

**Bruxelles, 6 novembre 2002**

**CONV 387/02**

CONTRIB 132

del:	Segretariato
alla:	Convenzione

**Oggetto:** Contributo del Sig. Lamberto Dini, membro della Convenzione  
- "Un Ministro degli Esteri europeo"

Il Segretario generale della Convenzione ha ricevuto dal Sig. Lamberto Dini, membro della Convenzione, il contributo ripreso in allegato.

---

---

CONV 387/02

## **Un Ministro degli Esteri europeo**

Per rendere più efficace e autorevole la politica estera e di sicurezza dell'Unione.

In un contributo inviato alla Convenzione a luglio (CONV. 180/02), ho illustrato le ragioni storiche e politiche che impongono di dotare l'Unione europea degli strumenti necessari per condurre una credibile politica estera, di sicurezza e di difesa. Fino a oggi infatti la politica estera comune si è accontentata di rari e sempre fragili successi.

I cittadini europei, le opinioni pubbliche dei nostri paesi, chiedono alla Convenzione di dare all'Europa gli strumenti per una chiara politica estera. Vogliono un'Europa che sappia far valere sulla scena internazionale la forza della sua economia e delle sue tradizioni. E' il mondo, attraversato da crisi che superano le tradizionali barriere geografiche, a chiedere all'Europa unita, che ha saputo cacciare dal suo orizzonte i demoni del nazionalismo e della guerra, una presenza capace di temperare i rischi nei rapporti internazionali dell'unilateralismo. Sono gli Stati Uniti stessi a ricordarci che nell'era della globalizzazione e delle responsabilità condivise un'Europa incapace di darsi gli strumenti necessari per fare una politica estera, di sicurezza e di difesa comune finirà con l'essere sospinta ai margini della storia.

A queste aspettative la Convenzione, nel ridisegnare le istituzioni dell'Europa del XXI secolo, deve rispondere.

Chiarezza e autorevolezza nella politica estera si potranno conseguire solo riducendo il numero delle voci con cui l'Unione parla. La politica estera è fatta anche di rapporti personali, di legami e di fiducia che si stabiliscono nel tempo tra gli interlocutori.

Oggi sulla scena internazionale a nome dell'Europa parlano la Presidenza di turno del Consiglio, il Presidente della Commissione, l'Alto Rappresentante, il Commissario responsabile per le relazioni esterne. Le cancellerie straniere, che già stentano a riconoscere un ruolo ai rappresentanti dell'Unione, abituati come sono a confrontarsi con le diplomazie spesso antiche e di grande prestigio degli Stati, restano confuse dalla girandola dei volti europei con cui hanno a che fare.

Questa situazione, seppure con pragmatica e prudente gradualità, va superata.

La proposta, che ho avuto modo di illustrare nel citato contributo e che qui ribadisco, è quella di riunire in una stessa persona, l'attuale Alto Rappresentante e il Commissario responsabile per le relazioni esterne. Non si tratterebbe di comunitarizzare la politica estera bensì di riunire nella stessa persona due mandati peraltro distinti, l'uno proveniente dalla Commissione, l'altro dal Consiglio per quanto riguarda le materie di competenza di quest'ultimo.

Sull'idea di avere un'unica e autorevole voce nella politica estera dell'Unione mi sembra stia emergendo anche in seno al Gruppo di lavoro sull'External Action un ampio consenso. Lo stesso presidente della Convenzione Giscard d'Estaing, in una conferenza tenuta al Senato della Repubblica italiana mercoledì 30 ottobre, ha proposto la creazione di "un vero e proprio Ministro degli affari Esteri europeo promuovendo il ruolo dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune".

Unificare le due figure appare poi una scelta coerente con la decisione della Convenzione di unificare i tre pilastri.

Il Ministro degli Esteri potrebbe da un lato assumere il ruolo di Vice Presidente della Commissione e, dall'altro, presiedere il Consiglio composto dai Ministri degli Esteri dei paesi dell'Unione.

Si tratta quindi di elevare la figura dell'Alto Rappresentante a una funzione più chiaramente politica, dotandolo di potere di iniziativa, liberandolo dalla carica burocratica di Segretario generale del Consiglio dei Ministri, e ancorandolo nel contempo al cuore della struttura istituzionale della Commissione.

La duplicità dei suoi mandati permetterebbe inoltre al Ministro degli Esteri di portare a una sintesi efficace l'azione, a volte mostratasi contraddittoria, delle due funzioni senza che una prevalga sull'altra, come vorrebbero da un lato i fautori dell'estensione alla politica estera del metodo comunitario e dall'altro, i sostenitori del suo mantenimento nella sfera intergovernativa.

L'unione personale di queste due funzioni darebbe alla politica del Ministro degli Esteri la forza dei mezzi oggi a disposizione nella Commissione e, *vice versa*, garantirebbe alla diplomazia economica svolta dalla Commissione un peso politico adeguato all'intensità e alla mole delle risorse finanziarie già oggi impiegate.

Il Ministro degli Esteri non svolgerebbe pertanto un ruolo antagonista a quello della Commissione nella cui attività sarebbe pienamente partecipe essendone componente, senza esserne tuttavia condizionato per quanto riguarda la gestione degli aspetti più propriamente politici della politica estera e di sicurezza per i quali suo compito sarebbe quello di eseguire gli indirizzi e le strategie definite in seno al Consiglio.

L'introduzione di una simile figura imporrebbe anche un ripensamento dell'organizzazione interna della Commissione. Allo stato attuale, la ripartizione di competenze tra il Commissario per le relazioni esterne e il Commissario per le politiche di sviluppo sembra essere contraddistinta da un'ampia zona grigia, all'interno della quale le competenze stesse tendono a sovrapporsi e comunque non ad articolarsi in modo coerente. A mero titolo di esempio si può notare che il Commissario per le relazioni esterne tende oggi a esercitare in modo pressoché esclusivo le competenze per quanto concerne i rapporti con talune aree geografiche, dal Mediterraneo ai Balcani, assumendosi pertanto anche compiti di gestione diretta di interventi che possono facilmente definirsi di cooperazione allo sviluppo (si pensi al programma MEDA). D'altro canto, il Commissario per le politiche di sviluppo non si limita oggi a gestire tali politiche, unitamente agli aiuti umanitari, ma esercita in proprio anche poteri negoziali per quanto concerne i rapporti con i Paesi ACP

nonché con i cosiddetti “territori d’oltremare”, e ha rappresentato l’Unione europea nelle conferenze mondiali in tema di sviluppo, da Monterrey a Johannesburg.

Queste sovrapposizioni e inversioni di competenze impediscono oggi all’Unione di trarre pienamente frutto dal suo ruolo di maggior donatore internazionale; di tradurre in peso politico e diplomatico questa importante attività dell’Unione. Sarebbe pertanto utile che al Ministro degli Esteri - Vice Presidente della Commissione, fossero attribuiti in futuro tutti i poteri negoziali, mentre a fianco, al Commissario per le politiche di sviluppo dovrebbe essere riservata la responsabilità *in toto* della predisposizione e attuazione dei programmi e dei singoli interventi di cooperazione, nonché, eventualmente, il coordinamento con le politiche nazionali e con le altre politiche comunitarie di settore.

Visto il rilievo delle funzioni che intendiamo attribuire al Ministro degli Esteri si dovrebbero studiare, per la sua nomina – da effettuare per un mandato sufficientemente lungo – modalità analoghe a quelle previste per l’elezione del Presidente della Commissione. Solo una forte e alta legittimazione permetterà al Ministro di valersi con autorevolezza sia delle strutture della Commissione sia di quelle del Consiglio.

Questa scelta darebbe un volto alla politica estera europea, che potrebbe così costruirsi sulla base dell’impulso che il Ministro degli Esteri dotato di potere di iniziativa, capace di stimolare e condurre il Consiglio dei Ministri degli Esteri a definire politiche incisive e coerenti.

Infine, per realizzare questi obiettivi sono convinto che, anche nella politica estera, vada introdotto il criterio delle decisioni a maggioranza qualificata in Consiglio , con l’eccezione delle questioni attinenti alla difesa o puramente militari per le quali si dovrà studiare, come ha ricordato anche di recente Jacques Delors, l’introduzione di meccanismi di flessibilità o di differenziazione (come le cooperazioni rafforzate) che permettano a un’avanguardia di paesi che lo vogliano, di andare più lontano.

Nella mia esperienza di Ministro degli Esteri troppe volte ho visto infatti decisioni sostanzialmente marginali trascinarsi da un Consiglio all’altro per mancanza di consenso. L’esperienza comunitaria dimostra che la minaccia del voto renderebbe più facile raggiungere l’unanimità piuttosto che isolare i più riluttanti.

---