

"Il trattato di Amsterdam" in Affari esteri (Luglio 1997)

Source: Affari esteri. dir. de publ. Russo, Carlo. Estate 1997, n° 115. Roma: Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera. "Il trattato di Amsterdam", auteur:Fagiolo, Silvio , p. 482-486.

Copyright: (c) Associazione Italiana per gli Studi di Politica Estera

URL: http://www.cvce.eu/obj/il_trattato_di_amsterdam_in_affari_esteri_luglio_1997-it-a9dafa06-088a-4e5c-966f-2494f8d5b056.html

Publication date: 18/12/2013

Il trattato di Amsterdam

di Silvio Fagiolo

Nel Consiglio Europeo di Amsterdam del 16 e 17 giugno 1997, i Capi di Stato e di Governo dovevano chiudere i punti più importanti, lasciati aperti dalla Conferenza Intergovernativa per la revisione del Trattato di Maastricht.

La lunghezza dei dibattiti, che si sono conclusi all'alba del terzo giorno ed hanno occupato praticamente l'intero Vertice, dà il segno della complessità delle questioni e della difficoltà di concordare, per ciascuna di esse, soluzioni accettabili da tutti.

Come spesso già avvenuto, i risultati si prestano a letture contrastanti. Essi costituiscono il massimo possibile, data la diversità degli interessi in una Unione, nella quale il tasso di eterogeneità tende a crescere via via che ci si avvicina al confine tra lo sviluppo sovranazionale e la salvaguardia della sovranità degli Stati. Ma giustificano l'amarezza, di cui ha fatto pubblicamente stato il Ministro degli Esteri italiano, sulla *Stampa* del 20 giugno, per l'incapacità collettiva di anticipare i tempi con decisioni coraggiose ed adeguate alle esigenze, prima fra tutte quella dell'allargamento incombente.

Non che siano mancati risultati rilevanti.

Nel nuovo Trattato è stato, innanzitutto, rafforzato il capitolo dei diritti fondamentali ed è stata introdotta la possibilità di applicare sanzioni - sino alla sospensione del voto - per gli Stati che non li rispettassero. Sono disposizioni importanti nella prospettiva dell'ingresso nell'Unione di Paesi, che soltanto da poco sono tornati alla democrazia. In questo capitolo spicca, tra l'altro, la dichiarazione sul divieto della pena di morte, che è stata fortemente voluta dal nostro Paese.

Nel Trattato sono stati, altresì, inseriti un nuovo titolo sull'occupazione ed un capitolo sociale esteso ai quindici, dopo la positiva evoluzione della Gran Bretagna.

Il dibattito si è intrecciato con quello sul patto di stabilità e sulla risoluzione sulla crescita, che i tedeschi hanno dovuto concedere al nuovo governo francese. La politica dell'occupazione resta di primaria competenza degli Stati membri, ma l'Unione potrà contribuirvi con meccanismi di orientamento e di monitoraggio e con incentivi destinati ad incoraggiare la cooperazione, lo scambio di informazioni e la valutazione in comune delle migliori pratiche. Nel contempo, la risoluzione sulla crescita definisce meglio la cornice dell'impegno comune.

Lo spazio sociale è stato unificato, superando l'anomalia inglese ed assicurando l'uniformità delle regole nel grande mercato. Non è stato possibile, purtroppo, estendere la regola della maggioranza a talune delle più significative materie del capitolo sociale, e ciò costituisce una indubbia limitazione.

Asilo, visti, immigrazione e cooperazione giudiziaria in materia civile sono stati trasferiti nella sfera comunitaria. La trattazione di queste materie nel terzo pilastro aveva dato tutta la misura dei limiti del metodo intergovernativo ed aveva sostanzialmente segnato il passo. La loro sottoposizione al metodo comunitario dovrà consentire, ora, risultati più efficaci.

La comunitarizzazione, purtroppo, è stata accompagnata da eccessiva gradualità, specie per quanto riguarda il processo decisionale, che resta all'unanimità per almeno cinque anni e che soltanto all'unanimità potrà passare, successivamente, alla maggioranza qualificata ed alla codecisione del Parlamento Europeo. Il controllo della Corte di giustizia si eserciterà, invece, sin dall'inizio, a garanzia dei diritti individuali.

La cooperazione nelle materie che restano nella sfera intergovernativa del terzo pilastro (essenzialmente la cooperazione giudiziaria penale e di polizia) è stata rafforzata attraverso nuovi strumenti giuridici assimilabili alle Direttive ed una competenza parziale della Corte di giustizia. Si tratta di due avanzamenti sostanziali in termini di efficacia e di controllo giurisdizionale, che bilanciano, anche se solo parzialmente, il

mantenimento della unanimità nella presa delle decisioni.

In politica estera, i principali obiettivi erano quelli di rafforzare le strutture e di superare il vincolo paralizzante dell'unanimità.

Circa il primo, è stata creata la cellula di analisi e di programmazione comune, che dovrà fornire la base concettuale e propositiva unitaria per le grandi scelte dell'Unione.

La sua struttura tripartita, con apporti anche di personale della Commissione e della UEO, da un lato garantisce la coerenza della proiezione esterna dell'Unione - accresciuta dalla parallela modifica della Troika, che vede la commissione affiancare paritariamente la presidenza e la scomparsa del Paese, che ha esercitato la presidenza precedente - e, dall'altro, dà concretezza alla disposizione del Trattato secondo la quale la UEO è parte integrante dello sviluppo dell'Unione.

La funzione destinata a dare voce e volto alla politica estera e di sicurezza comune è stata conferita al Segretario generale del Consiglio. Egli assume anche le funzioni di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune. Per meglio consentirgli di esercitare le nuove responsabilità, si è deciso di farlo affiancare da un Segretario generale aggiunto per gli affari correnti.

Grazie ad un forte contributo propositivo dell'Italia, è stata introdotta, fra gli strumenti della politica estera dell'Unione, la categoria delle strategie comuni, linee programmatiche per l'azione dell'Unione che dovranno essere decise all'unanimità dal Consiglio Europeo. Successivamente, toccherà al Consiglio dei ministri trarne le conseguenze operative, decidendo in principio, e salvo opposizione di uno Stato membro per importanti ragioni di politica nazionale, alla maggioranza qualificata.

Noi avremmo voluto limitare l'effetto potenzialmente paralizzante di questo diritto di veto, ma la maggioranza degli Stati membri non accetta di sottoporsi anche in questa materia al giudizio collettivo.

È stato, inoltre, formalizzato il principio dell'astensione costruttiva, secondo il quale uno Stato, sottraendosi alle decisioni che continueranno a richiedere l'unanimità (e cioè quelle del Consiglio Europeo e quelle aventi implicazioni nel settore della difesa), consente agli altri di andare avanti, senza essere vincolato dalla decisione comune, ma restando obbligato ad astenersi da comportamenti che siano con essa in contrasto.

Questa innovazione è stata considerata dalla maggioranza un elemento di sufficiente flessibilità del processo decisionale, tale da non richiedere l'applicazione alla politica estera e di sicurezza comune del più articolato istituto della flessibilità, che è stato, invece, introdotto nel primo e nel terzo pilastro.

La materia della difesa è stata la più difficile e tormentata, data l'esistenza all'interno dell'Unione di Paesi neutrali e la perdurante opposizione britannica a concepire sviluppi in questa materia, nella quale essa privilegia in maniera ossessiva il legame transatlantico, con il quale, peraltro, essi non sono affatto in contrasto.

Il Trattato, tuttavia, sancisce l'importante obiettivo della fusione graduale della UEO nell'Unione Europea, la cui realizzazione è rimessa ad una nuova Conferenza Intergovernativa, da convocare sulla base dell'articolo N del trattato. Nel frattempo, un Protocollo allegato consacra l'impegno dei Paesi dell'Unione di concordare, entro un anno dall'entrata in vigore del nuovo trattato, le misure necessarie per il rafforzamento delle relazioni istituzionali con l'UEO.

Questi, in sintesi, gli elementi più importanti del nuovo Trattato, che pure è rimasto inferiore alle attese in una dimensione fondamentale, la riforma delle istituzioni. Essa si è arenata dinanzi alla riluttanza di troppi Paesi a rinunciare al diritto di veto in materie pure non aventi carattere costituzionale, come era nei propositi del negoziato.

La composizione della Commissione, al di là della prospettiva di un solo Commissario per Paese in coincidenza con il primo allargamento, richiederà ulteriori compromessi. Lo stesso vale per il voto in

Consiglio, che andrà anch'esso ridefinito contemporaneamente all'accesso dei primi nuovi membri.

Indubbiamente, nell'ultimo tratto della Conferenza Intergovernativa, le ambizioni sono state ridimensionate dalla spinta a chiudere ad ogni costo, condivisa dalla maggioranza dei Paesi.

Il Presidente del Consiglio ed il Ministro degli Esteri italiani sono stati i più tenaci nell'attenuare la corsa al ribasso nel Vertice di Amsterdam. Un rinvio, tuttavia, avrebbe potuto essere troppo breve per consentire di andare molto oltre. Oppure avrebbe dovuto essere troppo lungo per non interferire in un calendario già denso di altre scadenze, in particolare l'apertura dei negoziati per l'allargamento e la moneta unica.

Il Trattato di Amsterdam, peraltro, non è che l'ennesima tappa di un processo, che diviene sempre più complesso, tra Paesi sempre più eterogenei. Ogni volta l'avanzamento è meno pronunciato che in quella precedente. Anche questa volta, tuttavia, l'Unione muove nella giusta direzione e pone le premesse per ulteriori progressi, allorché il clima sarà politicamente più propizio di quello che ha caratterizzato i negoziati finali nella città olandese.

Silvio Fagiolo