

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIII LEGISLATURA —————

Doc. XIX-bis
n. 1-A

RELAZIONE DELLA GIUNTA PER GLI AFFARI DELLE COMUNITÀ EUROPEE

(RELATORE: BETTAMIO)

Comunicata alla Presidenza il 25 novembre 1996

CONCERNENTE LA

RELAZIONE SULL'ATTIVITÀ SVOLTA DAL CONSIGLIO D'EUROPA
E DALL'UNIONE DELL'EUROPA OCCIDENTALE

(ANNO 1995)

(Doc. XIX-bis, n. 1)

Comunicata alla Presidenza il 27 giugno 1996

(ai sensi dell'art. 8, comma 2, della legge 9 marzo 1989, n. 86)

dal Ministro degli Affari Esteri

ONOREVOLI SENATORI. - L'Unione dell'Europa occidentale (UEO) ed il Consiglio d'Europa sono le prime organizzazioni internazionali europee sorte nell'immediato dopoguerra, unitamente all'OCSE - Organizzazione per lo Sviluppo e la Cooperazione economica, già OECE.

L'Unione dell'Europa occidentale (UEO)

Nel 1946 Wiston Churchill, primo ministro britannico, aveva avanzato in un celebre discorso all'Università di Zurigo, l'idea di creare gli «Stati Uniti d'Europa». Anche se la proposta era limitata allo scopo di provocare una riconciliazione franco-tedesca e per di più sotto la sorveglianza inglese, essa non cadde nel vuoto: fu raccolta subito dalla Francia che stipulò un Trattato di cooperazione e difesa con la Gran Bretagna.

Due anni dopo, sotto la pressione degli avvenimenti svoltisi a Praga, con la repressione da parte sovietica delle aspirazioni di autonomia dei cechi, la proposta di Churchill fu ripresa: la Francia lanciò l'invito agli altri Paesi europei di associarsi al Trattato difensivo stipulato con la Gran Bretagna. Tre Paesi risposero affermativamente ed il 17 marzo 1948 Belgio, Francia, Gran Bretagna, Lussemburgo ed Olanda firmarono a Bruxelles il Trattato che dava vita all'Unione occidentale.

Si tratta di una alleanza prevista per cinquanta anni contro qualsiasi aggressione

militare e per una più stretta collaborazione economica, sociale e culturale.

L'Unione occidentale fu completata, dopo il fallimento della CED (Comunità europea di difesa, la cui ratifica fu respinta dall'Assemblea nazionale francese il 30 agosto 1954) divenendo l'Unione europea occidentale (UEO), con l'adesione della Germania e dell'Italia, in seguito alla firma dei protocolli di Parigi del 23 ottobre 1954.

Nel prossimo 1998 scadrà l'attuale Trattato UEO - nel senso che ciascuno Stato membro avrà la facoltà di recedere dal Trattato - ed in previsione del suo rinnovo è iniziato il dibattito sulla natura, i compiti e la collocazione di questa istituzione, problemi che, come si intuisce, sono saldamente connessi.

Nel corso del Consiglio europeo di Torino tenutosi il 29-30 marzo 1996, si è cautamente adombrata la possibilità, nel quadro di un necessario sviluppo della politica estera e di difesa dell'Unione europea (UE), di una convergenza fra UE e UEO e, successivamente, di un rapporto più organico con la NATO. Lo schema sarebbe dunque: attuazione del cosiddetto «secondo pilastro» (Politica estera e di sicurezza comune - PESC) del Trattato di Maastricht, identificazione di una politica estera e di difesa dell'Unione, conferimento di queste responsabilità all'UEO che diverrebbe parte integrante dell'Unione europea e Istituzione parallela alla NATO. Su questa idea occorre modellare l'attività dell'UEO, appunto, nella nuova ottica di *tandem* con la NATO.

Non pochi problemi devono però essere risolti. Il primo, e più evidente, consiste nel fatto che le tre organizzazioni, destinate ad integrarsi o parlare con «una sola voce», non hanno gli stessi membri. Dei quindici Paesi dell'UE, ve ne sono quattro: Irlanda, Austria, Finlandia e Svezia che non sono membri della NATO, organizzazione cui partecipano tre Stati europei che, a loro volta, non sono membri dell'Unione europea: Islanda, Norvegia e Turchia, considerata europea ai fini degli equilibri geopolitici. Tali asimmetrie si riflettono nell'articolata composizione dell'UEO cui partecipano dieci Stati in qualità di membri a pieno titolo: Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Spagna e Regno Unito; tre Stati - che sono membri della NATO ma non dell'UE - in qualità di membri associati: Turchia, Norvegia e Irlanda e cinque Stati - che sono membri dell'UE - in qualità di semplici osservatori: Austria, Danimarca, Finlandia, Irlanda e Svezia. L'UEO ha inoltre avviato, parallelamente all'Alleanza Atlantica ed all'Unione europea, una politica di cooperazione nei confronti dei Paesi dell'Europa centrale ed orientale (PECO) aprendo i suoi lavori a dieci Stati in qualità di *partners* associati: Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Romania, Slovacchia, Slovenia e Ungheria.

Un secondo problema deriva dal primo: si tratta della «credibilità» di una organizzazione integrata (UE/UEO) i cui membri non siano tutti inseriti nell'organizzazione. In definitiva, allorchè di fronte ad avvenimenti improvvisi si trattasse di porre in essere una reazione unitaria, tempestiva, perfettamente legittimata da unità di intenti, si potrebbe andare incontro a posizioni non omogenee che non solo vanificherebbero la rapidità

della reazione, ma porrebbero molti dubbi sulla rappresentatività, e dunque sulla credibilità, dell'Unione.

Vi è poi il duplice problema di costruire una vera e propria politica estera e di difesa fra i quindici membri dell'UE, complicata dall'esigenza di tener conto della posizione dei Paesi neutrali, e di identificare a chi spetti la «responsabilità principale» nei confronti della NATO.

Nell'elenco dei problemi da risolvere non sono poi da sottovalutare le posizioni a «corrente alternata» assunte dalla stessa UEO nei confronti dell'UE: alla decisione di creare strumenti di lavoro comuni nelle Assemblee parlamentari delle due istituzioni, quali riunioni comuni delle Commissioni politica e difesa, corrisponde una posizione rigida su problemi più propriamente politici. Ad esempio, nella «Relazione generale sull'attività dell'UEO» (*Doc. 1527*), approvata dalla Commissione politica dell'Assemblea dell'UEO nel maggio 1996, viene sancita la competenza dell'UEO non solo a mettere forze armate al servizio di azioni della UE, ma anche a «determinare la propria politica estera».

Infine, nessuno ha ancora ben chiaro proprio il rapporto che una futura UEO integrata nell'Unione europea dovrebbe avere con la NATO. Tale aspetto non è stato ancora del tutto chiarito a seguito del Consiglio ministeriale dell'Alleanza Atlantica di Berlino dello scorso 3 giugno. In tale occasione, infatti, pur essendo stata decisa la creazione dei Gruppi operativi interforze multinazionali (CJTF) - ampie unità militari di mezzi, strutture e procedure della NATO idonee ad essere poste a disposizione dell'UEO, all'occorrenza, sotto la supervisione dell'Alleanza Atlantica - non sono state definite tutte le implicazioni organizzative e politiche connesse alla ri-

partizione di ruoli e mezzi tra le due organizzazioni. Al di là dell'idea, peraltro abbastanza vaga, echeggiata anche al vertice di Torino, per cui l'UEO dovrebbe divenire la componente di difesa dell'Unione europea nonché il pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica oltre ciò, per ora, nessuno si è avventurato. Anche perchè sul potenziamento di questo pilastro vi sono varie scuole di pensiero: dalla Gran Bretagna, favorevole allo sviluppo delle capacità operative dell'UEO ma ostile alla sua integrazione con l'UE per il timore del rafforzamento della corrente isolazionista che sta emergendo negli Stati Uniti; agli altri Paesi membri dell'organizzazione, per lo più favorevoli ad una progressiva convergenza fra UEO e UE. Taluni Paesi, inoltre, ritengono che l'UEO sia idonea ad accogliere quei Paesi dell'Est che cercano maggiori garanzie per la propria difesa ma che la NATO non è disposta ad accogliere per paura di suscitare reazioni negative da parte di Mosca.

In tale prospettiva si è svolto anche il semestre di Presidenza italiana dell'Unione europea. Il Governo di allora ha fortemente agito nella direzione di affidare all'UEO compiti di gestione delle crisi quali mantenimento della pace e operazioni umanitarie di soccorso; si deve, del resto, all'iniziativa italiana la creazione di una *Task force* in grado di intervenire con grande rapidità in caso di operazioni umanitarie. In questo quadro, nel 1995, proseguendo l'azione svolta fin dal 1993, l'UEO è intervenuta nella crisi iugoslava, realizzando assieme alla NATO l'operazione «*Sharp Guard*» (azione di pattugliamento navale) nell'Adriatico, mantenendo un contingente di polizia doganale sul Danubio, per l'applicazione dell'embargo nei confronti della Federazione jugoslava e fornendo un proprio contingente di polizia a Mostar.

Nello stesso anno è proseguito lo sviluppo delle capacità operative dell'UEO avviato a partire dal trasferimento della sede del Consiglio da Londra a Bruxelles nel 1993: il Consiglio ha deciso di conferire carattere permanente al Centro sperimentale per l'analisi dei dati satellitari di Torrejon, di dotare la cellula di pianificazione di Bruxelles di un centro di situazione e di una sezione di *intelligence* e di definire un insieme di procedure, di forze militari e di esercitazioni riferibili all'UEO. In occasione della riunione del Consiglio che si è tenuta nel novembre 1995 a Madrid è stato altresì adottato, d'intesa con i *partners* ed i membri associati, una sorta di «libro bianco» sulla sicurezza europea nonché stabilito le condizioni di impiego delle forze multinazionali, quali l'Eurocorpo e le due unità istituite da Italia, Francia, Spagna e Portogallo in occasione del Vertice di Lisbona del maggio 1995: la Forza terrestre (EUROFOR) con sede a Firenze e quella marittima (EUROMARFOR).

Dopo aver detto della tendenza maggioritaria in seno ai Paesi membri dell'UE sulla convergenza con l'UEO, di alcuni problemi che, di qui al rinnovo del trattato UEO, dovranno essere risolti, e del tipo di attività svolta nel 1995 si impone un'ultima riflessione. Essa riguarda il problema politico di fondo: cioè la volontà di sottrarre la responsabilità politica in materia di sicurezza dal livello intergovernativo in cui essa si trova per collocarla a livello propriamente comunitario.

Fino a che l'integrazione militare dei Paesi membri sarà decisa da attori governativi, che detengono per conseguenza anche il controllo politico dell'organizzazione, non solo non sarà possibile risolvere alcuno dei problemi sopra citati, ma nemmeno decidere

una qualunque strategia dell'UEO, la quale rischia di restare inchiodata ad operazioni minori, tipo pattugliamenti e interventi di salvataggio, lasciando la strategia militare del globo affidata alla NATO. I meccanismi procedurali propri dell'UEO, organizzazione di natura intergovernativa, non le consentono infatti di uscire da una situazione di stallo, salvo la possibilità di realizzare interventi di tale carattere.

L'unico modo per rilanciare l'efficacia di tale Organismo potrebbe essere quello di prefigurare un suo passaggio nella sfera di applicazione delle procedure comunitarie, prevedendo specifiche attribuzioni della Commissione europea e del Parlamento europeo, auspicando la realizzazione, nel campo della politica di sicurezza e di difesa, di quanto è già avvenuto in diversi settori della politica economica.

Il Consiglio d'Europa

Dopo la costituzione dell'Unione dell'Europa occidentale (17 marzo 1948) e dell'Organizzazione europea di cooperazione economica (OECE) (16 aprile 1948) un intenso dibattito ebbe luogo anche a livello di opinione pubblica sulla necessità e sul processo per pervenire alla unificazione dei Paesi europei sulla base del consenso e non più a seguito del pericolo militare.

Queste idee e questi dibattiti si concretizzano con la convocazione di un «Congresso per l'Europa» aperto a chiunque volesse contribuire al tema dell'unificazione europea.

Il Congresso ebbe luogo sotto la presidenza di Churchill il 9 e 10 maggio 1948 a l'Aja e vi parteciparono una ventina di Paesi. Il 10 maggio, a conclusione dei lavori, venne approvata una risoluzione che chiedeva la convocazione di una speciale Assemblea composta da rappresentanti dei Parlamenti nazionali con il compito di studiare un progetto di integrazione europea,

economica e politica, sostenuta da strutture ben definite.

La risoluzione fu attuata un anno dopo, il 5 maggio 1949, e dieci Stati europei firmarono a Londra la costituzione del Consiglio d'Europa.

Il Consiglio d'Europa aveva come scopi fondamentali una collaborazione nei settori economico e sociale, ma anche culturale e giuridico; in particolare, doveva lavorare per la tutela dei diritti dell'uomo e delle sue libertà fondamentali. Con questi ultimi campi d'azione è chiara la volontà non solo di seppellire per sempre il ricordo delle atrocità della guerra, ma anche e soprattutto di iniziare un'epoca di pace e di affermazione, anche spirituale, della persona.

Il Consiglio d'Europa è strutturato in un Comitato dei ministri - che deve decidere all'unanimità - e in una Assemblea composta da parlamentari nazionali delegati dalle rispettive Assemblee, oltre alla Commissione europea e alla Corte europea dei diritti dell'uomo.

Con la creazione del Consiglio d'Europa possiamo identificare l'epoca della cooperazione fra i Paesi liberi del Continente. Dal 1950 in poi, entriamo in quella che può essere definita la fase comunitaria: l'Europa dei nostri giorni inizia il suo quarantennale cammino.

L'allargamento dell'Unione europea e le riforme introdotte dal nuovo Trattato sia nella struttura e funzionamento delle istituzioni, sia nelle nuove e approfondite competenze in molte materie, obbliga il Consiglio d'Europa a riflettere sulla propria identità, sulla sua funzione, sui collegamenti con l'Unione europea.

Il Consiglio d'Europa deve, innanzitutto, far fronte ad alcuni problemi interni.

Il primo fra essi è dovuto proprio al recente allargamento di cui è stato protagonista. Dopo anni di stabilità esso ha visto aumentare fortemente il numero dei propri membri, passati da ventitre alla fine del 1990 a quarantatré nel 1996 (ultima entrata è la Croazia, nell'ottobre 1996). Questa cir-

costanza ha richiesto uno sforzo notevole per adeguare le strutture del Consiglio d'Europa alle mutate esigenze che l'allargamento comportava, soprattutto alla necessità di assicurare una corretta presenza dei nuovi Stati membri senza troppo burocratizzare la struttura.

In secondo luogo, i nuovi Stati membri, a differenza di quasi tutti i precedenti, non avevano tradizioni consolidate di democrazia, o comunque uscivano da lunghi periodi di dittatura o totalitarismo. Ciò ha reso necessario, da parte delle strutture del Consiglio d'Europa, un impegno considerevole e di tipo nuovo rispetto al passato, non soltanto nel campo del controllo sul rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà individuali, ma anche una stretta cooperazione per il consolidamento delle istituzioni democratiche dei nuovi membri.

Tuttavia può essere proprio quest'ultima attività, condotta con successo ed in piena sintonia sia con i Paesi interessati che con le istituzioni dell'Unione europea, ad identificare quel nuovo ruolo che il Consiglio d'Europa è obbligato a ritagliarsi nel quadro della riforma che tocca tutte le Istituzioni internazionali.

Il Consiglio d'Europa ha svolto di fatto in questi ultimi anni, come sottolinea una nota della Direzione affari politici del Ministero degli affari esteri, un ruolo propedeutico a quello di altre organizzazioni internazionali, come l'OSCE e l'UEO, in quanto ha costituito una prima assise di confronto democratico, di rispetto dei diritti dell'uomo e delle minoranze, problemi per i quali il regime di provenienza dei nuovi Paesi non avrebbero consentito loro nessun tipo di aggancio ad organizzazioni occidentali. Il Consiglio d'Europa è quindi stato scuola di democrazia e potrebbe approfondire questo ruolo di catalizzatore per la creazione di uno spazio europeo comune di democrazia e di realizzazione dello stato di diritto.

In questo contesto, potrebbe essere auspicabile, nel medio periodo, prefigurare l'ipotesi che nella riforma del Trattato sull'Unione europea sia esplicitamente prevista la specifica competenza del Consiglio d'Europa in materia di diritti umani, protezione della democrazia e cooperazione culturale, così come il vigente Trattato sull'Unione europea prevede la competenza dell'UEO nel settore della difesa.

Accanto alle materie sopra ricordate - diritti dell'uomo, protezione della democrazia e cooperazione culturale - l'ambito di competenza del Consiglio d'Europa potrebbe essere approfondito e ampliato ad una serie di settori a vocazione tipicamente paneuropea quali, tra gli altri: la lotta contro il razzismo, la xenofobia e l'antisemitismo; la tutela delle minoranze e dei diritti culturali delle minoranze; il nuovo modello di sicurezza sociale per l'Europa del XXI secolo; la formazione dei giovani; uno *status* per la funzione pubblica europea; la regolamentazione in materia di bioetica e biomedicina.

A tale ultimo riguardo, andrebbe presa in seria considerazione la proposta - formulata nella Raccomandazione n. 1303, approvata dall'Assemblea parlamentare del Consiglio d'Europa il 24 settembre scorso - che auspica la convocazione, entro il secondo semestre del 1997, di un secondo Vertice dei Capi di Stato e di Governo del Consiglio d'Europa (il primo si è tenuto a Vienna nell'ottobre del 1993) nell'intento che tale evento possa effettivamente costituire l'occasione per una concreta e aggiornata definizione del ruolo e delle funzioni del Consiglio d'Europa nell'attuale paesaggio istituzionale europeo.

