute nella sua relazione.

La prima strategia comune, che è stata adottata dal Consiglio europeo di Colonia del 4 giugno 1999, riguarda la Russia (strategia comune1999/414/PESC, del 4 giugno 1999, in "Gazzetta ufficiale delle Comunità europee" *L 157, p. 1; s*trategia comune 2003/471/PESC del Consiglio europeo, del 20 giugno 2003, che modifica la strategia comune 1999/414/PESC sulla Russia per prorogarne il periodo di applicazione, *ivi, L 157, p. 68).* La seconda strategia comune, adottata dal Consiglio europeo di Helsinki, dell'11 dicembre 1999, concerne l'Ucrania (strategia comune 1999/87/PESC dell'11 dicembre 1999, *ivi,* L 331, p. 1; strategia comune 2003/897/PESC del Consiglio europeo, del 12 dicembre 2003, che modifica la strategia comune 1999/877/PESC sull'Ucraina per prorogarne il periodo di applicazione, *ivi, L 333, p. 96).*

Infine, la terza è stata adottata dal Consiglio europeo di Feira, il 20 giugno 2000, sulla regione mediterranea (strategia comune 2000/458/PESC del 19 giugno 2000, ivi, L 183, p. 5; decisione 2004/763/PESC del Consiglio europeo, del 5 novembre 2004, che modifica la strategia comune 2000/458/PESC sulla regione mediterranea per prorogarne il periodo di applicazione, *ivi, L 337, p. 72). L'adozione di una strategia comune nei confronti dei Balcani occidentali stata poi abbandonata.* Le strategie con l'Ucraina e la Russia si pongono gli obiettivi comuni di sostenere il processo di

democratizzazione di tali paesi, di integrarli in uno spazio economico e sociale europeo comune, di far fronte alle sfide comuni nel continente europeo e di cooperare per rafforzare la stabilità e la sicurezza.

Per quanto riguarda, infine, la strategia comune sulla regione mediterranea, essa intende, in particolare, compiere progressi verso il conseguimento degli obiettivi contenuti nella dichiarazione di Barcellona (v. Processo di Barcellona) del 1995, instaurare un'area comune di pace e di stabilità attraverso un partenariato politico e di sicurezza, promuovere partenariati nel campo economico e finanziario (v. anche Partenariato euromediterraneo), nonché nel settore sociale e culturale e, infine, rafforzare la cooperazione nel settore della Giustizia e affari interni.

Riguardo alle tre strategie è stato osservato che presentano obiettivi generali e che prevedono una serie di misure rilevanti nell'ambito dei tre pilastri su cui si basa l'Unione europea (v. Pilastri dell'Unione europea). Sotto quest'aspetto presentano il pericolo di introdurre il metodo intergovernativo (v. Cooperazione intergovernativa), tipico della PESC e della Cooperazione di polizia e giudiziaria in materia penale, nell'ambito del pilastro comunitario. Nella sessione del 9 ottobre 2000, il Consiglio "Affari generali e relazioni esterne" ha adottato le conclusioni sull'efficacia dell'azione esterna dell'Unione. Per quanto riguarda le strategie comuni, il Consiglio ha invitato il segretario generale/alto rappresentante per la PESC, Javier Solana, a sottoporgli, per il primo dibattito orientativo di gennaio o febbraio 2001, una relazione di valutazione sul funzionamento delle strategie comuni già adottate e su una successiva utilizzazione ottimale di tale strumento.

La relazione ha fatto al riguardo una serie di osservazioni piuttosto critiche sulla portata effettiva delle strategie comuni, affermando che sono in generale definite in termini troppo ampi per essere realmente efficaci e avere un valore

aggiunto. La relazione osserva, infatti, che esse sono oggetto di negoziati così esaurienti tra gli Stati membri che non stabiliscono realmente gerarchie tra le questioni da trattare, e si traducono in inventari delle politiche e attività esistenti. Le strategie comuni si sono, pertanto, trasformate in dichiarazioni di principio e, allo stato attuale, sono state utilizzate alla stregua di un documento di riferimento.

In conclusione, la relazione ha affermato che le strategie comuni per guadagnare credibilità dovranno essere utilizzate per fare progredire un obiettivo di politica estera limitato e specifico, le cui priorità siano state identificate in anticipo e al quale siano stati destinati i mezzi finanziari e politici necessari.

Luigi Marchegiani (2007)