Troika

Il termine “troika” indica in generale un insieme di tre cose o concetti e può ben essere tradotto in italiano con vocaboli quali triade, terzetto o, più specificamente, triumvirato. Concetto, quest’ultimo, che fa riferimento a un comitato costituito da tre persone associate nella gestione del potere e divenuto famoso in Unione sovietica durante l’era staliniana. Il termine è stato adottato nel sistema comunitario per indicare un organo cui è affidata la rappresentanza esterna dell’Unione europea nel quadro della Politica estera e di sicurezza comune (PESC). La troika è stata istituita dall’art. J del Trattato sull’Unione europea (TUE) (v. Trattato di Maastricht) e ha mutato composizione dopo le modifiche introdotte dal Trattato di Amsterdam, ma ha continuato ad assolvere alla sua originaria funzione: assicurare continuità alle attività della presidenza del Consiglio dell’Unione europea (v. Consiglio dei ministri).

Il secondo comma dell’art. 203 Trattato della Comunità europea (TCE) (v. Trattati di Roma) dispone infatti quanto segue: «La presidenza è esercitata a turno da ciascun membro nel Consiglio per una durata di sei mesi secondo l’ordine stabilito dal Consiglio, che delibera all’unanimità». Questa particolare procedura, prevista seppur con qualche variazione già dal Trattato istitutivo della CEE (Comunità economica europea) del 1957 e modificata in seguito ai numerosi allargamenti dell’Unione europea (UE), lasciava tuttavia aperta la questione di un coordinamento tra i diversi Stati che assumevano di volta in volta la presidenza.

La necessità di evitare un semplice e rapido passaggio di consegne è divenuta ancor più stringente con il Trattato di Maastricht e l’istituzione del secondo pilastro (v. Pilastri dell’Unione europea) dedicato alla PESC, per effetto dei quali la presidenza del Consiglio ha acquisito una nuova competenza. Secondo quanto ha affermato l’ex art. J.8 (poi art. 18) TUE,

essa infatti «rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune». E proprio per assicurare continuità alle attività dell'organo presidenziale, il Trattato di Maastricht ha introdotto la formula della troika, ovvero un'entità composta inizialmente dalla presidenza in carica, da quella uscente e da quella entrante. Ma non solo. Al fine di assicurarle un sufficiente peso internazionale, si era anche deciso con un successivo atto di stabilire l'ordine di successione dei diversi Stati membri alla Presidenza dell'Unione europea in modo da includere tra i componenti della troika sempre il rappresentante di uno dei grandi paesi dell'Unione.

La troika, nella composizione voluta dal Trattato sull'Unione europea, non è riuscita a raggiungere l'obiettivo a causa della brevità del periodo di esercizio della presidenza del Consiglio dell'Unione. La rotazione semestrale, infatti, non ha consentito neppure alla triade introdotta dal Trattato di Maastricht di realizzare l'auspicata maggiore continuità nelle attività della suddetta presidenza. A questa lacuna ha così cercato di rimediare il Trattato di Amsterdam, che ha anche istituito la figura dell'Alto rappresentante per la Politica estera e di sicurezza comune, divenuto centrale nella formazione della nuova troika. Con la modifica dell'art. 18 TUE ad opera del Trattato di Amsterdam, nella rappresentanza esterna dell'UE la presidenza di turno del Consiglio è assistita dal segretario generale del Consiglio, «che esercita le funzioni di Alto rappresentante per la PESC», da un membro della Commissione europea e, se necessario, anche da un rappresentante dello Stato membro che eserciterà la presidenza nel semestre successivo. Viene così introdotta una figura più complessa, composta da quattro componenti, di cui due però (Alto rappresentante per la PESC e Commissione) non sono soggetti a rotazione semestrale ma restano in carica più a lungo. E mentre si discute sul futuro della troika, da molti ritenuta una formula ormai superata, si può senz'altro affermare che dopo le modiche apportate dal Trattato di

Amsterdam, con la nuova composizione dell’organo è stata garantita maggiore stabilità alla presidenza del Consiglio dell’Unione, nonostante continuino a esistere numerose lacune sul fronte dell’unità europea in materia di politica estera e di sicurezza comune.

Massimiliano Di Dio (2007)