

L'evoluzione delle competenze delle istituzioni europee in materia di sicurezza e di difesa*

di Marco D'Agostini **
(3 giugno 2015)

Sommario: 1. Premessa. 2. La non competenza delle istituzioni originarie dell'Europa comunitaria in materia militare e le origini dell'UEO. 3. Il rilancio dell'UEO. 4. I primi sviluppi delle competenze in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Europa comunitaria. 5. Il progressivo assorbimento delle funzioni dell'UEO nell'Unione europea. 6. Lo sviluppo delle capacità operative dell'Unione europea in materia di difesa e di missioni di mantenimento della pace. 7. Le soluzioni istituzionali individuate con il Trattato di Lisbona. 8. Gli sviluppi operativi dopo il Trattato di Lisbona. 9. Conclusioni

1 Premessa

Il recente intervento del Presidente della Commissione europea Juncker¹ sulla realizzazione di un esercito europeo, che ha incontrato una ferma ostilità del Regno Unito e della Francia² e una fredda accoglienza da parte della Germania, ha rilanciato il dibattito sulle competenze in materia di difesa e sicurezza delle istituzioni europee. La crisi alle porte orientali dell'Europa, in Ucraina, da un lato, e la moltitudine di conflitti che si va sviluppando sulle sponde meridionali del Mediterraneo, con le comunicazioni propagandistiche di talune delle milizie in campo che richiamano esplicitamente minacce all'Europa e all'Italia con le sinistre immagini del Colosseo incendiato³ e gli ancora più tragici avvenimenti di Tunisi del 19 marzo 2015⁴, dall'altro, ci fanno riflettere sul fatto che l'esigenza di un più efficace approccio comune europeo ai temi della sicurezza e della difesa per non è più materia riservata a ristretti circoli politici e accademici bensì oggetto di viva preoccupazione anche per l'opinione pubblica. Il maggiore coinvolgimento dell'opinione pubblica che deriva dalla vicinanza delle crisi in atto nulla innova, peraltro, circa l'importanza del tema della proiezione internazionale della sicurezza e della capacità dell'Europa di svolgere anche operazioni di carattere militare come le missioni di mantenimento della pace (*peace-keeping*) di ristabilimento della pace (*peace-enforcing*) nel quadro delle Nazioni Unite o di altri interventi umanitari internazionali.

Il viaggio della Cancelliera tedesca Merkel e del Presidente francese Hollande a Mosca⁵ lo scorso 6 febbraio ha costituito una delle più incisive iniziative politiche europee per una soluzione diplomatica della crisi in Ucraina e, nel contempo, la dimostrazione plastica dell'assenza di una vera capacità collegiale degli Europei di gestire realmente queste situazioni di crisi attraverso gli organismi istituzionalmente preposti, senza nulla togliere alla buona volontà delle persone che vi sono preposte. Ma non a caso i risultati dell'azione diplomatica, quando ve ne sono, sono tanto più efficacemente conseguibili se gli attori rappresentano anche una credibile capacità di

* Scritto sottoposto a *referee*.

¹ <http://www.eunews.it/2015/03/09/juncker-serve-esercito-europeo-per-mandare-messaggio-mosca/31544>

<http://www.eunews.it/2015/03/10/balfour-esercito-juncker-31598/31598>

² <http://it.euronews.com/2015/03/09/difesa-juncker-accelera-su-esercito-ue/>

³ http://www.ilmessaggero.it/primopiano/esteri/isis_nuove_minacce_via_twitter_bandiera_nera_sul_colosseo/notizie/1195621.shtml

⁴ <http://www.eunews.it/2015/03/18/tunisi-ue-brutalita-intimidire/32211>

⁵ <http://it.euronews.com/2015/02/06/crisi-ucraina-hollande-e-merkel-a-mosca-ultima-carta-per-una-soluzione/>

intervenire efficacemente sulla scena internazionale potendoci avvalere anche di strumenti diversi da quelli commerciali e finanziari che sono i soli, per l'Unione europea, sostanzialmente disponibili al momento.

I rischi aumentano ma l'idoneità politica e operativa dell'Unione europea a farvi fronte stenta a tenere il passo. Sicuramente esistono innumerevoli difficoltà tecniche - quali l'individuazione concreta dei mezzi da mettere in comune, la creazione di un'appropriata linea di comando, o la definizione dei criteri di ripartizione delle relative spese - per dotare l'Europa di un efficace strumento di sicurezza che dia supporto e credibilità all'azione politica e diplomatica. Ma il problema di fondo è essenzialmente politico, anche quando il motivo dell'*impasse* appare eminentemente tecnico.

Costituiscono infatti problemi politici aspetti quali la scelta delle priorità strategiche, la destinazione degli arsenali nucleari, la presenza di partners con lo status di Paesi neutrali, la scelta degli strumenti operativi, con i quali perseguire gli obiettivi strategici, la disponibilità a sostenere i relativi costi, senza la soluzione dei quali non si potranno affrontare neanche i problemi "tecnici".

In definitiva, lo sviluppo di una effettiva capacità di intervento militare e di difesa comune risulta ovviamente in funzione del grado di evoluzione del processo di integrazione politica. Il presente saggio si ripromette quindi di contribuire al dibattito sullo sviluppo, sotto il profilo istituzionale, delle capacità dell'Unione europea in materia di difesa e sicurezza attraverso una panoramica sul lungo cammino che è stato necessario all'Europa per "riconoscersi" almeno una lata competenza in materia.

Una sorta di "guardare indietro per pensare al futuro".

Il tema dell'evoluzione della volontà e della capacità dell'Europa di dotarsi di una propria politica di sicurezza e di difesa con specifiche capacità militari è correlato alle condizioni storiche in cui il Continente è uscito dalla seconda guerra mondiale. Sebbene non voglia essere questa la sede per approfondire in modo esaustivo i fattori che hanno inciso sull'avvio della costruzione istituzionale europea - quali lo sviluppo della Guerra Fredda, il cauto sostegno iniziale degli Stati Uniti all'avvio del processo di integrazione politica europea in chiave antisovietica, i timori di taluni Stati europei, in particolar modo della Francia, a proposito delle prospettive di un riarmo tedesco, i perduranti interessi coloniali di alcuni Paesi europei e, non ultime, le condizioni di prostrazione economica e sociale del Continente - giova tuttavia ripercorrerne le principali tappe, con particolare riferimento ai profili attinenti alla capacità dell'Europa di definire un quadro istituzionale idoneo a consentirle di dotarsi di una propria politica estera e di sicurezza e, segnatamente, di una politica di difesa.

Naturalmente la panoramica oggetto del presente saggio non può prescindere dal richiamo di alcune tappe storiche nel processo di costruzione istituzionale europea poiché il quadro istituzionale costituisce la premessa giuridica e politica per le scelte operative. Il richiamo di tali tappe nodali inerenti allo sviluppo di talune istituzioni multilaterali europee prescinde peraltro dall'analisi specifica delle posizioni delle singole potenze europee e del ruolo che queste hanno dispiegato nel panorama internazionale a partire dalla fine della seconda guerra mondiale in virtù dei rispettivi orientamenti nazionali di politica estera e di difesa. Questi saranno talora evocati solamente in quanto indispensabili per comprendere le vicende dello sviluppo degli organismi europei, con particolare riferimento alla Comunità Europea di Difesa

(CED), all'Unione dell'Europa Occidentale (UEO), alla Comunità Europea e all'Unione Europea.

Analogamente, il presente saggio, incentrato sull'evoluzione istituzionale delle competenze europee in materia di sicurezza e difesa, vuole offrire una premessa e un contributo ad un eventuale studio dell'impatto delle missioni e operazioni svolte nel quadro della politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC) o, più in generale, dell'efficacia della politica estera e di sicurezza comune (PESC) nelle varie aree di crisi, la quale richiederebbe una focalizzazione su uno scenario (l'Europa orientale piuttosto che il mediterraneo o il Medio Oriente) e un arco temporale di riferimento più circoscritti⁶.

Una visione d'insieme diacronica come quella che qui si intende proporre può però costituire un'utile base di partenza per approfondimenti più mirati in quanto, se la cronaca, purtroppo, ci offre continui spunti di riflessione in relazione ai numerosi focolai di crisi che agitano lo scenario internazionale, la prospettiva evolutiva può offrire una chiave di interpretazione di talune incertezze dell'Unione europea nell'assumere una più incisiva ed efficace *actorness*, capacità, cioè, di essere attore nella politica internazionale.

2. La non competenza delle istituzioni originarie dell'Europa comunitaria in materia militare e le origini dell'UEO

Il Trattato di Dunkerque, firmato il 4 marzo 1947⁷ da Gran Bretagna e Francia, costituì, nel contempo, una intesa chiaramente in chiave anti-tedesca, come denotano i riferimenti dell'accordo medesimo all'esigenza di premunirsi contro l'eventuale rinascita di una politica tedesca di aggressione, ed un primo embrione di accordo europeo di cooperazione in materia di difesa. Il Trattato di Dunkerque fu ampliato, sia sotto il profilo della composizione sia dei contenuti, con il Trattato di Bruxelles, firmato il 17 marzo 1948⁸, oltre che da Gran Bretagna e Francia, da Belgio, Olanda e Lussemburgo, conservando tuttavia una fisionomia anti-tedesca, recando, tra l'altro, nel preambolo l'impegno delle Parti firmatarie "a prendere le misure ritenute necessarie in caso di ripresa di una politica di aggressione da parte della Germania".

Sotto il profilo dei contenuti, il Trattato di Bruxelles, oltre ad estendere la cooperazione fra i paesi membri ai settori sociale, economico e culturale, recava due importanti innovazioni rispetto al Trattato di Dunkerque: l'istituzione di un Consiglio politico costituito dai Ministri degli esteri e di un Comitato militare con compiti di elaborazione strategica e di coordinamento delle Forze armate; una clausola (art. 4), che costituisce ancora oggi un punto cruciale della costruzione di un'Europa della difesa, di assistenza reciproca tra gli Stati membri in caso di aggressione armata "*con tutti i mezzi in loro potere, militari e d'altro genere*". Si tratta di una clausola che

⁶ Posto, quindi, che non è questa la sede per un'analisi dell'efficacia e dell'impatto dell'azione dell'Unione europea nelle varie aree di intervento, si rinvia per tali profili all'ultima relazione annuale presentata dall'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Catherine Ashton, nel luglio 2014, che spazia sui vari scenari mondiali, in <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12094-2014-INIT/en/pdf>. Cfr. anche Sergio De Bernardin, *Lo stato di attuazione della politica estera europea*, in Rivista di Studi Politici Internazionali, Vol. 81, n. 4, settembre-dicembre 2014.

⁷ Treaty of Alliance and Mutual Assistance between His Majesty in respect of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and the President of the French Republic in <http://treaties.un.org/pages/showDetails.aspx?objid=0800000280164b5f>.

⁸ Treaty of Economic, Social and Cultural Collaboration and Collective Self-Defence Signed at Brussels on 17 March 1948 in <http://www.weu.int/>.

non solamente ha anticipato l'analoga clausola di cui all'art. V del Trattato del Nord Atlantico, firmato a Washington il 4 aprile 1949⁹, ma che reca una formula molto più stringente di quest'ultimo che, in caso di aggressione a danno di una delle parti, prevede più genericamente che ognuna delle altre intraprenda *“individualmente e di concerto con le altre parti l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella zona dell'Atlantico settentrionale”*.

Al riguardo occorre tener conto che la Germania non fece parte, a differenza dell'Italia, degli Stati fondatori dell'Alleanza Atlantica per cui - a fronte, da un lato, dell'attenuarsi, senza del tutto dissiparsi, dei timori degli altri paesi dell'Europa occidentale nei confronti della Germania e, dall'altro, della crescente tensione tra gli Stati occidentali e l'Unione Sovietica - restava sullo sfondo, tra le altre, la questione dell'integrazione nel sistema di difesa occidentale della Repubblica federale tedesca e del suo conseguente riarmo.

Nel frattempo, incoraggiato anche dalla spinta in tal senso impressa all'Europa dal Piano Marshall¹⁰ (peraltro offerto anche ai paesi dell'Europa centrale e orientale, che però rifiutarono), emergeva un forte sentimento verso l'unione - o, almeno, una forte cooperazione - fra gli Stati dell'Europa occidentale. Dopo la nascita del Consiglio d'Europa, il cui accordo istitutivo fu firmato a Londra il 5 maggio 1949¹¹, sulla base del cosiddetto "Piano Schuman"¹², il 18 aprile 1951 veniva firmato a Parigi - da Francia, Repubblica federale tedesca, Italia, Belgio, Olanda e Lussemburgo - il Trattato istitutivo della Comunità Europea per il Carbone e l'Acciaio (CECA)¹³. La CECA - sebbene finalizzata ad una missione tecnicamente circoscritta, ma pur sempre di interesse strategico, quale l'impiego comune di risorse allora fondamentali quali il carbone e l'acciaio - si caratterizzava quale primo organismo sovranazionale europeo.

Nelle settimane immediatamente precedenti, il Presidente del Consiglio francese, Plevin, presentava a Parigi, all'Assemblea Nazionale, un Piano che prevedeva la nascita di un esercito europeo e di una Comunità Europea di Difesa (CED), rilanciando una proposta di Jean Monnet¹⁴. Il relativo Trattato, firmato a Parigi il 27 maggio 1952¹⁵ dagli stessi Stati membri della CECA (la Gran Bretagna rifiutò di aderire ma fu definito un Trattato volto a regolare i rapporti tra questa e la CED), fu bocciato nella stessa città, il 30 agosto 1954, da un voto dell'Assemblea Nazionale francese.

La crisi della CED determinò un sentimento di delusione rispetto al quale gli statisti più lungimiranti si resero conto dell'esigenza di porvi un argine, sia per impedire che sull'onda di tale sentimento risorgessero fattori di contrasto e di crisi, sia per individuare una soluzione europea ma pienamente compatibile con l'Alleanza

⁹ The North Atlantic Treaty in http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_17120.htm.

¹⁰ President Truman, The Economic Recovery Act signed on April 3, 1948, in http://www.ourdocuments.gov/doc_large_image.php?doc=82.

¹¹ The Statute of the Council of Europe, signed in London on 5 May 1949 in <http://conventions.coe.int/Treaty/en/Treaties/Html/001.htm>.

¹² Declaration of 9 May 1950 in http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_en.htm.

¹³ Treaty establishing the European Coal and Steel Community (1951) in <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#founding>.

¹⁴ http://europa.eu/about-eu/eu-history/founding-fathers/pdf/jean_monnet_it.pdf.

¹⁵ Traité instituant la Communauté européenne de défense, Paris, 27 mai 1952, in <http://mjp.univ-perp.fr/europe/1952ced.htm>.

Atlantica per la questione del riarmo tedesco. Per tali motivi fu immaginata l'Unione dell'Europa Occidentale (UEO), nata dagli accordi firmati a Parigi il 23 ottobre 1954¹⁶, con la partecipazione, oltre al nucleo dei cinque paesi citati già membri del Trattato di Bruxelles, dell'Italia e della Germania. Si tratta, in particolare, di quattro protocolli il primo dei quali emendava il Trattato di Bruxelles del 1948, di tal che l'Atto costitutivo dell'UEO veniva anche indicato come il "Trattato di Bruxelles modificato". Tra le principali innovazioni introdotte dal Primo Protocollo di Parigi si segnala lo stemperamento del carattere antitedesco del Trattato di Bruxelles (cfr. art. 2 e 7), l'inserimento di un nuovo art. 4 - volto a prevedere una stretta collaborazione con la NATO e ad evitare una duplicazione degli stati maggiori di tale organizzazione - divenendo la citata clausola di assistenza militare reciproca l'attuale art. 5 del Trattato UEO, e l'istituzione di un'Assemblea parlamentare consultiva con sede a Parigi. I Protocolli II, III e IV riguardavano poi, rispettivamente, i livelli massimi delle Forze armate, il controllo degli armamenti pesanti convenzionali e di quelli nucleari, batteriologici e chimici nonché, infine, la creazione di un'apposita Agenzia per il controllo degli armamenti.

Nella stessa data veniva altresì firmato a Parigi il Protocollo riguardante l'adesione della Repubblica Federale di Germania al Trattato dell'Atlantico del Nord¹⁷, per la cui entrata in vigore risultava pregiudiziale il deposito degli strumenti di ratifica relativi ai protocolli UEO e si raggiungeva l'intesa sulla questione della regione della Saar.

Negli Accordi istitutivi dell'UEO mancava ogni riferimento all'integrazione di eserciti e alla realizzazione di una comunità politica sovranazionale, che avevano invece costituito le caratteristiche peculiari della CED. Le vicende della CED e dell'UEO offrivano un nitido esempio di quel dibattito tra fautori di un più deciso e accelerato processo di integrazione politica europea (comunque in chiave compatibile con l'Alleanza atlantica) e sostenitori della priorità da assegnare ai legami transatlantici, dibattito che ha accompagnato la costruzione istituzionale europea fino ai giorni nostri. Con una decisione del 20 dicembre 1950 i Paesi membri del Trattato di Bruxelles avevano inoltre deciso di trasferire alla NATO l'esercizio delle attività militari operative previste dal trattato di Bruxelles modificato, senza peraltro rinunciare alla competenza a trattare gli aspetti politici della materia né alla clausola di assistenza reciproca, che resta tutt'oggi in vigore.

3 Il rilancio dell'UEO

La decisione di devolvere alla NATO tutti i compiti operativi relegò inevitabilmente l'UEO ad una certa marginalità politica rispetto allo sviluppo delle vicende internazionali fino agli anni ottanta.

L'UEO svolse comunque un ruolo significativo dall'origine fino all'inizio degli anni settanta consentendo, come si è detto, grazie al suo ancoraggio ad istituzioni democratiche, il riarmo della Germania, assecondando il "reinserimento" dell'Italia tra le grandi nazioni occidentali, rafforzando la fiducia reciproca tra gli Stati dell'Europa occidentale grazie alle misure sul controllo degli armamenti, favorendo la risoluzione del problema della Saar ed offrendo un foro di cooperazione tra le Comunità europee e la Gran Bretagna, fino all'adesione di quest'ultima alle Comunità stesse, nel

¹⁶ 1954 Paris Agreements in <http://www.weu.int/>.

¹⁷ Protocol to the North Atlantic Treaty on the Accession of the Federal Republic of Germany in http://www.nato.int/cps/en/SID-F790D940-800C12B8/natolive/official_texts_17411.htm.

1973¹⁸. A partire da tale data il ruolo di tale organizzazione tese ad appannarsi, venendo progressivamente assorbite - come vedremo meglio di seguito - le sue competenze politiche dalle Comunità europee ed essendo già state cedute quelle socio-culturali al Consiglio d'Europa e quelle militari alla NATO.

La situazione di "letargo" dell'UEO durò fino all'inizio degli anni ottanta, quando l'evoluzione della situazione di tensione tra i blocchi - caratterizzata, da un lato, dallo schieramento dei nuovi missili SS-20 sovietici puntati contro l'Europa e, dall'altro, dall'iniziativa di difesa strategica lanciata dal presidente degli Stati Uniti Reagan nella prospettiva di creare uno "scudo spaziale" - evidenziò l'esigenza di un maggiore contributo degli Europei alla propria difesa. Tale principio fu recepito con la Dichiarazione di Roma, del 27 ottobre 1984¹⁹, con la quale fu lanciato una sorta di programma di rivitalizzazione dell'organizzazione. Questa riacquisì operatività con la ripresa regolare delle riunioni del Consiglio a livello di Ministri degli esteri e della difesa e risultò rafforzata dalla creazione, nel 1985²⁰, di tre nuove agenzie (rispettivamente, per lo studio dei problemi relativi al controllo delle armi e del disarmo, per lo studio dei problemi di sicurezza e di difesa e per lo sviluppo della cooperazione in materia di armamenti), dalla definizione della propria nuova dottrina con la cosiddetta "Piattaforma dell'Aja", adottata il 27 ottobre 1987²¹, e dall'adesione di Spagna e Portogallo.

Proprio durante la discussione nell'Assemblea nazionale, a Lisbona, della ratifica dell'atto di adesione di Spagna e Portogallo all'UEO, lo scenario internazionale era destinato ad evolversi ulteriormente con la caduta del muro di Berlino, il 9 novembre 1989, e l'apertura di nuove opportunità per affermare il proprio ruolo da parte di tale organizzazione.

Con la scomparsa del Patto di Varsavia e dell'Unione Sovietica, venne a sostituirsi, alla minaccia di un'aggressione proveniente da una direzione specifica, il rischio della proliferazione di una pluralità di conflitti localizzati, suscettibili, tuttavia, di allargamento incontrollato.

Una delle cause della proliferazione di conflitti localizzati è ascrivibile al venir meno della loro necessaria associazione al rischio di un olocausto nucleare. Venne pertanto meno l'esigenza di un sistematico controllo da parte delle superpotenze, le quali si riservavano tendenzialmente di intervenire solamente ove fossero posti in gioco i loro interessi più diretti. In tale nuovo contesto che caratterizza lo scenario europeo e mondiale, vennero a modificarsi sia il ruolo degli organismi internazionali competenti per le questioni di sicurezza, sia quello delle politiche di difesa nazionale. Sotto il profilo delle politiche e dei modelli di difesa nazionali, si affievolì l'esigenza di far fronte ad un attacco massiccio globale contro lo schieramento di cui si fa parte e, contestualmente, si accrebbe l'attenzione per gli interessi specifici nazionali o di ambito regionale, nonché l'esigenza di essere in grado di partecipare ad operazioni umanitarie o di pace in territorio straniero. Analoga sfida si pose per taluni organismi internazionali, in particolare per l'UEO e per la NATO, la quale comportò esigenze di adattamento politico, operativo e istituzionale.

¹⁸ Accession of Denmark, Ireland and the United Kingdom (Adaptation decision 1973), Official Journal L 2 of 1 January 1973 in <http://eur-lex.europa.eu/en/treaties/index.htm#accession>.

¹⁹ Council of Ministers, Declaration, Rome, 24 Oct 1984, in <http://www.weu.int/index.html>.

²⁰ Council of Ministers, Communiqué, Bonn, 23 Apr 1985, in <http://www.weu.int/index.html>.

²¹ Platform on European security interests, The Hague, 27 Oct 1987, in <http://www.weu.int/index.html>.

Tra la fine degli anni ottanta e l'inizio del decennio successivo, a cavallo di rivoluzioni epocali quali il crollo del muro di Berlino, la fuoriuscita dei paesi dell'Europa centrale e orientale dal blocco sovietico, la dissoluzione dell'Unione Sovietica e la riunificazione tedesca, di fronte all'emergere di focolai di crisi fuori dagli ambiti del tradizionale confronto tra Est ed Ovest, non era assolutamente scontato il raggiungimento di un consenso tra i Paesi dell'Alleanza Atlantica sulla possibilità di interventi della NATO "fuori area". Ciò avrebbe potuto costituire un fattore di inasprimento delle tensioni nei rapporti con l'Unione Sovietica e altri paesi terzi e, conseguentemente, non era possibile contare sulla possibilità di un'intesa, al riguardo, fra gli stessi Stati membri. Iniziò quindi ad affermarsi l'orientamento secondo il quale, fermo restando il principio che l'Alleanza Atlantica doveva essere l'organismo con competenza primaria in materia di difesa collettiva e che dovevano evitarsi duplicazioni di comandi e di altre strutture militari, l'Europa in quanto tale avrebbe potuto svolgere utilmente delle operazioni di mantenimento della pace o altri interventi umanitari nei casi in cui la NATO non ritenesse opportuno impegnarsi direttamente. E dato che né l'Europa comunitaria - i Trattati istitutivi della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità Europea dell'Energia Atomica (EURATOM) erano stati firmati, nel frattempo, nel 1957 - né tanto meno il Consiglio d'Europa avevano competenze in materia militare, tale riflessione condusse ad un progressivo rilancio dell'UEO.

Anche per quanto concerne l'UEO l'esigenza di far fronte alle operazioni di pace prospettava implicazioni di carattere politico, istituzionale e operativo. Le implicazioni operative erano evidenti per un'organizzazione che, a differenza della NATO non aveva mai disposto di possenti strutture e per la quale, una volta rivitalizzata, si poneva anche il problema di dotarla di mezzi adeguati, evitando duplicazioni con le strutture della NATO. A tale proposito, il Vertice NATO di Bruxelles del gennaio 1994²² aveva cercato di individuare la soluzione dichiarando la disponibilità della NATO ad offrire le proprie strutture per le operazioni dell'UEO. I problemi politici che si ponevano per l'UEO erano di varia natura. C'era in primo luogo quello di definire contenuti e limiti dell'offerta di disponibilità delle strutture della NATO. C'era anche quello, ben più complesso, di trovare una mediazione tra chi propendeva per una UEO quale pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica e chi propendeva per una UEO quale componente di difesa dell'Unione europea. Le prospettive istituzionali dell'UEO erano collegate alle scelte operate in merito alle varie opzioni politiche.

In questo quadro, tra il 1991, anno di conclusione della Conferenza intergovernativa sulla revisione dei Trattati istitutivi delle Comunità europee, con il Consiglio europeo di Maastricht del 10 dicembre 1991 che ha condotto all'omonimo Trattato²³, e il 1997, anno di entrata in vigore del nuovo Trattato di Amsterdam²⁴, l'UEO ha raggiunto il culmine del proprio ruolo politico.

²² 11 Jan. 1994, Declaration of the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council ("The Brussels Summit Declaration") in http://www.nato.int/cps/en/SID-166C5EFF-5546E7C3/natolive/official_texts_24470.htm.

²³ Trattato che istituisce l'Unione europea, firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:1992:191:FULL&from=IT>.

²⁴ Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità europee e alcuni atti connessi, Gazzetta ufficiale n. C 340 del 10 novembre 1997, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:C:1997:340:TOC>.

Al riguardo si ricorda che già nel 1990²⁵ l'Alleanza atlantica aveva avviato un processo di revisione strategica lanciando, tra l'altro, il Partenariato per la pace (PfP) e l'Identità Europea di Sicurezza e di Difesa (IESD). Il PfP era volto ad offrire una cornice di cooperazione con i paesi che si accingevano ad uscire dal Patto di Varsavia e alla stessa Unione Sovietica; la IESD era fundamentalmente rivolta ad evitare duplicazioni nelle strutture multilaterali di difesa in Europa rafforzando la cooperazione con l'UEO. Con la Dichiarazione di Roma sulla pace e la cooperazione, in occasione del vertice dei capi di stato e di Governo dell'Alleanza atlantica del 1991²⁶ veniva inoltre rilevata la specificità delle relazioni tra l'UEO e la Comunità europea.

Con la firma del Trattato di Maastricht - che istituì tra l'altro l'Unione Europea (UE) dotandola di una propria Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), su cui ci si soffermerà nei successivi paragrafi - il 7 febbraio 1992²⁷, fu contestualmente definito il ruolo dell'UEO quale componente di difesa dell'Unione europea e come strumento per rafforzare il pilastro europeo dell'Alleanza atlantica, prevedendo, in particolare, nella prima dichiarazione sull'UEO allegata al Trattato, che tale organizzazione elaborasse e realizzasse, su richiesta dell'Unione europea, le decisioni e le azioni dell'Unione che avessero implicazioni nel settore della difesa. La stessa dichiarazione prevedeva altresì l'armonizzazione dei lavori dei rispettivi organi esecutivi e parlamentari, il trasferimento da Londra a Bruxelles degli organismi intergovernativi dell'UEO (per renderli operativamente più contigui alle istituzioni comunitarie e alla NATO) e il rafforzamento del ruolo operativo dell'UEO attraverso l'istituzione di un nucleo di pianificazione, l'approfondimento della cooperazione militare in materia di armamenti e l'assegnazione all'organizzazione di unità militari.

Ma al Trattato di Maastricht figurava allegata anche una seconda dichiarazione dell'UEO, di non minore rilevanza politica ed istituzionale, la quale si soffermava sul ruolo dell'UEO quale foro di raccordo tra i paesi membri della Comunità europea che non aderivano all'UEO (Danimarca, Grecia e Irlanda) e gli Stati europei membri dell'Alleanza atlantica che non partecipavano alla Comunità europea (Norvegia, Islanda nonché, Stato "europeo" in senso politico, in quanto già componente del Consiglio d'Europa, la Turchia). In base alla seconda Dichiarazione dei paesi dell'UEO allegata al Trattato di Maastricht i primi venivano invitati ad aderire a tutti gli effetti all'UEO (solo la Grecia avrebbe accettato) o a divenirne osservatori, ai secondi veniva accordato lo *status* di "membri associati" dell'UEO.

Con la successiva riunione di Petersberg, nel giugno del 1992²⁸, veniva formalizzata la competenza dell'organizzazione per lo svolgimento delle cosiddette "Missioni Petersberg" ivi definite con riferimento alle "*Umanitarian and rescue tasks*" (per esigenze di soccorso umanitario), alle "*peacekeeping tasks*" (ai sensi del capitolo VI della Carta delle Nazioni Unite) ed alle "*Task of combat forces in crisis management including peace-making*", assimilabili alle operazioni militari su larga scala di peace-enforcement sebbene non terminologicamente coincidenti con quelle previste dal capitolo VII della Carta delle Nazioni Unite.

²⁵ Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance, Londra, 05 Jul. 1990 – 06 Jul. 1990, in http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23693.htm.

²⁶ Declaration on Peace and Cooperation, Roma, 08 Nov. 1991, in http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_23846.htm.

²⁷ Cfr. nota 23.

²⁸ WEU Council of Ministers, Bonn, 19 June 1992, Petersberg Declaration, in <http://www.wcu.int/index.html>.

Si rileva in proposito come gli sviluppi proseguirono impetuosi in quegli anni, al pari dell'evoluzione della geografia politica del Continente europeo, con la formalizzazione, in occasione del consiglio ministeriale UEO di Roma del 20 novembre 1992²⁹, dell'adesione della Grecia come decimo membro a pieno titolo, nonché di Norvegia, Turchia e Islanda come membri associati e Danimarca e Irlanda come osservatori. A seguito della loro adesione all'Unione europea anche Austria, Finlandia e Svezia vennero ad acquisire lo *status* di osservatori mentre, con la Dichiarazione di Kirchberg, del 1994³⁰, fu creato lo *status* di "partner associati" per le repubbliche baltiche ex sovietiche e per i paesi dell'Europa centrale e orientale già membri del Patto di Varsavia, Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Romania e Bulgaria.

Nel frattempo venivano accresciute le capacità operative dell'UEO con la nascita di un Centro di osservazione satellitare a Torrejon, in Spagna, nel 1991³¹, e l'attivazione della cellula di pianificazione militare, nel 1992³², mentre la NATO, anche a seguito dei conflitti sviluppatasi nell'ex Jugoslavia, nel quadro della missione di "Peace Support Operation", costituiva le Combined Joint Task Forces (CJTF)³³, unità di intervento rapido composte da forze messe a disposizione sia da alleati sia da Stati non membri, da impiegare nella gestione delle crisi e per operazioni di carattere militare o umanitario in territori estranei al perimetro geografico di competenza dell'Alleanza, in grado di poter operare anche sotto la direzione politico-strategica dell'UEO in assenza dell'intervento americano e canadese.

Nel quadro di tali sviluppi organizzativi ed istituzionali l'UEO diede prova di poter operare concretamente per missioni umanitarie, di mantenimento o di ripristino della pace, intervenendo con proprie missioni come quelle nel Golfo Persico (dal 1988 al 1990)³⁴, nel contesto del conflitto iugoslavo (con pattugliamenti contro il traffico di armi sul Danubio, un contingente di polizia a Mostar, e il pattugliamento nel Mar Adriatico, tra il 1992 e il 1996)³⁵ e per la gestione di crisi in Albania, Croazia e in Kosovo (tra il 1997 e il 2001)³⁶.

4 I primi sviluppi delle competenze in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Europa comunitaria

Il fallimento della CED non spense la consapevolezza dell'interdipendenza tra la dinamica dei processi economici e quella del contesto politico, anche internazionale e quindi, sebbene come si è visto, negli anni cinquanta si privilegiò la scelta di disgiungere, nell'ambito della collaborazione multilaterale europea, il foro con vocazione politico-militare, individuato nell'UEO, da quello prevalentemente competente per le politiche economiche, commerciali e finanziarie, incentrato sulle

²⁹ WEU Council of Ministers, Communiqué, Rome, 20 Nov 1992, in <http://www.weu.int/index.html>.

³⁰ WEU Council of Ministers, Kirchberg Declaration, Luxembourg, 9 May 1994, in <http://www.weu.int/index.html>.

³¹ Council of Ministers, Ministerial Decision setting up a WEU Satellite Centre, Vianden, 27 Jun 1991, in <http://www.weu.int/index.html>.

³² WEU Council of Ministers, Petersberg Declaration, Bonn, 19 June 1992, in <http://www.weu.int/index.html>.

³³ 11 Jan. 1994, Declaration of the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council ("The Brussels Summit Declaration"), in

http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_24470.htm nonché 03 Jun. 1996, Final Communiqué Ministerial Meeting of the North Atlantic Council, in http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_25067.htm.

³⁴ WEU Statement on recent events in the Gulf, 19 Apr 1988, in <http://www.weu.int/index.html>, nonché WEU Council of Ministers, Extraordinary Meeting on the Situation in the Gulf, Communiqué, Paris, 17 Jan 1991, in <http://www.weu.int/index.html>.

³⁵ WEU Operations in the Context of the Yugoslav conflict (1992-1996), in <http://www.weu.int/index.html>.

³⁶ WEU Crisis Management Operations (1997-2001), in <http://www.weu.int/index.html>.

tre Comunità europee (CECA, CEE ed EURATOM), negli anni settanta riemerse più espressamente l'esigenza di sviluppare forme di cooperazione politica anche nell'ambito comunitario.

Tale processo va ovviamente inquadrato anche nel perenne confronto fra i settori più sensibili verso una costruzione in chiave federalista delle istituzioni europee (per i quali un'Europa della difesa, oltre all'esercizio delle competenze in senso stretto, avrebbe significato un embrione di soggetto sovrano sovranazionale; in tale prospettiva l'integrazione economica attraverso il mercato comune non costituiva che una tappa del processo) e gli ambienti, tradizionalmente maggioritari in Gran Bretagna (ma ben presenti anche fra i sei Paesi fondatori delle Comunità, tanto da far fallire la CED), più attenti a tutelare il potere sovrano degli Stati nazionali. Questi ultimi, a loro volta, si presentavano e si presentano tuttora come uno schieramento culturalmente articolato, che include, da un lato, i fautori del principio secondo il quale solamente nel quadro del tradizionale Stato nazionale è possibile far valere i pesi e contrappesi propri della democrazia, secondo una dinamica che - essi ritengono - sia destinata ad indebolirsi e diluirsi nel quadro di istituzioni multilaterali di dimensione continentale. Dall'altro, si aggiungono quegli ambienti più sensibili nei confronti di considerazioni geostrategiche, secondo i quali un'eccessiva accelerazione del processo di integrazione politica europea - soprattutto se esteso al campo della difesa - rischierebbe di allontanare gli Stati Uniti dal Continente, inducendoli ad allentare i loro legami ed i loro impegni, anche in termini di sicurezza, con il fatale riemergere di fattori di crisi e instabilità all'interno del Continente, attualmente resi improbabili dalla loro presenza.

Tale recupero di capacità di cooperazione politica in ambito comunitario fu dunque rallentato dall'adesione della Gran Bretagna, nel 1973, e tuttavia progredì, a partire dalla decisione, nel 1974, con il Consiglio europeo di Parigi, di tenere vertici regolari dei Capi di Stato e di Governo, ancorché allora non previsti nei Trattati³⁷.

Le prassi evolutive che andavano affermandosi vennero codificate con l'Atto Unico Europeo (AUE), nel 1987³⁸, che, tra l'altro, introduceva il concetto di Unione europea, nozione che riuniva in un unico alveo il processo di integrazione economica portato avanti dalle Comunità europee e gli ambiti di cooperazione politica. Più in dettaglio, il titolo III dell'AUE formalizzava e disciplinava la Cooperazione Politica Europea (CPE), che veniva a costituire un ambito di cooperazione intergovernativo, sottratto alle competenze degli organismi comunitari (iniziativa della Commissione, coinvolgimento del Parlamento europeo nelle decisioni e giurisdizione della Corte di giustizia) prevedendo deliberazioni unanimi da parte dei Governi, consultazioni obbligatorie sulle questioni di politica estera e possibile adozione di azioni e di posizioni comuni (anche nei fori multilaterali). Gli organi della CPE erano costituiti dalla Presidenza (assunta a turno da ciascun Paese membro e assistita da un segretariato), dal Comitato politico, costituito dai Direttori degli affari politici dei ministeri degli affari esteri, e dalle riunioni periodiche dei Ministri degli esteri. Come raccordo con le istituzioni comunitarie si prevedeva la partecipazione di un membro della Commissione alle riunioni dei Ministri degli esteri, l'obbligo della Presidenza di informare regolarmente il Parlamento europeo e di tener conto delle sue osservazioni e, soprattutto, quello di assicurare (congiuntamente con la

³⁷ Funzionamento dell'UE 1974, in http://europa.eu/about-eu/eu-history/1970-1979/1974/index_it.htm.

³⁸ Atto unico europeo (1986), Gazzetta ufficiale n. L 169 del 29 giugno 1987, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:L:1987:169:TOC>.

Commissione) la convergenza fra le politiche esterne della Comunità europea e quelle definite nell'ambito della CPE.

Il citato Trattato di Maastricht del 1992 ha sicuramente costituito un salto di qualità nella definizione di una politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'Unione europea. I citati eventi correlati alla fine della guerra fredda e l'emergere di nuovi fattori di crisi e instabilità, con particolare riferimento al conflitto iugoslavo e alla guerra nel Golfo, evidenziarono i limiti della CPE delineata con l'Atto unico.

Contestualmente al potenziamento dell'UEO, già descritto, si pose quindi la questione di una più efficace definizione della politica estera e di sicurezza nell'ambito comunitario. Il Trattato di Maastricht offrì una parziale risposta a tale esigenza sancendo in primo luogo l'articolazione dell'Unione europea in tre "pilastri" (che anche dopo il Trattato di Lisbona hanno continuato a caratterizzare l'assetto di tale organismo). Il primo pilastro, come noto, era costituito dall'insieme delle norme modificative delle tre Comunità, il secondo pilastro dalla PESC e il terzo dalla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni.

Per quanto concerne in particolare la PESC il Titolo V del trattato di Maastricht, abrogando il Titolo III dell'Atto unico sulla CPE, confermava il carattere intergovernativo della dimensione politica, poi ridenominata appunto PESC, ampliandone tuttavia gli obiettivi e gli impegni gravanti sugli Stati membri. Gli obiettivi attribuiti alla PESC, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite, erano volti a: difendere i valori comuni, gli interessi fondamentali e l'indipendenza dell'Unione europea; rafforzare la sicurezza dell'Unione; mantenere la pace e rafforzare la sicurezza internazionale; promuovere la democrazia, lo Stato di diritto ed il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali. A tali obiettivi si univa la previsione della definizione progressiva di una politica di difesa comune che (con una formula molto cauta) avrebbe potuto anche condurre ad una vera e propria difesa comune.

Il Consiglio, secondo la cornice normativa prevista dal Trattato di Maastricht, poteva deliberare all'unanimità posizioni comuni e azioni comuni, ma non nel settore della difesa. A tale proposito si ricorda, come evidenziato nel precedente paragrafo, che il Trattato di Maastricht prevedeva che fosse l'UEO il perno centrale dell'Unione in materia di difesa.

Quanto agli organi della PESC, il Trattato di Maastricht demandava al Consiglio europeo il compito di decidere principi, orientamenti e strategie incaricando il Consiglio, composto dai Ministri degli affari esteri, di darvi attuazione e di assicurare la coerenza dell'azione dell'Unione nell'ambito delle sue relazioni esterne. Il criterio di votazione previsto era, di norma, quello dell'unanimità e l'astensione di uno Stato membro non pregiudicava la decisione. Era inoltre ammesso il ricorso alla maggioranza qualificata nel caso dell'attuazione di strategie comuni già decise dal Consiglio, salva la facoltà degli Stati di appellarsi contro tale procedura (che veniva comunque esclusa per le decisioni relative al settore militare o della difesa). Alla Commissione veniva riconosciuto un potere di iniziativa e la facoltà di chiedere una riunione straordinaria del Consiglio mentre veniva sancito un potere consultivo e di controllo del Parlamento europeo in tale campo (attraverso la formulazione di raccomandazioni e interrogazioni). Il citato Comitato politico, già previsto dalla CPE, e il Comitato dei Rappresentanti Permanenti (COREPER) venivano incaricati di vigilare sull'attuazione delle politiche concordate mentre alla Presidenza del

Consiglio veniva attribuito il compito di rappresentare all'esterno la PESC dell'Unione, assistita dalla Presidenza precedente e da quella successiva (cosiddetta formula della Troika). Interessante notare la norma che prevedeva l'obbligo per gli Stati membri eventualmente componenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite di difendere gli interessi dell'Unione.

Il Trattato prevedeva inoltre altre forme di raccordo con il "pilastro comunitario" con riferimento ad aspetti quali l'approvazione e il controllo delle relative spese e il ricorso a posizioni o azioni comuni suscettibili di incidere o di essere integrate dalle politiche comunitarie (ad esempio, nel caso di sanzioni commerciali in applicazione di decisioni politiche).

5 Il progressivo assorbimento delle funzioni dell'UEO nell'Unione europea

Il Trattato di Maastricht³⁹ già prevedeva, all'articolo J.10, che, in occasione della Conferenza intergovernativa del 1996, si considerasse la possibilità di modificare le disposizioni del Titolo V del Trattato medesimo, da valutare, secondo quanto previsto poi dall'articolo J.4, paragrafo 6, anche alla luce della scadenza del Trattato di Bruxelles modificato nel 1998. Come precisato poi dallo stesso Consiglio dell'UEO, tale scadenza non avrebbe comportato automaticamente l'estinzione del Trattato ma solo la facoltà degli Stati membri di denunciarlo.

La citata norma del trattato di Maastricht è però sintomatica di come permanesse, all'indomani della conclusione della Conferenza intergovernativa a Maastricht, un diffuso senso di insoddisfazione per i risultati raggiunti (peraltro non secondari, se si pensa, ad esempio, alla moneta unica), con particolare riferimento proprio alle disposizioni sulla PESC, tanto da prefigurare immediatamente già un'altra Conferenza intergovernativa. L'esigenza di aggiornare il Trattato di Maastricht era divenuta poi tanto più pressante in relazione alla prospettiva dell'ampliamento dell'Unione europea ai nuovi Stati membri dell'Europa centrale e orientale.

In vista della revisione del Trattato di Maastricht, nel 1996, e della scadenza del Trattato UEO, nel 1998, si trattava di stabilire se i compiti dell'UEO dovessero essere progressivamente assorbiti dall'Unione europea, se dovesse essere valorizzato un suo ruolo autonomo quale strumento più idoneo per intervenire in operazioni di pace dove la NATO non potesse intervenire in quanto tale, oppure se dovesse sempre più caratterizzarsi come uno dei pilastri dell'Alleanza Atlantica, anche in vista di una maggiore capacità di intervento della stessa Alleanza.

Il primo maggio 1999 è dunque entrato in vigore il Trattato di Amsterdam (firmato il 2 ottobre 1997) che non tanto ha inciso sui meccanismi di funzionamento della PESC nel suo complesso, bensì sulle peculiari prospettive della politica europea di difesa. Infatti, sebbene non siano state accolte le proposte di quegli Stati, come la Grecia, che avrebbero preferito l'incorporazione dell'articolo V del Trattato di Bruxelles modificato nel Trattato sull'Unione Europea (TUE) - e, quindi, il definitivo assorbimento, già da allora, dell'UEO nell'UE - è stata comunque per la prima volta espressamente delineata, nell'ambito della PESC, una specifica "Politica Europea di Sicurezza e di Difesa (PESD)" e riconosciuta formalmente la competenza dell'Unione europea a svolgere missioni di tipo "Petersberg", sancendo in questo modo un assorbimento politico - se non *de iure* - dell'UEO.

³⁹ Cfr. nota 23.

Inoltre, il Trattato di Amsterdam prevedeva espressamente un graduale passaggio da una politica di difesa comune a una difesa comune vera e propria purché tale decisione venisse adottata dagli Stati membri secondo i rispettivi principi costituzionali (formula che significa che gli Stati si riservano, in base ai rispettivi ordinamenti, di sottoporre un'eventuale decisione in tal senso a procedura di ratifica, a referendum o a previa riforma della propria Costituzione). Si stabiliva altresì che l'Unione potesse avvalersi dell'UEO per elaborare ed attuare decisioni nel settore della difesa e che l'UEO dovesse conferire all'Unione l'accesso ad una capacità operativa di difesa nel quadro delle missioni Petersberg.

Tra le altre innovazioni introdotte dal Trattato di Amsterdam in materia di PESC figurava il rafforzamento del Segretario Generale del Consiglio - che diveniva anche Alto rappresentante per la PESC - destinato ad assistere il Consiglio, condurre le relazioni con gli Stati terzi a nome del Consiglio su richiesta della Presidenza e presiedere la Cellula di programmazione politica e tempestivo allarme, creata per potenziare le capacità di analisi e di elaborazione strategica della PESC. Veniva inoltre prevista la conclusione (con accordo unanime del Consiglio) di accordi internazionali nel settore della PESC da parte dell'Unione e conferita maggiore sistematicità al rapporto tra le strategie comuni, adottate dal Consiglio europeo, e le conseguenti posizioni e azioni comuni, definite dal Consiglio. Al Parlamento europeo venivano poi attribuiti maggiori poteri di controllo in sede di approvazione del bilancio per le spese della PESC, che passavano a carico del bilancio comunitario, salvo quelle in ambito militare o della difesa, che all'unanimità potevano essere attribuite dal Consiglio a carico degli Stati (in base al PIL, salvo diverso accordo, da approvarsi all'unanimità).

Il Trattato di Nizza, firmato il 26 febbraio 2001⁴⁰, non introduceva modificazioni particolarmente incisive alla PESC ed alla PESD salvo la soppressione di quasi tutti i riferimenti all'UEO - nella prospettiva del definitivo assorbimento di tale organismo nell'UE - fermo restando la clausola della necessaria compatibilità della normativa sulla PESC con le peculiarità della politica di sicurezza e di difesa di alcuni Stati dell'Unione e con gli obblighi a loro carico derivanti dall'appartenere all'Alleanza atlantica. Esso si caratterizzava inoltre per l'estensione del meccanismo della cooperazione rafforzata anche alla PESC, consentendo in questo modo ai paesi che volessero dar vita a forme di cooperazione più strette di rimanere nel quadro istituzionale dell'Unione senza essere ostacolati dagli Stati non interessati. Le cooperazioni rafforzate in ambito PESC non potevano tuttavia estendersi al settore militare o della difesa e la Commissione europea veniva chiamata a verificarne la coerenza con le politiche dell'Unione. Il meccanismo della cooperazione rafforzata poteva inoltre offrire una soluzione nei casi in cui non si fosse raggiunta l'unanimità necessaria per la procedura in questione.

Con il Trattato di Nizza veniva inoltre prevista la possibilità di stipulare, con voto a maggioranza qualificata, accordi con Stati terzi o organizzazioni internazionali nell'ambito della PESC a condizione che l'accordo medesimo non incidesse su materie per le quali il diritto comunitario richiedesse l'unanimità. Il voto a maggioranza qualificata diveniva altresì la norma per l'adozione di posizioni e azioni comuni precisando, tuttavia, i casi in cui i Paesi membri potessero opporsi

⁴⁰ Trattato di Nizza Gazzetta ufficiale n. C 80 del 10 marzo 2001, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=OJ:C:2001:080:TOC>.

all'adozione di una decisione a maggioranza per precisi e importanti motivi di politica nazionale.

In attuazione dei Trattati di Amsterdam e di Nizza è stato progressivamente completato l'assorbimento dell'UEO nell'UE e con i Consigli dei ministri dell'UEO di Porto e di Marsiglia, nel 2000⁴¹, sono state assunte le decisioni necessarie per il definitivo trasferimento all'Unione di funzioni e strutture (tra cui il Centro satellitare di Torrejon e l'Istituto di studi della sicurezza, che dal 2002 sono divenuti agenzie dell'UE) e la cessazione di ogni attività operativa. I Paesi membri confermavano tuttavia la volontà di mantenere in vigore la clausola di assistenza militare reciproca (dato che allora non era ancora stato possibile incorporarla nell'UE) e la presentazione di un rapporto annuale del Consiglio all'Assemblea dell'UEO. Quest'ultima, al fine di assicurare una forma di legittimazione democratica alla PESD, ha stabilito di trasformarsi in "Assemblea europea interinale della sicurezza e difesa". Inoltre, la figura del Segretario Generale del Consiglio - Alto rappresentante per la PESC è venuta a coincidere con quella del Segretario generale dell'UEO mentre l'Unione ha progressivamente assunto la gestione delle missioni Petersberg ancora attive.

6 Lo sviluppo delle capacità operative dell'Unione europea in materia di difesa e di missioni di mantenimento della pace

Le decisioni istituzionali assunte con i Trattati di Amsterdam e di Nizza, a loro volta ingenerate dall'evoluzione del contesto internazionale e, in particolare, dall'acuirsi dei conflitti balcanici e dalla constatazione della debolezza del ruolo ivi svolto dall'Unione europea, hanno impresso naturalmente un'accelerazione anche allo sviluppo delle capacità operative in materia di difesa e di missioni di mantenimento della pace.

Il vertice franco-britannico di Saint Malo del dicembre 1998⁴² - che consentì di risolvere taluni dei contrasti tra Francia e Gran Bretagna che tradizionalmente avevano ostacolato in passato la possibilità per l'Europa di operare efficacemente - contribuì in modo fondamentale alla definizione degli obiettivi della PESD. Questa, infatti, dopo la definizione del quadro istituzionale, necessitava di una precisa volontà politica delle Parti per potersi effettivamente dispiegare. Le decisioni di Saint Malo furono successivamente formalizzate con il Consiglio europeo di Colonia del giugno 1999⁴³, che offrì la base giuridica per il lancio della PESD. Venivano prefigurati anche i mezzi militari per far fronte alle crisi di ordine internazionale senza però entrare in contrasto con la NATO, di cui veniva ribadito il ruolo fondamentale per la difesa collettiva dei paesi membri dell'Unione. In particolare, si ipotizzò la creazione di forze militari *on call* della taglia di un corpo d'armata distaccabili sul terreno per un anno.

Nel Consiglio europeo di Helsinki, nel dicembre del 1999⁴⁴, la Presidenza finlandese, sulla base del mandato ricevuto a Colonia, presentò due rapporti concernenti,

⁴¹ WEU Council of Ministers, Porto Declaration, Porto, 15-16 May 2000, e WEU Council of Ministers, Marseille Declaration, Marseille, 13 Nov 2000, in <http://www.weu.int/index.html>

⁴² From St. Malo to Nice – European Defence: core documents”, compiled by Maartje Rutten, Chaillot Papers nr. 47, May 2001, in <http://www.iss.europa.eu/uploads/media/cp047e.pdf>.

⁴³ Cologne European Council: Presidency Conclusions, 4/6/1999, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/57886.pdf.

⁴⁴ Helsinki European Council: Presidency Conclusions, 11/12/1999, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/ACFA4C.htm

rispettivamente, gli aspetti militari e quelli non militari della gestione delle situazioni di crisi. In tale occasione il Consiglio europeo decideva la creazione, entro il 2003, di una Forza comune di intervento rapido (della consistenza di circa 60.000 uomini per un anno, sulla base dei contributi forniti volontariamente dagli Stati membri, precisando però che non si trattava di un esercito europeo) con il compito di realizzare le operazioni di mantenimento o realizzazione della pace decise dall'Unione europea, ove la NATO non dovesse intervenire; l'istituzione di organi e strutture permanenti presso il Consiglio (il Comitato politico e di sicurezza, composto da alti funzionari delle Rappresentanze permanenti competenti per la PESC e la PESD, il Comitato militare, organo consultivo composto dai rappresentanti dei Capi di stato maggiore della difesa, e lo Stato maggiore, composto dagli esperti militari dei paesi membri presso il Segretariato generale del Consiglio); la definizione, infine, di un meccanismo di coordinamento per la gestione civile delle situazioni di crisi.

Nei successivi vertici di Feira, del giugno del 2000⁴⁵, e di Nizza⁴⁶, del dicembre dello stesso anno, vennero adottate le decisioni politiche necessarie, rispettivamente, per lanciare la componente civile della PESD (azioni inerenti alla polizia, al rafforzamento dello Stato di diritto e delle amministrazioni civili e alla protezione civile, ivi inclusi gli interventi per far fronte a calamità ed altre emergenze) e per avviare le citate misure concrete relative all'assorbimento delle strutture dell'UEO nell'Unione e per definire i rapporti con i Paesi terzi e la NATO.

Nel dicembre del 2001, all'indomani dell'attentato alle Torri gemelle a New York, in occasione del Consiglio europeo di Laeken del dicembre 2001⁴⁷, la PESD fu ufficialmente dichiarata operativa e l'anno dopo, in occasione del Consiglio europeo di Siviglia dell'ottobre 2002⁴⁸, essa fu ampliata fino a ricomprendere la lotta contro il terrorismo. Nel successivo Consiglio europeo di Copenaghen, nel dicembre 2002⁴⁹, fu definito un accordo con la NATO denominato "Berlin Plus", in base al quale l'Europa si impegnava a non duplicarne le strutture militari acquisendo in cambio la possibilità di disporre di mezzi e capacità in situazioni nelle quali l'Alleanza non ritenesse di esporsi direttamente.

In questo quadro, il primo gennaio 2003 fu lanciata la Missione di Polizia dell'Unione Europea in Bosnia-Herzegovina (EUPM)⁵⁰, prima operazione di gestione delle crisi dell'UE.

Il 12 dicembre 2003, inoltre, nonostante le difficoltà correlate alle divisioni tra gli Stati europei in merito all'Iraq, il Consiglio europeo⁵¹ - in conclusione, peraltro, del semestre di Presidenza italiana - su proposta dell'Alto rappresentante per la PESC, Javier Solana, adottò la Strategia sulla sicurezza europea. Tale documento assicura

⁴⁵ Santa Maria da Feira European Council: Presidency Conclusions, 19/6/2000, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00200-r1.en0.htm.

⁴⁶ Nice European Council: Presidency Conclusions, 8/12/2000, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/00400-r1.%20ann.en0.htm.

⁴⁷ European Council Meeting in Laeken : Presidency Conclusions, 14/12/2001, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/68827.pdf.

⁴⁸ Presidency Conclusions. Seville European Council. 21 and 22 June 2002, 24/10/2002, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/72638.pdf.

⁴⁹ Presidency Conclusions. Copenhagen European Council. 12 and 13 December 2002 , 13/12/2002, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/73842.pdf.

⁵⁰ European Union External Action Service, The European Union Police Mission (EUPM) in Bosnia and Herzegovina (BiH), in http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eupm-bih/index_en.htm.

⁵¹ Brussels European Council - 12 and 13 December 2003 - Presidency Conclusions, 13/12/2003, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/78364.pdf.

un fondamentale quadro di riferimento per la PESD e nel contempo viene a costituire la fonte per intraprendere azioni comuni nell'ambito della PESC, come la strategia europea contro la proliferazione delle armi di distruzione di massa. La strategia sulla sicurezza europea, partendo da un'analisi delle sfide globali e delle principali minacce alla sicurezza dell'Europa (con riferimento ad aspetti quali il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, i conflitti regionali con un impatto internazionale, la dissoluzione di entità statali, il crimine organizzato), individua taluni obiettivi specifici quali: affrontare le minacce attraverso una politica di prevenzione dei conflitti che si basi su una combinazione di capacità civili e militari; costruire la sicurezza nelle aree limitrofe dell'Europa agendo in Medio Oriente, nei Balcani e nel Caucaso; promuovere un multilateralismo efficace attraverso la difesa e lo sviluppo del diritto internazionale, in linea con la Carta delle Nazioni Unite. Lo scopo della strategia europea è di raggiungere tali obiettivi attraverso la promozione di una cultura strategica della prevenzione, sviluppando le capacità militari e combinando i vari strumenti di cui dispone l'Unione europea nel modo quanto più coerente ed efficace.

A partire dall'adozione del documento strategico la PESC e la PESD sembravano sbloccarsi moltiplicandosi le iniziative in termini di sviluppo delle capacità operative e di intervento in zone di crisi.

Nel 2004 viene infatti costituita l'Agenzia europea per la difesa (AED)⁵², volta a razionalizzare i vari organismi fino ad allora esistenti e a favorire lo sviluppo della cooperazione nel settore degli armamenti, mentre si sviluppano forme di cooperazione nel campo della sicurezza con altre realtà, come l'Unione Africana⁵³ e organismi sub-regionali, come l'ECOWAS (la Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale)⁵⁴, incoraggiandole a sviluppare proprie capacità di *peace-keeping*; l'8 giugno 2005, in particolare, fu lanciata la missione EUSEC DR Congo⁵⁵, volta a sostenere la costituzione di un esercito nazionale da parte delle autorità della Repubblica Democratica del Congo.

Tra le tappe più significative dello sviluppo della PESD si rilevano inoltre l'adozione di un documento quadro sul ruolo della PESD nella lotta contro il terrorismo, nel dicembre 2004⁵⁶, e di un primo documento sulla dimensione spaziale della PESD, il 16 novembre del medesimo anno⁵⁷.

Tra le altre iniziative PESD meritevoli di segnalazione si rilevano: le operazioni militari Concordia, in Macedonia (nel 2003), Artemis e EUFOR-RD Congo, nella Repubblica Democratica del Congo (rispettivamente, nel 2003 e dal 2006), e Althea, in Bosnia-Erzegovina (dal 2004); le operazioni civili di polizia in Bosnia Erzegovina (dal 2003), in Macedonia (PROXIMUS, fino al 2005, e EUPAT, dal 2006), nella Repubblica Democratica del Congo (dal 2005), nei territori palestinesi (dal 2006) e in Afghanistan (EUPOL dal 2007); le missioni sullo Stato di diritto in Iraq (EUJUST dal

⁵² European Defence Agency (Brussels), in <http://www.eda.europa.eu/Aboutus>.

⁵³ African Union (AU) in <http://www.au.int/en/>.

⁵⁴ The Economic Community Of West African States (ECOWAS), in <http://www.ecowas.int/>.

⁵⁵ EU advisory and assistance mission for security reform in the Democratic Republic of Congo (DRC) ("EUSEC RD CONGO") in http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eusec-rd-congo/index_en.htm.

⁵⁶ BRUSSELS EUROPEAN COUNCIL.16/17 DECEMBER 2004.PRESIDENCY CONCLUSIONS, 17/12/2004, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/83201.pdf.

⁵⁷ Press Release, 2621st Council Meeting, General Affairs and External Relations, GENERAL AFFAIRS, Brussels, 22 November 2004, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/gena/82772.pdf.

2005) e in Georgia (fino al 2005); le varie missioni di monitoraggio nei Balcani Occidentali e ad Aceh, in Indonesia (fino al 2006); le missioni di assistenza al controllo delle frontiere presso il valico di Rafah (dal 2005), in Moldova e in Ucraina (EUBAM, dal 2005), e la missione di pianificazione per le operazioni in Kosovo (dal 2006), nonché l'assistenza nel campo militare e civile all'azione dell'Unione Africana in Darfur (AMIS, dal 2005).

Tra le ulteriori missioni si segnalano inoltre, dal 2008, quelle in Guinea Bissau (EUSSR) e in Ciad (EUFOR), nonché la missione civile EUMM di monitoraggio in Georgia (decisa il 15 settembre e avviata il 1° ottobre 2008, destinata a comprendere fino a 352 unità di personale), la missione militare EUNAVFOR Atlanta, contro la pirateria al largo delle coste della Somalia (dal 2008, arrivata ad impegnare fino a 1458 unità di personale), EUTM Somalia, lanciata nel novembre 2011 e destinata all'addestramento delle forze di sicurezza locali in Somalia, fino alle più recenti EUCAP NESTOR (destinata, dal 2012, a rafforzare le capacità navali di cinque Paesi nel Corno d'Africa e nell'oceano Indiano Occidentale: Gibuti, Kenya, Somalia, Seychelles e Tanzania), EUTM Mali (dal 2013), EUFOR RCA, nella Repubblica Centrafricana (dal 2014), EUCAP Sahel Niger (dal 2014), EUCAP Sahel Mali (dal 2015) ed EUBAM Libia (decisa nel 2013, volta ad assistere le autorità libiche nell'assicurare il controllo delle frontiere del Paese, che avrebbe dovuto aver sede a Tripoli, ma, data la situazione di crisi della regione, opera dalla Tunisia svolgendo iniziative di formazione e addestramento fuori dalla Libia)⁵⁸.

7 Le soluzioni istituzionali individuate con il Trattato di Lisbona

Il Consiglio europeo di Laeken, nel dicembre del 2001, a meno di un anno dalla firma del Trattato di Nizza, ne prefigurava già un'ulteriore revisione, evidentemente nella consapevolezza dei limiti di tale accordo. A Laeken veniva inoltre definito un percorso procedimentale nuovo, sull'esempio di quello che aveva condotto all'elaborazione della Carta europea dei diritti fondamentali, basato sulla convocazione, anziché della tradizionale Conferenza intergovernativa (passaggio peraltro obbligato, in quanto previsto dal Trattato allora vigente), di una Convenzione rappresentativa dei governi, del Parlamento europeo, dei Parlamenti nazionali e della Commissione. Emergeva l'intenzione, da un lato, di cercare di coinvolgere maggiormente i popoli europei nello sforzo di elaborazione e, dall'altro, di gettare le basi per una sorta di percorso costituente che segnasse una cesura rispetto al passato, col passaggio da una procedura tipicamente diplomatica, quale la CIG, a un più articolato processo teso a configurare il nuovo atto di fondazione di un'Unione europea allargata, quale una vera e propria Costituzione.

Il percorso travagliato della revisione dei Trattati ha poi condotto, come noto, ad una prima bocciatura del Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa, firmato a Roma il 29 ottobre 2004⁵⁹ - prodotto di due difficili anni di trattative, a partire dall'avvio dei lavori della Convenzione sul futuro dell'Europa, nel 2002 - a seguito dell'esito negativo dei referendum svoltisi in Francia e Olanda nella primavera del 2005. Ai suddetti referendum succedeva la cosiddetta "pausa di riflessione", aperta dal Consiglio europeo del giugno 2005⁶⁰ e chiusa col Consiglio europeo del 21 e 22

⁵⁸ European Union External Action - Ongoing missions and operations, in <http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/>.

⁵⁹ Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa Gazzetta ufficiale n. C 310 del 16 dicembre 2004, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2004:310:FULL&from=IT>.

giugno 2007⁶¹, che ha affidato un mandato molto dettagliato alla nuova CIG che si è aperta il 23 luglio e si è conclusa con il Consiglio europeo del 18 e 19 ottobre 2007, per giungere quindi alla firma del Trattato di Lisbona che modifica il Trattato sull'Unione europea (TUE) e il Trattato sulla Comunità Europea (TCE), firmato il 13 dicembre 2007⁶². E, come noto, anche l'esito di tale Trattato ha attraversato fasi di estrema incertezza, dopo il risultato negativo del referendum svoltosi il 12 giugno 2008 in Irlanda, sebbene sia infine entrato in vigore il 1° dicembre 2009.

Più in dettaglio si rileva che, con la perdita di ogni connotazione costituzionale, si è persa anche la disposizione, prevista dal Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, volta a trasformare l'Alto Rappresentante per la PESC nel "Ministro degli esteri dell'Unione" (che ha assunto infatti la qualifica di "Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza", individuato nella britannica Catherine Ashton). Nel Trattato di Lisbona permangono tuttavia altre incisive modificazioni che interessano tale figura tra cui la sua unificazione con la figura del Commissario europeo per le relazioni esterne e l'acquisizione del rango di Vice presidente della Commissione Europea. Secondo il nuovo articolo 9E (divenuto l'articolo 18 a seguito della rinumerazione degli articoli con la pubblicazione del testo consolidato del Trattato⁶³), l'Alto Rappresentante viene nominato dal Consiglio europeo a maggioranza qualificata, con l'accordo del Presidente della Commissione europea, è chiamato a guidare sia la PESC che la ex PESD (che assume il nome di Politica di Sicurezza e di Difesa Comune - PSDC), nonché a presiedere il Consiglio quando riunito nella formazione dei Ministri degli affari esteri.

Altra significativa novità è costituita dalla costituzione del Servizio europeo per l'azione esterna con il compito di assistere l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, composto da funzionari provenienti dal Segretariato generale del Consiglio e dalla Commissione e di personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. E' interessante notare che nella Dichiarazione n. 15 allegata al Trattato si prevedeva che i lavori preparatori per l'istituzione del Servizio iniziassero non appena firmato il Trattato medesimo⁶⁴.

Se le due precedenti innovazioni sono suscettibili di incidere positivamente sull'operatività della ex PESD (e attuale PSDC), una modifica normativa che appare

⁶⁰ Declaration by the Heads of State or Government of the Member States of the European Union on the Ratification of the Treaty Establishing a Constitution for Europe (European Council, 16 and 17 June 2005), in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/85325.pdf.

⁶¹ Brussels European Council. 21/22 JUNE 2007. PRESIDENCY CONCLUSIONS, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/94932.pdf.

⁶² Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione europea e il trattato che istituisce la Comunità europea, firmato a Lisbona il 13 dicembre 2007, Gazzetta ufficiale n. C 306 del 17 dicembre 2007, in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/ALL/?uri=OJ:C:2007:306:TOC>.

⁶³ Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (versione consolidata 2012) e Trattato sull'Unione europea (versione consolidata 2012) in <http://eur-lex.europa.eu/collection/eu-law/treaties-force.html#new-2-47>

⁶⁴ Il Servizio europeo per l'azione esterna (EEAS) è stato attivato dal 1° gennaio 2011. Per una cronologia della sua attivazione si rinvia a European External Action Service -The origins of the EEAS, in http://www.eeas.europa.eu/background/origins-of-the-european-external-action-service/index_en.htm. Al riguardo si segnala che, come si evince dalla Relazione sulla revisione dell'EEAS, presentata dall'Alto Rappresentante Ashton nel luglio 2013, il Servizio europeo per l'azione esterna dispone di una rete di 139 delegazioni in 163 Paesi ed istituzioni internazionali. In molti di questi Paesi alcuni Stati membri non dispongono di Rappresentanze diplomatiche: in 70 di queste sedi sono rappresentati a livello nazionale meno di 10 Stati membri dell'Unione europea. L'EEAS integra inoltre in maniera originale competenze che, presso gli Stati membri, sono suddivise tra i Ministeri degli affari esteri, della difesa e, dove esistenti, della cooperazione allo sviluppo. Il 10,6 per cento del personale diplomatico europeo è assicurato da cittadini italiani, per un totale di 99 unità, di cui l'1,6 per cento diplomatici distaccati dal Ministero degli affari esteri italiano, cfr. European External Action Service, *EEAS Review, July 2013*, in http://eeas.europa.eu/library/publications/2013/3/2013_eeas_review_en.pdf.

di portata storica, anche alla luce di quanto evidenziato nelle precedenti note, è, finalmente, l'incorporazione della clausola di assistenza militare reciproca nel corpo del Trattato sull'Unione, all'articolo 28A⁶⁵, paragrafo 7, secondo il quale *“Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità con l'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite. Ciò non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri ...”*.

Nel nuovo Trattato la PESC e la PESD/PSDC continuano tuttavia a costituire politiche distinte da quelle “comunitarie” e ad essere governate, di norma, dal principio dell'unanimità (salvo le citate posizioni e azioni comuni attuative di strategie adottate dal Consiglio europeo e comunque non correlate a questioni militari o di difesa o su cui vi sia il veto nei termini dianzi descritti a proposito del Trattato di Nizza). L'articolo 11⁶⁶, par. 1, prevede infatti espressamente che la PESC sia soggetta a norme e procedure specifiche, esclude l'adozione di atti legislativi in tale ambito, precisa che il ruolo del Parlamento europeo e della Commissione nel settore è definito dai Trattati e circoscrive le competenze della Corte di giustizia al rispetto delle competenze dell'Unione, ai sensi dell'articolo 25 *ter*⁶⁷, e della legittimità delle decisioni che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche, ai sensi dell'articolo 240 *bis*, secondo comma, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea⁶⁸. Figurano peraltro alcune incisive innovazioni quali: l'estensione della cooperazione rafforzata al campo della difesa (articoli 28A⁶⁹, par. 6, e 28E⁷⁰ e relativo protocollo); l'impegno degli Stati membri a migliorare progressivamente le proprie capacità militari in vista della realizzazione di un'Agenzia europea per la difesa (art. 28A⁷¹, par. 3, e 28D⁷²); l'impegno degli Stati membri componenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite a chiedere che l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza vi sia invitato per presentare le posizioni comuni dell'Unione qualora queste vertano su temi all'ordine del giorno del Consiglio di sicurezza medesimo (art. 19⁷³, par. 2); la possibilità, infine, che il Consiglio affidi ad un gruppo di Stati la realizzazione di una missione per la preservazione dei valori e degli interessi dell'Unione, ovvero per lo svolgimento delle operazioni indicate all'art 28B⁷⁴, con riferimento, tra l'altro, al disarmo, a interventi umanitari, alla prevenzione dei conflitti, alla gestione delle crisi e al mantenimento della pace (art. 28A⁷⁵, par. 5, e 28C⁷⁶, par. 1).

Sono inoltre suscettibili di incidere sulla PESC e la PESD/PSDC disposizioni che pure non fanno parte del Titolo V, relativo all'azione esterna dell'Unione, quali il

⁶⁵ Art. 42 del testo consolidato.

⁶⁶ Art. 24 del testo consolidato.

⁶⁷ Art. 40 del testo consolidato.

⁶⁸ Art. 275 del testo consolidato. Al riguardo cfr. Vincenzo Guizzi, *Manuale di diritto e politica dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2015, p. 425, che evidenzia come quello della PESC resti *“il settore nel quale si fa sentire in modo acuto il deficit democratico dell'Unione”*, limitando il ruolo del Parlamento europeo in materia, ai sensi dell'art. 36 del testo consolidato del Trattato sull'Unione europea, alla possibilità di rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'Alto Rappresentante e a procedere due volte all'anno ad un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della PESC.

⁶⁹ Art. 42 del testo consolidato.

⁷⁰ Art. 46 del testo consolidato.

⁷¹ Art. 42 del testo consolidato.

⁷² Art. 45 del testo consolidato.

⁷³ Art. 34 del testo consolidato.

⁷⁴ Art. 43 del testo consolidato.

⁷⁵ Art. 42 del testo consolidato.

⁷⁶ Art. 44 del testo consolidato.

riconoscimento della personalità giuridica dell'Unione (che assorbe quella della Comunità europea), ai sensi dell'articolo 46A⁷⁷, che sarà così competente a stipulare accordi con Stati terzi e organizzazioni internazionali, e, soprattutto, l'istituzione della figura del Presidente del Consiglio europeo, eletto a maggioranza qualificata del Consiglio europeo medesimo per una durata di due anni e mezzo e rinnovabile una sola volta (art. 9B⁷⁸, par. 5). Tra i compiti del Presidente del Consiglio europeo figura infatti quello di assicurare, al suo livello, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (art 9B⁷⁹, par. 6). Considerato che l'art. 9D⁸⁰, par. 1, prevede che la Commissione (e, quindi, il suo Presidente) assicura, tra l'altro, la rappresentanza esterna dell'Unione, fatta eccezione per la politica estera e di sicurezza comune e per gli altri casi previsti dai trattati, si potrebbe ipotizzare, in teoria, una sorta di *troika* di fatto, nelle relazioni esterne, non più costituita dai tre presidenti del Consiglio europeo che finora si avvicendavano semestralmente, bensì dal Presidente eletto del Consiglio europeo, dal Presidente della Commissione europea e dall'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, la cui ripartizione dei ruoli non potrà che assestarsi sulla base dell'esperienza concreta.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Consiglio permanente dell'UEO ha preso atto, in occasione della riunione di Bruxelles del 31 marzo 2010, che l'UEO ha realizzato il suo ruolo storico e, conseguentemente, gli Stati membri hanno deciso di cessare formalmente l'attività dell'organizzazione – ivi incluso quella dell'Assemblea parlamentare, che ha tenuto la sua ultima sessione nel maggio 2011 - dal 1° luglio 2011. Le relative decisioni organizzative sono state formalizzate il 27 maggio 2011⁸¹.

In conclusione, si può rilevare che il Trattato di Lisbona ha dunque salvato i contenuti essenziali del Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa perdendo tuttavia ogni connotazione costituzionale e rinunciando, sotto il profilo redazionale, a procedere alla formulazione di un testo coordinato delle disposizioni dei vari trattati.

8 Gli sviluppi operativi dopo il Trattato di Lisbona

Con la riunione di Bruxelles dell'11 e 12 dicembre 2008, *“Il Consiglio europeo, con decisioni concrete, ha espresso la volontà di imprimere un nuovo impulso alla politica europea di sicurezza e di difesa per rispondere alle nuove sfide riguardanti la sua sicurezza”*⁸², adottando una dichiarazione sul rafforzamento della PESD e sulle relative capacità, che fissava obiettivi quantificati e precisi affinché nei prossimi anni l'Unione fosse in grado di portare a buon fine simultaneamente, al di fuori del suo territorio, una serie di missioni civili e di operazioni militari di varia portata, corrispondenti agli scenari più probabili.

⁷⁷ Art. 47 del testo consolidato.

⁷⁸ Art. 15 del testo consolidato.

⁷⁹ Art. 15 del testo consolidato.

⁸⁰ Art. 17 del testo consolidato.

⁸¹ Decision of the Council of the Western European Union on the residual Rights And Obligations of the WEU (27 May 2011) in <http://www.w eu.int/index.html>.

⁸² Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles dell'11 e 12 dicembre 2008 sulla politica europea di difesa e sicurezza, in https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/104699.pdf

A tal fine si stabiliva che l'Europa dovesse essere effettivamente in grado nei prossimi anni - facendo fronte al dispiegamento di 60.000 uomini in 60 giorni per un'operazione importante, nella gamma di operazioni previste dall'obiettivo primario 2010 e dall'obiettivo primario civile 2010 - *“di pianificare e condurre simultaneamente:*

- *due importanti operazioni di stabilizzazione e ricostruzione, con un'adeguata componente civile sostenuta da un massimo di 10.000 uomini per almeno due anni;*
- *due operazioni di reazione rapida di durata limitata utilizzando segnatamente i gruppi tattici dell'UE;*
- *un'operazione di evacuazione d'emergenza di cittadini europei (in meno di 10 giorni), tenendo conto del ruolo primario di ciascuno Stato membro nei confronti dei suoi cittadini e ricorrendo al concetto di Stato guida consolare;*
- *una missione di sorveglianza/interdizione marittima o aerea;*
- *un'operazione civile-militare di assistenza umanitaria della durata massima di 90 giorni;*
- *una dozzina di missioni civili PESD (segnatamente missioni di polizia, di Stato di diritto, di amministrazione civile, di protezione civile, di riforma del settore della sicurezza o di osservazione) in forme diverse, incluso in situazione di reazione rapida, tra cui una missione importante (eventualmente fino a 3000 esperti) che potrebbe durare vari anni.”*

Per le sue operazioni e missioni l'Unione europea avrebbe dovuto far ricorso, opportunamente e secondo le sue procedure, ai mezzi e alle capacità dei singoli Stati membri e a quelli dell'Unione nonché, se necessario per le operazioni militari, della NATO.

Il Consiglio europeo prendeva inoltre atto della relazione dell'Alto Rappresentante Ashton sull'attuazione della strategia europea in materia di sicurezza adottata nel dicembre 2003

Nella prospettiva di un rafforzamento della cooperazione europea in materia di difesa e di una razionalizzazione delle relative capacità militari, in occasione della riunione informale dei ministri della difesa del 23 e 24 settembre 2010 di Gand⁸³ veniva definita la cosiddetta intesa sul *Pooling and Sharing*, volta ad incentivare, su base volontaria, da un lato, appalti congiunti di due o più Stati di prodotti e servizi nel settore della difesa e, dall'altro, l'uso congiunto di capacità condivise. Tali iniziative vennero poi tradotte, nel 2012, in un Codice di condotta sul *Pooling and Sharing* adottato nel quadro dell'Agenzia europea della difesa (AED)⁸⁴ al fine di sostenere la cooperazione degli Stati membri nello sviluppo delle capacità di difesa. In tale ambito sono stati individuati specifici settori di collaborazione quali i rifornimenti aria-aria, la formazione degli equipaggi aerei, l'addestramento e la logistica navale, lo sviluppo delle capacità di trasporto aereo dell'intelligence e di ricognizione, inclusa la sorveglianza spaziale, il supporto medico, le comunicazioni satellitari e la sorveglianza marittima.

⁸³ EU Security and Defence News n. 24 del 1° ottobre 2010 in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/116871.pdf

⁸⁴ European Defence Agency, Code Of Conduct on Pooling & Sharing in <http://www.eda.europa.eu/docs/news/code-of-conduct.pdf>

L'impegno ad una maggiore cooperazione tra gli Stati membri consentiva di giungere, nel 2009, all'adozione di due direttive concernenti, rispettivamente, la disciplina delle modalità e delle condizioni di trasferimento all'interno della Comunità di prodotti inerenti alla difesa⁸⁵ e le procedure per l'aggiudicazione degli appalti nei settori della difesa e della sicurezza⁸⁶.

In attuazione del Trattato di Lisbona, con la decisione 2011/871/PESC⁸⁷, veniva altresì adottato il cosiddetto meccanismo "Athena", volto a definire i criteri di finanziamento delle spese di carattere militare a carico dell'Unione. Gli Stati membri, tuttavia, non sono riusciti a raggiungere, a tutt'oggi, un'intesa sulla creazione del Fondo iniziale di cui all'articolo 28 (art. 41 del testo del Trattato consolidato), paragrafo 3, per il finanziamento delle missioni per il mantenimento della pace e la prevenzione dei conflitti di agli articoli 28A (art. 42 del testo consolidato), paragrafo 1, e 28B (art. 43 del testo consolidato). Tale mancato accordo, come rilevato anche nella relazione presentata dall'Alto Rappresentante Ashton il 15 ottobre 2013⁸⁸, rischia di pregiudicare la rapidità del dispiegamento delle forze dell'Unione in caso di crisi, dovendo essere definite, prima di ogni operazione militare, delle intese *ad hoc* per il finanziamento delle relative spese.

Sulla base delle proposte presentate dall'Alto Rappresentante Ashton il 7 febbraio 2013, in occasione della riunione del Consiglio del 25 giugno 2013 è stata poi adottata una strategia sulla *Cybersecurity*⁸⁹.

Nonostante gli sviluppi operativi intervenuti, la citata relazione presentata dall'Alto Rappresentante Ashton il 15 ottobre 2013⁹⁰ – che peraltro rilevava l'acquisizione di una significativa esperienza dell'Unione con il dispiegamento di circa 30 missioni e operazioni nell'ambito della PSDC in tre Continenti che vedevano impegnati sul terreno più di 7.000 uomini e donne tra personale civile e militare – ha riscontrato sensibili elementi critici nella politica comune di sicurezza e difesa. Tra questi figurano: significative lacune nelle capacità degli Stati membri, ad esempio, nel campo dei rifornimenti in volo, del trasporto aereo e della sorveglianza; il declino delle risorse disponibili per la difesa, a fronte della persistenza di gap e duplicazioni che riducono l'efficacia della spesa; l'assenza di una visione comune di lungo termine; la mancata valorizzazione dei cosiddetti *Battlegroups*, unità militari multinazionali che pure sono state costituite ma di cui non è stato ancora definito l'utilizzo, rischiando di comprometterne l'operatività.

⁸⁵ Direttiva 2009/43/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 6 maggio 2009, che semplifica le modalità e le condizioni dei trasferimenti all'interno delle Comunità di prodotti per la difesa in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32009L0043>

⁸⁶ Direttiva 2009/81/CE del Parlamento europeo e del Consiglio del 13 luglio 2009 relativa al coordinamento delle procedure per l'aggiudicazione di taluni appalti di lavori, di forniture e di servizi nei settori della difesa e della sicurezza da parte delle amministrazioni aggiudicatrici/degli enti aggiudicatori, e recante modifica delle direttive 2004/17/CE e 2004/18/CE in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32009L0081>

⁸⁷ Decisione 2011/871/PESC del Consiglio del 19 dicembre 2011 in <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/it/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011D0871&qid=1404464420672>

⁸⁸ Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy, p. 12, in http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf

⁸⁹ Press Release, 3251st Council meeting, General Affairs, Brussels, 25 June 2013, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/genaff/137614.pdf

⁹⁰ Final Report by the High Representative/Head of the EDA on the Common Security and Defence Policy, in http://eeas.europa.eu/statements/docs/2013/131015_02_en.pdf

Inoltre, mentre nella relazione non si evincono proposte innovative quanto all'avvio di una riflessione sull'eventuale aggiornamento delle disposizioni istituzionali, sono stati tuttavia riscontrati preoccupanti ritardi nell'attuazione di importanti disposizioni del Trattato di Lisbona tra cui, oltre alla citata mancanza di consenso sulla creazione del Fondo iniziale per il finanziamento delle missioni per il mantenimento della pace di cui all'articolo 28⁹¹, il mancato sfruttamento delle possibilità offerte dagli articoli 28A⁹², paragrafo 6, e 28E⁹³ del Trattato, concernenti la realizzazione della cooperazione strutturata permanente (PESCO), e dall'articolo 28C⁹⁴, che consentirebbe al Consiglio di affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri, laddove in molte crisi internazionali si è riscontrato proprio l'intervento di singoli Stati membri.

La relazione del 2013 dell'Alto Rappresentante ha altresì segnalato il rischio che l'Europa perda l'autosufficienza tecnologica a livello strategico, mentre i dati forniti da taluni enti specializzati nonché da uno studio del Parlamento europeo hanno valutato tra i 20 e i 120 miliardi di euro il costo della "non-Europa" nel settore della difesa (per le duplicazioni e assenza di sinergie)⁹⁵, rilevando altresì che gli Stati membri, pur spendendo circa la metà degli Stati Uniti, dispongono di una capacità operativa che viene valutata inferiore al 15 per cento di quella di questi ultimi⁹⁶.

I suddetti limiti sono stati inoltre sottolineati anche nella risoluzione sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune approvata il 21 novembre 2013 dal Parlamento europeo, il quale ha altresì riscontrato come le attuali procedure di *decision making* rischino di determinare l'impossibilità di intervenire o un intervento troppo in ritardo negli scenari di crisi, come è accaduto nel caso della crisi in Mali o in Libia. Il Parlamento europeo si è altresì rammaricato per la forte opposizione di alcuni Stati membri sull'istituzione di sedi operative militari permanenti⁹⁷, ha tra l'altro sollecitato una revisione entro il 2014 della strategia sulla sicurezza europea, adottata nel 2003 e parzialmente aggiornata nel 2008, e ha proposto di formalizzare la costituzione di un Consiglio dei ministri della difesa.

Nello stesso mese si è tenuta, il 25 novembre 2013, una riunione del Consiglio nella quale venivano adottate le conclusioni sulla politica di sicurezza e di difesa comune⁹⁸. Nel documento si esprimeva apprezzamento per l'analisi del contesto strategico sviluppata nella relazione dell'Alto Rappresentante Ashton⁹⁹ e si invitava il Consiglio europeo, destinato a riunirsi il mese successivo, ad imprimere nuovo slancio alla PSDC. Rilevando come l'Unione europea costituisca "il più grande

⁹¹ art. 41 del testo consolidato.

⁹² art. 42 del testo consolidato.

⁹³ art. 45 del testo consolidato.

⁹⁴ art. 44 del testo consolidato.

⁹⁵ European Parliament Research Service, *The Cost of Non-Europe in Common Security and Defence Policy*, 2013, in [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/494466/IPOL-JOIN_ET\(2013\)494466_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/etudes/JOIN/2013/494466/IPOL-JOIN_ET(2013)494466_EN.pdf), I Centro studi sul federalismo – Istituto Affari Internazionali, *Costi della non-Europa della difesa*, 2013, in http://www.iai.it/sites/default/files/CSF-IAI_nonEuropadifesa_aprile2013.pdf

⁹⁶ European Parliamentary Research Service, *European defence cooperation: New impetus needed*, p. 6, in <http://www.europarl.europa.eu/eplibrary/130682REV1-European-defence-cooperation-FINAL.pdf>

⁹⁷ Risoluzione del Parlamento europeo del 21 novembre 2013 sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, par. 22, in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0513+0+DOC+XML+V0//IT>

⁹⁸ Council conclusions on Common Security and Defence Policy, 25 - 26 November 2013, in http://www.ceas.europa.eu/top_stories/pdf/20131126_council_conclusions_en.pdf

⁹⁹ Cfr. nota 87.

blocco commerciale del mondo e, collettivamente, il più importante donatore di aiuti umanitari e allo sviluppo”, il Consiglio evidenziava come tali caratteristiche arricchiscano “eccezionalmente” la gamma degli strumenti a disposizione dell’Unione, costituendo proprio l’articolazione della gamma di strumenti disponibili il principale punto di forza per l’Unione a livello internazionale. Il Consiglio invitava quindi l’Alto Rappresentante a predisporre un piano d’azione ambizioso volto ad imprimere nuovo slancio all’uso strategicamente coerente ed efficace di tutta la gamma degli strumenti dell’Unione. La sottolineatura dell’esigenza di un approccio globale alla sicurezza muoveva dalla constatazione che *“uno sviluppo sostenibile non è possibile senza pace e sicurezza, così come senza sviluppo ed eliminazione della povertà non sarà possibile una pace duratura”*. In tale prospettiva il Consiglio sollecitava altresì lo sviluppo della collaborazione in abiti quali: la capacità di attivare e rifornire rapidamente le forze di sicurezza per le operazioni PSDC; l’interconnessione tra la dimensione interna ed esterna della sicurezza attraverso le agenzie specializzate come l’EUROPOL, FRONTEX, il Collegio europeo di polizia (CEPOL) e l’INTERPOL; l’istituzione di un Centro servizi condivisi nel quadro di un programma volto a migliorare la condotta delle missioni civili; il rafforzamento delle capacità di risposta militare rapida attraverso una maggiore valorizzazione dei gruppi tattici europei (*EU Battlegroup*); la definizione, entro il 2014, di piani strategici sulle grandi reti in settori quali la ciberdifesa, la sicurezza marittima, la gestione integrata delle frontiere, l’efficienza energetica e la sicurezza dei sistemi spaziali. Il documento del Consiglio sottolineava inoltre l’importanza della cooperazione con altre organizzazioni - in particolare le Nazioni Unite, la NATO, l’Unione Africana e l’OSCE - e dello sviluppo delle capacità europee. In proposito veniva proposta la definizione di una specifica “tabella di marcia” in materia di difesa. Richiamando taluni progressi già conseguiti in progetti quali il trasporto strategico, il rifornimento in volo, i sistemi aerei pilotati a distanza e le comunicazioni satellitari si raccomandava infine il rafforzamento della base industriale e tecnologica di difesa europea (EDTIB) anche attraverso l’azione dell’Agenzia Europea per la Difesa (AED).

Nel Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013¹⁰⁰, per la prima volta dall’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, si è tenuto un dibattito tematico sulla difesa che ha identificato le azioni prioritarie per una più forte cooperazione, preceduto da un incontro con il Segretario Generale della NATO, Anders Fogh Rasmussen, che ha espresso apprezzamento per gli sforzi e gli impegni assunti dall’Unione europea e i suoi Stati membri. Al riguardo è opportuno tener conto che solo tre mesi prima lo stesso Rasmussen aveva richiamato gli Europei alle proprie responsabilità affermando di non ritenere possibile, nel prossimo futuro, un’operazione della NATO senza la partecipazione degli Stati Uniti perché l’Europa non dispone delle necessarie capacità¹⁰¹. Intervenendo alla Conferenza interparlamentare su PESC e PSDC a Vilnius, il 6 settembre 2013, il Segretario Generale della NATO aveva inoltre rilevato come l’Europa, pur avendo circa mezzo milione di soldati più degli Stati Uniti, ancora non riesca ad ottenere il massimo dalle impressionanti risorse di cui dispone¹⁰².

¹⁰⁰ European Council 19/20 December 2013, Conclusions, in

https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/140245.pdf

¹⁰¹ Andrew Gardner, NATO chief warns of gaps in EU defence systems, EuropeanVoice, 04.09.2013, in

<http://www.europeanvoice.com/article/nato-chief-warns-of-gaps-in-eu-defence-systems/>

¹⁰² NATO, Fulfilling Europe’s Potential, Speech by NATO Secretary General Anders Fogh Rasmussen at the Inter-parliamentary Conference for the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy, Vilnius, 06.09.2013, in

Il Consiglio europeo del 19 e 20 dicembre 2013, facendo proprie le citate conclusioni del Consiglio sulla PSDC del 25 novembre 2013, rilevava in particolare l'esigenza di una revisione dei meccanismi di finanziamento, fissava il termine del 2014 per l'adozione di un documento quadro sulla ciberdifesa e di una strategia sulla sicurezza marittima e invitava l'Alto Rappresentante a presentare una relazione sulle sfide e le opportunità per l'Unione in materia di sicurezza entro il 2015. Altre scadenze stabilite dal Consiglio europeo riguardavano: l'integrazione dei sistemi aerei pilotati a distanza (RPAS) nel Sistema dell'aviazione europea entro il 2016; la definizione di un appropriato meccanismo di finanziamento delle pertinenti attività di ricerca e sviluppo entro il 2014; l'istituzione di un Gruppo sulle comunicazioni satellitari statali entro il 2014; la presentazione congiunta da parte dell'Alto rappresentante e dell'Agenzia europea per la difesa (AED) di un documento quadro sullo sviluppo di una più sistematica cooperazione in materia di difesa; la presentazione di una relazione dell'AED entro il 2014 sull'attuazione del Codice di condotta su *Pooling and Sharing*; la presentazione congiunta da parte della Commissione europea, dell'Alto rappresentante e dell'AED di una tabella di marcia sull'attuazione e l'applicazione delle due citate direttive del 2009 sul mercato dei prodotti della difesa; la presentazione di un Piano d'azione sulla ricerca correlata alla PSDC; la definizione entro il 2014 di una tabella di marcia per lo sviluppo di *standard* comuni sull'industria della difesa nonché di una relazione sul mutuo riconoscimento delle certificazioni. Il Consiglio europeo stabiliva altresì di svolgere, entro il 2015, una verifica dei progressi compiuti sulla base di un rapporto presentato dal Consiglio dell'Unione alla luce degli elementi forniti dalla Commissione, dall'Alto Rappresentante e dall'AED.

Nel dicembre del 2013 veniva anche presentata una comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante al Parlamento europeo e al Consiglio sull'approccio globale dell'Unione ai conflitti e alle crisi esterne¹⁰³. Tale documento focalizzava una serie di misure concrete volte ad assicurare, in conformità con i principi e gli obiettivi definiti dal Trattato di Lisbona, la coerenza tra i vari strumenti dell'azione esterna (aiuti umanitari, cooperazione allo sviluppo, PESC e PSDC) e tra questi e le politiche interne (come la cooperazione giudiziaria e di polizia, il controllo delle frontiere e la politica sull'immigrazione), con particolare riferimento all'esigenza di rendere più efficace l'intervento dell'Unione nella prevenzione dei conflitti e nella risoluzione delle crisi. Partendo da un'analisi sulla crescita del numero e della complessità delle sfide globali – con riferimento ad aspetti quali il cambiamento climatico, il degrado delle risorse naturali, la crescita demografica, i flussi migratori, i traffici illeciti, la sicurezza energetica, i disastri naturali, la cibersicurezza, i conflitti regionali, la sicurezza marittima e il terrorismo – la suddetta comunicazione evidenziava, appunto, come l'esigenza di un uso ottimale di tutti gli strumenti dell'Unione fosse più forte che mai. Le proposte avanzate spaziavano dal rafforzamento degli strumenti di analisi e di *early warning* – nella consapevolezza che la prevenzione costa meno della gestione dei conflitti – agli strumenti di intervento, nel breve e nel lungo periodo come, rispettivamente, le capacità di

http://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_102852.htm

¹⁰³ European Commission - High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy, Joint Communication to the European Parliament and the Council - The EU's comprehensive approach to external conflict and crises, Brussels, 11.12.2013, in http://www.ecas.europa.eu/statements/docs/2013/131211_03_en.pdf

dispiegamento rapido e le politiche per lo sviluppo sostenibile e per lo *State-Building*.

La comunicazione congiunta della Commissione e dell'Alto Rappresentante sull'approccio globale dell'Unione veniva esaminata approfonditamente nel Consiglio degli affari esteri del 12 maggio 2014¹⁰⁴, il quale, nelle sue conclusioni, evidenziava, tra gli altri, alcuni aspetti particolarmente interessanti quali: l'importanza di inserire le missioni e le operazioni dell'Unione in una più ampia strategia per assicurarne una maggiore efficacia; l'esigenza di pianificare fin dalle prime fasi di intervento la transizione dalle azioni emergenziali di breve-medio periodo alla cooperazione allo sviluppo di lungo termine; l'efficacia dei modelli offerti dalla programmazione congiunta degli strumenti europei e di quelli degli Stati membri negli interventi di cooperazione allo sviluppo in alcune aree ai fini di un'estensione di tale approccio, nelle aree interessate, alla gestione delle crisi e delle minacce alla sicurezza.

Come si è precisato in premessa, il presente saggio non si sofferma sull'analisi dell'azione svolta dall'Unione nei vari scenari e, in particolare, in Ucraina e in Medio Oriente interessati da crisi di viva attualità. Dal punto di vista dell'assetto istituzionale della PSDC appare tuttavia degno di attenzione il richiamo fatto dal Consiglio europeo del 20 e 21 marzo 2015¹⁰⁵, che aveva preceduto il Consiglio affari esteri testé citato, il quale, ancorché fosse incentrato sulla situazione in Ucraina, aveva richiamato l'importanza, ai fini di un approccio globale, del sostegno dato dalle missioni e operazioni della PSDC al rafforzamento delle capacità delle istituzioni africane nella prevenzione dei conflitti e nella gestione delle crisi nel quadro dell'Architettura per la pace e la sicurezza in Africa (APSA).

Nel successivo Consiglio affari esteri del 22 luglio 2014¹⁰⁶ veniva esaminato l'ultimo rapporto annuale presentato da Catherine Ashton¹⁰⁷ il quale, oltre a spaziare sulla politica dell'Unione europea in relazione ai vari scenari mondiali e alle sfide globali, forniva specifiche indicazioni sull'attuazione delle conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2013 in materia di PSDC soffermandosi sullo sviluppo delle capacità civili e militari, e sui progressi compiuti in ambiti quali: le analisi satellitari; gli strumenti di valutazione delle missioni e delle azioni svolte; le esercitazioni congiunte e la formazione; la standardizzazione; l'elaborazione di strategie settoriali (come la cibersicurezza, la sicurezza marittima, la protezione ambientale e l'efficienza energetica); il partenariato con altre organizzazioni, *in primis* la NATO, e con Stati non membri; l'efficacia delle capacità di intervento rapido; la pianificazione di un approccio globale; il coordinamento degli strumenti dell'azione esterna con le politiche interne.

¹⁰⁴ Council of the European Union, Press Release, 3312th Council meeting, Foreign Affairs, Brussels, 12 May 2014, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/142563.pdf

¹⁰⁵ European Council Conclusions, 20/21 March 2014, in https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/141749.pdf

¹⁰⁶ Council of the European Union, Press Release, 3330th Council meeting, Foreign Affairs, Brussels, 22 July 2014, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressdata/EN/foraff/144098.pdf

¹⁰⁷ Council of the European Union, 2013 – Annual report from the High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy to the European Parliament, 22 July 2014, in <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12094-2014-INIT/en/pdf>

Nel Consiglio europeo del 30 agosto 2014¹⁰⁸ è stato designato come nuovo Alto Rappresentante per gli Affari esteri e la Politica di sicurezza, fino al 31 ottobre 2019, il Ministro degli affari esteri e della cooperazione italiano, Federica Mogherini, che avrebbe assunto le funzioni, anche in qualità di Vice Presidente della Commissione europea, dal 1° novembre 2014. Particolarmente significativa appare la dichiarazione dell'Alto rappresentante Federica Mogherini, in occasione dell'audizione dinanzi al Parlamento europeo il 6 ottobre 2014¹⁰⁹, inerente, tra l'altro, al proprio impegno a semplificare i processi decisionali nel campo della politica estera e di sicurezza comune, senza esitare a raccomandare l'uso del voto a maggioranza qualificata, laddove consentito dal Trattato, per un più efficace conseguimento degli obiettivi. Si tratta di un impegno rilevante posto che, dal punto di vista istituzionale, il mantenimento del criterio dell'unanimità nei settori della PESC e della PSDC, salvo le eccezioni sopra descritte, appare il principale – sebbene non l'unico – limite dell'azione dell'Unione.

Degno di nota, infine, sotto il profilo degli sviluppi istituzionali, appare l'adozione di un quadro politico per la cooperazione sistematica di lungo termine in materia di difesa, adottato dal Consiglio affari esteri che si è tenuto il 18 novembre 2014¹¹⁰. Sottolineando come gli eventi stessero evolvendosi rapidamente e drammaticamente alle porte dell'Europa in aree quali l'Iraq, la Libia, il Sahel, la Siria e l'Ucraina, il Consiglio ha esaminato i progressi compiuti nell'attuazione delle conclusioni del Consiglio europeo del dicembre 2013 riferiti nella citata relazione annuale del precedente Alto Rappresentante, Catherine Ashton, presentata nel luglio 2014¹¹¹. Il Consiglio ha inoltre stabilito di rimettersi al prossimo Consiglio europeo che si terrà nel maggio del 2015 per la definizione degli ulteriori obiettivi, affidando alla Commissione, al nuovo Alto Rappresentante, Federica Mogherini, e all'Agenzia europea per la difesa il compito di presentare opportune indicazioni entro il mese di aprile 2015.

Per quanto concerne il suddetto documento quadro sulla cooperazione a lungo termine in materia di difesa, adottato nella riunione del 17 e 18 novembre 2014¹¹², l'attenzione risulta incentrata, da un lato, sull'esigenza di assicurare la coerenza delle capacità di pianificazione europee con quelle della NATO, nel rispetto dell'autonomia decisionale di entrambe le organizzazioni, e, dall'altro, sull'incoraggiamento delle sinergie, in tutti gli ambiti, tra gli strumenti dell'Unione e quelli degli Stati membri. In particolare, per assicurare la coerenza strategica, gli Stati membri potranno avvalersi, su base volontaria, dell'AED per la revisione dei sistemi di difesa nazionali. Il documento riscontra inoltre l'esigenza di aumentare l'informazione reciproca e la trasparenza, di individuare e analizzare i limiti delle capacità europee, di pianificare lo sviluppo di capacità prioritarie in cooperazione, di coordinare i nuovi programmi, di approfondire la cooperazione nella pianificazione

¹⁰⁸ European Council Conclusions, 30 August 2014, in

http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/144538.pdf

¹⁰⁹ European Parliament, Highlights from the European Parliament hearing of Federica Mogherini, 6 October 2014, in

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536416/EXPO_BRI\(2014\)536416_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2014/536416/EXPO_BRI(2014)536416_EN.pdf)

¹¹⁰ Council of the European Union, Press Release, 3346th Council meeting, Foreign Affairs, Brussels, 17 and 18 November 2014, in http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/EN/foraff/145816.pdf

¹¹¹ Cfr. Nota 104.

¹¹² Council of the European Union, Policy Framework for Systematic and Long-Term Defence Cooperation, Brussels 18 November 2014, in

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/documents/sede/dv/sede031214defencecooperation_/sede031214defencecooperation_en.pdf

nazionale in materia di difesa, di intensificare la collaborazione nei campi dell'industria e delle commesse per la difesa nonché nelle attività di manutenzione, formazione, esercitazione e ricerca e sviluppo. Su questi temi viene altresì prevista una valutazione periodica da parte del Consiglio sui progressi compiuti in termini di sviluppo delle capacità europee, in vista di una revisione ulteriore del documento stesso entro tre anni sulla base di una relazione che sarà presentata dall'Alto Rappresentante.

9 Conclusioni

Sebbene le norme che interessano gli aspetti procedurali della PESC e della PSDC non siano state sostanzialmente modificate nel passaggio tra i testi dei due Trattati del 2004 e del 2007, si deve ritenere che l'affermazione della volontà di non voler fondare le istituzioni dell'Unione europea su un atto di tipo costituzionale si rifletterà necessariamente anche sul merito del funzionamento concreto della PESC e della PSDC. Tale timore è avvalorato dagli scarsi progressi realizzati negli anni successivi al Trattato di Lisbona, sia sul piano del mancato sfruttamento, dal punto di vista operativo, della pienezza delle sue potenzialità, come illustrato nel paragrafo precedente, sia e tanto più, sul piano istituzionale, dalla mancata affermazione di nuove proposte per andare oltre le previsioni normative del Trattato di Lisbona.

Si tratta, in sintesi, di un chiaro sintomo del perdurare, a più di cinquant'anni dal fallimento della CED, di profonde riserve sulla prospettiva di un'integrazione completa delle politiche estere e di difesa e, più in generale, delle difficoltà che persistono nell'individuare i contorni essenziali di quell'identità comune (in termini di valori, di cultura, di interessi e delle conseguenti prospettive strategiche) necessaria, da un lato, per giustificare la cessione di ulteriori margini di sovranità e, dall'altro, per conferire maggiore efficacia agli interventi di politica estera, di sicurezza e di difesa dell'Europa, dei quali le missioni a scopo umanitario, ivi incluse le operazioni di *peacekeeping*, costituiscono una delle più significative proiezioni.

Al riguardo si rileva, in primo luogo, l'esigenza di un'ulteriore evoluzione sul piano culturale che assicuri pieno e trasparente sostegno da parte dei cittadini europei al processo di costruzione istituzionale. Occorre in particolare favorire lo sviluppo della consapevolezza di appartenere ad un destino comune¹¹³, in cui insieme ci si difende più efficacemente e insieme si tutelano i valori e gli interessi condivisi, che sono molti di più di quelli che dividono i *partners* europei. Ed in nome di una più efficace difesa comune, rispetto a quella che potrebbe essere assicurata dalle sole istituzioni nazionali e dalla cooperazione nell'attuale quadro di accordi, occorre sviluppare un confronto sulla disponibilità a cedere ulteriori quote di sovranità, beninteso seguendo un processo trasparente, che assicuri il pieno coinvolgimento dei Parlamenti e dell'opinione pubblica nel dibattito su rischi, costi e opportunità comuni e ferma restando la coerenza con gli impegni assunti nel lambito dell'Alleanza Atlantica che ha comunque garantito più di mezzo secolo di pace e stabilità

¹¹³ Destino comune richiamato anche nella citata risoluzione del Parlamento europeo del 21 novembre 2013, parag. 14, in <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2013-0513+0+DOC+XML+V0//IT>.

In secondo luogo è necessario che dal processo culturale scaturisca un nuovo slancio istituzionale che consenta di andare oltre il Trattato di Lisbona, assicurando un maggiore spazio di intervento alle istituzioni comuni rispetto alle procedure di carattere intergovernativo che pervengono ineluttabilmente al nodo dell'unanimità. Ma se l'unanimità dei consensi è necessaria per riconoscere di appartenere ad un destino comune e decidere ulteriori progressi istituzionali, una volta conseguiti tali progressi sarà necessario accettare il dato di fatto che le crisi internazionali non consentono di procedere sempre all'unanimità e, quindi, si dovrà aprire la strada ad un maggiore ricorso a deliberazioni a maggioranza anche nel campo delle ulteriori decisioni concernenti la politica estera e di sicurezza (PESC) e la politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC).

In terzo luogo si potrà procedere alla definizione di vere e coerenti opzioni strategiche comuni, articolate in relazione a ciascuna sfida globale e a ciascuna area di crisi e dotate di strumenti credibili ed efficaci. Solo il senso culturale e politico di un destino comune potrà infatti consentire l'adozione di vere strategie comuni, intendendo come tali quelle in relazione alle quali si riscontri il consenso ad assoggettarvi tutti i mezzi disponibili. Solo una tale prospettiva consentirà, da un lato, lo sfruttamento di tutte le sinergie possibili tra risorse nazionali e risorse dell'Unione, tra aiuti umanitari, interventi di cooperazione allo sviluppo, di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi e reti diplomatiche, nonché tra attività inerenti alle relazioni esterne e politiche interne e, dall'altro, una riduzione dei costi conseguente alla razionalizzazione delle duplicazioni derivanti degli attuali strumenti nazionali.

Di fronte alle sfide che abbiamo davanti, dobbiamo chiederci se la peggiore minaccia non venga dalla nostra irrisolutezza e valutare, quindi, se non sia preferibile rinunciare all'unanimità che avere un'Europa incapace di decidere.

** Già Consigliere parlamentare e Segretario della Commissione affari esteri del Senato della Repubblica