



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Organizzazione Internazionale

**L'UNIONE EUROPEA E IL MANTENIMENTO DELLA PACE NEL
MEDIO ORIENTE**

RELATORE

Prof.ssa Maria Beatrice DELI

CANDIDATO

Raffaele MANCINO

Matricola 617122

CORRELATORE

Prof. Mario TELÒ

ANNO ACCADEMICO

2012/2013

Indice

INTRODUZIONE	3
CAPITOLO 1. Il mantenimento della pace nell'Unione europea: dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona	6
1.1. I primordi dell'integrazione europea.....	7
1.1.1. Il mantenimento della pace nel secondo dopoguerra	7
1.1.2. Il mantenimento della pace nei progetti politici presentati durante gli anni '50.....	10
1.2. Dal Trattato di Roma all'Atto Unico Europeo.....	11
1.2.1. Il Trattato di Roma	11
1.2.2. La Cooperazione Politica Europea.....	13
1.2.3. L'Atto Unico Europeo.....	15
1.3. Il Trattato di Maastricht e la nascita della Politica Estera e di Sicurezza Comune	16
1.3.1. Il Trattato di Maastricht	16
1.3.2. Gli sviluppi successivi a Maastricht	22
1.4. Il Trattato di Amsterdam e il riconoscimento della competenza dell'Unione europea a costituire operazioni di pace	25
1.4.1. Il Trattato di Amsterdam	25
1.4.2. I rapporti tra UE e UEO in tema di mantenimento della pa- ce.....	32
1.5. Il Trattato di Nizza e lo sviluppo e il consolidamento della Poli- tica Europea di Sicurezza e di Difesa	36
1.5.1. La dichiarazione di St. Malo e i Consigli europei di Colonia ed Helsinki.....	36
1.5.2. Il Consiglio europeo di Santa Maria de Feira e gli aspetti ci- vili di gestione delle crisi.....	43
1.5.3. Il Trattato di Nizza.....	46
1.5.4. Gli sviluppi della PESD successivi a Nizza	50
1.6. Le innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona.....	53
1.6.1. La coerenza dell'azione esterna nel Trattato di Lisbona	53

1.6.2. Novità relative ai principali organi in ambito PESC	56
1.7. La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune	59
1.7.1. La PSDC e il mantenimento della pace.....	59
1.7.2. I principali organi in ambito PSDC	62
1.7.3. L'iter di gestione delle crisi	65
1.7.4. Considerazioni conclusive	68
CAPITOLO 2. Il ruolo dell'Unione europea nel mantenimento della pace nel Medio Oriente: la gestione delle crisi attraverso le missioni civili di mantenimento della pace	70
2.1. La politica europea di mantenimento della pace nel Medio Oriente	71
2.1.1. Considerazioni introduttive: definizioni e quadro normativo di riferimento	71
2.1.2. L'Unione europea e il Medio Oriente	76
2.2. La missione in Iraq: EUJUST LEX-Iraq	87
2.3. Le missioni nei Territori Palestinesi: EUPOL COPPS ed EUBAM Rafah	94
2.3.1. EUPOL COPPS	95
2.3.2. EUBAM Rafah	105
2.4. La missione in Afghanistan: EUPOL Afghanistan	115
2.5. Considerazioni conclusive	125
CAPITOLO 3. Il ruolo dell'Unione europea nel mantenimento della pace nel Medio Oriente: strumenti di varia natura	129
3.1. Le sanzioni.....	130
3.1.1. La competenza dell'Ue in materia di sanzioni.....	130
3.1.2. Libia e Siria: due recenti casi.....	138
3.2. Il processo di pace nel Medio Oriente.....	150
3.3. Le politiche di partenariato: obiettivi, strumenti e strategie..	165
CONCLUSIONI	174
BIBLIOGRAFIA	179
SITOGRAFIA.....	204

Introduzione

Il Medio Oriente ha da sempre costituito un punto nevralgico per le relazioni internazionali, a tal punto che l'espressione stessa di "Medio Oriente" è configurabile più che altro come un'espressione geopolitica piuttosto che geografica. A partire dalla fine del secondo conflitto mondiale, con la dissoluzione definitiva degli imperi coloniali europei e la conseguente nascita degli Stati mediorientali indipendenti, le tensioni e i conflitti regionali hanno conosciuto un continuo e costante incremento in termini di recrudescenza, mostrando le difficoltà insite nella possibilità di convivenza pacifica tra Stati limitrofi contraddistinti da differenti tradizioni, storie, realtà istituzionali e culti religiosi.

Una delle esigenze maggiormente avvertite dalla comunità internazionale riguarda la necessità di promuovere la pace nel contesto mediorientale, attraverso l'utilizzo di diversi strumenti e politiche, in modo da creare le condizioni necessarie per una pace giusta e durevole, al fine di permettere agli Stati della regione di vivere pacificamente tra di loro.

Partendo da questa prospettiva, lo scopo del presente elaborato consiste nell'illustrare il modo in cui l'Unione europea contribuisce al mantenimento della pace nel Medio Oriente, analizzando i diversi approcci, i vari strumenti e le differenti politiche poste in essere nel contesto mediorientale.

Il primo capitolo ripercorre lo sviluppo delle competenze dell'Unione europea in riferimento al tema del mantenimento della pace. Partendo dai primordi dell'integrazione europea, si illustreranno le tappe fondamentali che hanno condotto l'Unione europea a dotarsi di una propria competenza nel mantenimento della pace e del riconoscimento giuridico a costituire operazioni di pace. Attraverso

un'attenta analisi dei Trattati istitutivi e delle conclusioni dei Consigli europei, verranno delineati i tratti salienti della Politica Estera e di Sicurezza Comune e della Politica Europea di Sicurezza e di Difesa, fino ad arrivare all'attuale Politica di Sicurezza e di Difesa Comune, attuale quadro normativo di riferimento per la costituzione di missioni volte al mantenimento della pace.

Sulla base di questo quadro teorico di riferimento, la discussione sarà incentrata su due diversi ambiti dell'azione dell'Unione europea nel mantenimento della pace nel Medio Oriente: la gestione delle crisi e la risoluzione dei conflitti.

Da una parte, il secondo capitolo illustra il ruolo dell'Unione europea nella "gestione delle crisi" tramite il ricorso alle pratiche del *peacebuilding*, analizzando le missioni civili condotte nel Medio Oriente, in particolare in Iraq, nei Territori Palestinesi e in Afghanistan. Tramite queste missioni, l'Unione europea cerca di promuovere la pace attraverso il consolidamento dello Stato di Diritto, la riforma del settore della sicurezza, la formazione delle forze di polizia e il monitoraggio del rispetto delle regole derivanti da accordi conclusi tra le parti in conflitto. Si tratta di un ruolo che si inserisce maggiormente in uno scenario post-conflittuale e che è volto principalmente alla ricostruzione delle istituzioni sociali, civili e politiche, congiuntamente agli sforzi portati avanti da altri attori internazionali. Il capitolo viene inoltre introdotto da una breve ricostruzione della politica estera adottata dall'Unione europea nei confronti del Medio Oriente, al fine di promuoverne la pace e la stabilità, assieme ad alcune considerazioni introduttive che si rendono necessarie per illustrare l'ambito di riferimento della presente analisi.

D'altro canto, il terzo capitolo illustra il ruolo dell'Unione europea nella "risoluzione dei conflitti" tramite il ricorso alle pratiche del *peacemaking*, il quale comprende tutta quella serie di attività volte ad affrontare le incompatibilità soggiacenti a un determinato conflitto, con l'obiettivo di risolverlo. In tale contesto, l'Unione ricorre a diversi

strumenti e politiche nel Medio Oriente, a seconda del caso in questione.

Anzitutto, l'Unione può adottare le cosiddette “sanzioni”, misure restrittive che vengono imposte nel caso in cui si verificano gravi circostanze e che sono volte a determinare un cambiamento di comportamento in quegli attori che, nel corso di un conflitto, si sono resi responsabili di violazioni dei diritti umani o del diritto internazionale, con l'obiettivo di porre fine al conflitto stesso e ripristinare la pace. I due casi considerati (Libia e Siria) mostrano in che modo l'Unione possa contribuire al mantenimento della pace minando le fondamenta stesse di un regime autoritario, privandolo dei mezzi e delle risorse necessarie utilizzate per commettere violenze e soprusi nei confronti della popolazione civile.

In secondo luogo, l'Unione contribuisce al mantenimento della pace fungendo da mediatore nella risoluzione del conflitto arabo-israeliano. Nel presente elaborato, si fornisce in particolare una visione d'insieme del ruolo che l'Unione europea ricopre nel processo di pace. In tale contesto, l'azione dell'Unione non è incentrata specificamente sulla risoluzione diretta del conflitto, bensì è focalizzata su specifiche questioni, come la normalizzazione delle relazioni tra Israele e gli Stati arabi, lo sviluppo socio-economico dei Territori Palestinesi, e lo sviluppo istituzionale dell'Autorità Palestinese.

Infine, l'Unione europea ha stipulato tutta una serie di partenariati e ha adottato diverse politiche economiche con alcuni Paesi del Medio Oriente, aventi come scopo ultimo quello di promuovere la pace. Quest'approccio, in particolare, è incentrato sulla cosiddetta clausola di condizionalità, che condiziona l'integrazione dell'economia europea con quella dei Paesi mediorientali alla realizzazione, da parte di questi ultimi, di tutta una serie di riforme politiche aventi come obiettivo ultimo e definitivo il consolidamento della pace e la convivenza pacifica tra gli Stati della regione.

Capitolo 1

Il mantenimento della pace nell'Unione europea: dal Trattato di Roma al Trattato di Lisbona

Il presente capitolo ripercorre lo sviluppo delle competenze dell'Unione europea in riferimento al tema del mantenimento della pace. Partendo dai primordi dell'integrazione europea, si illustreranno le tappe fondamentali che hanno condotto l'Unione europea a dotarsi di una propria competenza nel mantenimento della pace e del riconoscimento giuridico a costituire operazioni di pace. Attraverso un'attenta analisi dei Trattati istitutivi e delle conclusioni dei Consigli europei, verranno delineati i tratti salienti della Politica Estera e di Sicurezza Comune e della Politica Europea di Sicurezza e di Difesa, fino ad arrivare all'attuale Politica di Sicurezza e di Difesa Comune, attuale quadro normativo di riferimento per la costituzione di missioni volte al mantenimento della pace.

1.1. I primordi dell'integrazione europea

1.1.1. Il mantenimento della pace nel secondo dopoguerra

Il tema del mantenimento della pace all'interno dell'Unione europea ha conosciuto un graduale sviluppo nel tempo, potendosi ascrivere difatti a quel tentativo, portato avanti dal continente europeo, di attuare una vera e propria cooperazione in ambito politico oltretutto economico, in particolare per ciò che concerne la politica estera. Tale tentativo, che avrebbe assunto svariate forme e denominazioni, dalla Cooperazione Politica Europea fino alla Politica Estera e di Sicurezza Comune, aveva come scopo fondamentale quello di accrescere l'influenza del continente europeo sulla scena internazionale attraverso un unico e coerente approccio.

Gli sforzi in tal senso, sebbene abbiano conosciuto una profonda e formale istituzionalizzazione soltanto con l'entrata in vigore dei vari Trattati istitutivi, possono esser fatti risalire fino al periodo conseguente la fine della Seconda Guerra mondiale, sullo sfondo di un'Europa martoriata dalla tragedia bellica e divisa da profonde fratture economiche, sociali e politiche. Fin dal secondo dopoguerra, difatti, è rintracciabile la volontà dei padri fondatori di adoperarsi per una ricostruzione non soltanto economica, ma anche e (forse) soprattutto politica dell'Europa, essendo ampiamente consapevoli che le cause scatenanti il conflitto bellico avessero profonde radici di varia natura, compresa quella politica. Si trattava di un nobile obiettivo che, tuttavia, varie e concomitanti cause avrebbero reso impraticabile per molto tempo. Nonostante ciò, è possibile dimostrare che l'attenzione dei padri fondatori per il tema del mantenimento della pace è presente fin dai primordi dell'integrazione europea, nonostante sia collocato su un orizzonte politico-giuridico ben lontano da quello

che tutti noi conosciamo e dal modo stesso in cui lo intendiamo tutt'oggi.

Già i primi movimenti europeisti, sorti ancor prima della fine del secondo conflitto mondiale, auspicano la creazione di un'Europa unita che possa, tra l'altro, apportare un notevole contributo al mantenimento della pace, seppur i riferimenti in tale ambito appaiono ancora alquanto timidi e legati essenzialmente al desiderio di creare un'Europa federale. Ad esempio, Altiero Spinelli ed Ernesto Rossi, nella loro lettera del Dicembre 1942 indirizzata al conte Carlo Sforza, scrivono che *«gli Stati Uniti d'Europa sono l'unica forma in cui il nostro continente può collaborare effettivamente con gli Stati Uniti d'America per una pace giusta e durevole: sono la premessa indispensabile del regno del diritto nel mondo»*¹. Il primo convegno del movimento italiano per la Federazione Europea, tenutosi a Milano il 27 e 28 Agosto 1943, nella propria mozione finale suggerisce di trasferire alla Federazione Europea *«l'amministrazione della pace e della libertà su tutto il territorio europeo»* e descrive la stessa Federazione come un *«ordinamento politico che garantisca la pace e la giustizia internazionale»*². Il Movimento Paneuropeo, nel 1944, adotta a New York un progetto di Costituzione degli Stati Uniti d'Europa nel quale figura un'intera sezione dedicata al tema degli Affari Esteri (sezione VII), il cui articolo 55 sancisce che *«l'Unione deve cooperare con gli altri Stati, o gruppi di Stati, al fine di creare un'organizzazione mondiale per il mantenimento della pace e della sicurezza»*³. Infine, il Comitato Direttivo della Federazione (uno dei membri fondatori dell'Unione europea dei Federalisti) in una Risoluzione del 15 Novembre 1949 afferma che *«la conclusione rapida di un'unione politica ed economica dell'Europa [...] è più che mai*

¹ A. Spinelli, E. Rossi, *Lettera dei federalisti confinati a Ventotene a Carlo Sforza*, in "Historical Archives of the European Union – Walter Lipgens", WL 118, Firenze.

² *Mozione adottata dal movimento italiano per la Federazione europea*, 27-28 Agosto 1943, Milano, in "Historical Archives of the European Union – Walter Lipgens", WL 118, Firenze.

³ *Draft Constitution of the United States of Europe*, 1944, New York, in "Historical Archives of the European Union", ME 497, Firenze.

indispensabile alla prosperità dei popoli interessati alla salvaguardia della pace nel mondo intero»⁴.

Riferimenti al mantenimento della pace sono presenti anche negli atti conclusivi adottati dai congressi e dalle conferenze ufficiali dei movimenti europeisti. Ad esempio, l'Unione Parlamentare Europea, durante il suo secondo Congresso di Interlaken, adotta un piano dettagliato per la costruzione degli Stati Uniti d'Europa, nel quale si prevede l'assegnazione, in capo al Parlamento della Federazione, di tutta una serie di poteri al fine di «*mantenere la pace, l'ordine e il buon governo*»⁵; e il Movimento Europeo, nel 1949, adotta una Dichiarazione politica nella quale afferma la necessità per l'Europa di unirsi al fine di «*salvaguardare le pace e la libertà dei suoi popoli*»⁶.

Persino all'interno della Dichiarazione Schuman del 9 Maggio 1950 è rintracciabile un riferimento alla pace. Questa dichiarazione, che può essere considerata senza ombra di dubbio una tappa fondamentale nella storia dell'unificazione europea, pur essendo impostata su un impianto prettamente economico relativo alla gestione congiunta franco-tedesca del carbone e dell'acciaio, poggia le proprie fondamenta su una prospettiva di lungo periodo mirante a gettare le basi di una più stretta collaborazione tra gli Stati europei. A tal proposito, in essa si sostiene che la produzione del carbone e dell'acciaio sarà offerta al mondo «*per contribuer [...] allo sviluppo di opere di pace*»⁷, un obiettivo che sarebbe stato poi ripreso nel Preambolo del Trattato istitutivo della Comunità europea del carbone e dell'acciaio⁸, pur trat-

⁴ Risoluzione del Comitato Direttivo della Federazione, 15 Novembre 1949, "Historical archives of the Council of Europe", Strasburgo. Union européenne des fédéralistes, 03427, Vol. 1, 1949.

⁵ Il piano d'Interlaken, Settembre 1948, in « Historical archives of the Council of Europe », Union paneuropéenne/Union parlementaire européenne, 1947, 24033, Strasburgo.

⁶ Dichiarazione di politica europea del Movimento Europeo, 25-28 Febbraio 1949, Bruxelles, in "Nouvelles de l'Europe, Le Congrès de Bruxelles", Organisation et Activités du Mouvement Européen, Parigi.

⁷ Dichiarazione di Robert Schuman, 9 Maggio 1950, Parigi, disponibile su www.robert-schuman.eu.

⁸ Nel Preambolo del Trattato si legge infatti che le Alte Parti contraenti sono volenterose di «concorrere [...] al progresso delle opere di pace». *Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio*, 18 Aprile 1951, Parigi. Il resto del trattato disciplina la struttura della Comunità e l'amministrazione congiunta delle riserve di carbone e acciaio.

tandosi quest'ultima di un'organizzazione prettamente economica sorta sulle basi del piano Schuman.

1.1.2. Il mantenimento della pace nei progetti politici presentati durante gli anni '50

La volontà di attuare una più stretta cooperazione politica, concernente altresì il mantenimento della pace, è presente anche in altri progetti presentati durante gli anni '50. Il piano Pleven del 1950, ad esempio, prevede la creazione di un esercito comune europeo, sotto comando unificato, avente come principale scopo quello «*della difesa e della sicurezza internazionale e della pace*»⁹. Tale piano nasce dalle crescenti preoccupazioni riguardo la necessità di rafforzare la sicurezza e la difesa europea, e sarà il punto di partenza che condurrà alla firma del Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa (CED). Tali preoccupazioni, peraltro, sono avvertite anche in seno ad altri organismi internazionali¹⁰, se è vero che l'11 Agosto 1950 l'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa adotta una risoluzione proposta da Winston Churchill con la quale auspica la creazione immediata di un'armata europea «*desiderosa di esprimere il suo attaccamento al mantenimento della pace*»¹¹. La Conferenza di Parigi, poi, incaricata di redigere il Trattato istitutivo della CED, il 4 Febbraio 1952 adotta un rapporto riguardo tale progetto nel quale si sottolinea che lo scopo finale della costituenda Comunità di Difesa sarà quello di «*garantire la pace contro ogni minaccia presente e futura*»¹²; e nello

⁹ Dichiarazione di René Pleven sulla creazione di un'armata europea, 24 Ottobre 1950, Parigi.

¹⁰ Tanto è vero che Robert Schuman, Ministro degli Affari Esteri francese, in un discorso pronunciato il 15 Febbraio 1951 ricorda come l'idea dell'Armata europea non sia un'invenzione della Francia, bensì sia stata «consacrata da un voto dell'Assemblea Consultiva del Consiglio d'Europa», *Discorso di Robert Schuman*, 15 Febbraio 1951.

¹¹ *Discorso di Winston Churchill*, 11 Agosto 1950, Strasburgo, in "Conseil de l'Europe – Assemblée consultative", *Compte-rendu, Deuxième session. 7 au 28 août 1950. Tome I. Séances 1 à 12. 1950.* Strasburgo.

¹² *Rapporto della Conferenza di Parigi sul progetto CED*, 4 Febbraio 1952, Parigi.

stesso Preambolo del Trattato CED¹³, le Alte Parti contraenti si dichiarano «risolute a contribuer [...] al mantenimento della pace»¹⁴. Di più, anche nella bozza del Trattato istitutivo della Comunità Politica Europea¹⁵ è contenuto un esplicito riferimento al tema della pace laddove gli Stati partecipanti sostengono la necessità di «contribuire [...] al progresso delle opere di pace»¹⁶.

Come si nota, l'attenzione nei confronti del mantenimento della pace è presente anche prima della creazione "ufficiale" della Comunità Europea avvenuta durante gli anni '50. Si tratta, tuttavia, di timidi riferimenti che contraddistinguono più che altro la necessaria premessa di qualsivoglia tentativo di integrazione e/o collaborazione tra gli Stati europei: non è ancora possibile, in altri termini, parlare di una vera e propria competenza nel mantenimento della pace maturata nel contesto europeo, anche perché i progetti di cooperazione politica, come accennato, non sono andati incontro a un felice destino.

1.2. Dal Trattato di Roma all'Atto Unico Europeo

1.2.1. Il Trattato di Roma

Il rilancio del processo di integrazione europea, avvenuto grazie alla Conferenza di Messina del 1955, pur costituendo un fondamentale passo in avanti per la creazione di un'Europa più unita e solidale rappresenta nel contempo un'accresciuta consapevolezza dell'impossibilità, almeno momentanea, di discutere i temi legati alla

¹³ Nonostante i buoni auspici, il Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa fu rigettato da un voto contrario dell'Assemblea Nazionale Francese il 30 Agosto 1954, la quale in tal modo ne impedì l'entrata in vigore decretando nel contempo la dissoluzione del progetto in questione.

¹⁴ *Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa*, 27 Maggio 1952, Parigi.

¹⁵ Il progetto di Comunità Politica Europea avrebbe dovuto costituire, nelle intenzioni dei suoi promotori, il corollario istituzionale della CED. Tuttavia, a seguito del fallimento di quest'ultima, anche il progetto in questione venne accantonato. Fu un segno evidente dell'impossibilità di affrontare le questioni relative alla difesa e alla sicurezza a pochi anni di distanza dalla fine del secondo conflitto mondiale, considerate le troppe divergenze e gli interessi conflittuali delle parti in gioco.

¹⁶ *Progetto di Trattato contenente lo Statuto della Comunità Europea*, 10 Marzo 1953, Strasburgo.

difesa e alla sicurezza¹⁷ e, dunque, alla cooperazione politica. Cioè a dire, la tematica dominante è ancora quella economica.

L'allora Comunità Economica Europea¹⁸, sorta a seguito della Conferenza succitata, è stata concepita infatti come un'organizzazione regionale di stampo prettamente economico, avente lo scopo di «*realizzare l'integrazione economica e sociale tra gli Stati membri*»¹⁹.

Il Trattato di Roma del 1957, istitutivo della Comunità Economica Europea, non prevede infatti una vera e propria competenza della Comunità nel mantenimento della pace, limitandosi ad operarne un semplice richiamo all'interno del Preambolo, laddove le Alte Parti contraenti, nel decidere di istituire la Comunità, si dichiarano «*risoluti a rafforzare [...] le difese della pace e della libertà, facendo appello agli altri popoli d'Europa, animati dallo stesso ideale*»²⁰.

Inoltre, lo stesso Trattato istitutivo, all'art. 224, esorta gli Stati membri a consultarsi per evitare che il funzionamento del mercato comune possa risentire di eventuali misure adottate da uno Stato membro «*per far fronte agli impegni da esso assunti ai fini del mantenimento della pace e della sicurezza internazionale*»²¹. Si tratta più che altro di un riflesso esterno dell'azione della Comunità.

¹⁷ Oltre che a causa dei motivi succitati, un altro fattore che comprimeva la possibilità degli Stati europei di discutere di un'eventuale integrazione politica nel campo della sicurezza e della difesa era la forte dipendenza dagli Stati Uniti durante il periodo della Guerra Fredda, dato il loro notevole contributo alla difesa del continente europeo tramite la partecipazione all'Alleanza Atlantica.

¹⁸ Una ricostruzione dettagliata della storia e dell'evoluzione dell'integrazione europea non rientra tra i fini del presente elaborato, dovendosi considerare implicita e già conosciuta. Basterà qui ricordare che, da un punto di vista strettamente formale, il processo di integrazione europea ha inizio con la creazione della CEECA nel 1952 e, in seguito, della Comunità Economica Europea, formalmente istituita con il Trattato di Roma del 25 Marzo 1957 (assieme all'EURATOM), successivamente denominata semplicemente Comunità Europea con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht del 7 Febbraio 1992 (con il quale, peraltro, è diventata il Primo Pilastro della costituenda Unione europea). Dal 1 Dicembre 2009, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, essa formalmente non esiste più, essendo stata assorbita all'interno dell'Unione europea.

¹⁹ A. Bassu, *Il mantenimento della pace nel diritto dell'UE*, Milano, A. Giuffrè, 2007, pag. 39.

²⁰ Preambolo, *Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea*, Roma, 25 Marzo 1957. Il resto del Trattato, com'è noto, prevede la costituzione del mercato unico interno e l'attuazione di tutta una serie di politiche economiche e commerciali.

²¹ Art. 224, *Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea*, Roma, 25 Marzo 1957.

A parte questi due brevi e generici richiami, dunque, il Trattato istitutivo «*non conteneva disposizioni in materia di mantenimento della pace*»²².

1.2.2. La Cooperazione Politica Europea

Per il rilancio della cooperazione politica bisogna aspettare il vertice dell'Aja del 1969, convocato dai Paesi Bassi, nel quale si riuniscono i Capi di Stato e di Governo degli allora sei Paesi della Comunità Europea. Nel comunicato finale, difatti, i Ministri degli Esteri degli Stati partecipanti vengono incaricati di analizzare quale sia il modo migliore per realizzare i progressi nel campo dell'unificazione politica²³. A tal uopo, il 27 Ottobre 1970 essi adottano a Lussemburgo il famoso "rapporto Davignon" in tema di cooperazione politica, preparato da un gruppo di esperti, nel quale torna a farsi strada l'idea che un'Europa unita possa apportare un notevole contributo «*all'equilibrio del mondo e alla protezione della pace*»²⁴; in esso, peraltro, si sottolinea l'esigenza di coordinare le politiche estere²⁵ dei singoli Stati al fine di mostrare al mondo intero come l'Europa sappia parlare "con una sola voce" e abbia, in effetti, una vera e propria vocazione politica.

È importante notare come nessun rapporto, finora, sia mai andato così a fondo in riferimento a tale esigenza. Difatti, il rapporto Davignon rappresenta la prima e ufficiale formulazione della Cooperazione Politica Europea²⁶: i Governi non solo si dichiarano intenzio-

²² A. Bassu, *op. cit.*, pag. 40.

²³ *Comunicato finale del vertice dell'Aja*, 2 Dicembre 1969, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", Gennaio 1970, n° 1.

²⁴ *Rapporto Davignon*, 27 Ottobre 1970, Lussemburgo, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", Novembre 1970, n° 11.

²⁵ Per una breve ricostruzione storica della politica estera dell'Unione Europea si veda F. Bindi, *European Union Foreign Policy: a historical overview*, in "The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's role in the world", F. Bindi, Brookings Institute Press, 2010, pagg. 13-40.

²⁶ Per una ricostruzione della Cooperazione Politica Europea si vedano: *European Political Cooperation*, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1988; *Introduction to EPC*, Press and Information Office, Federal Republic of Germany, 1988; Daniel T. Murphy,

nati a «*cooperare in tema di politica estera*» con l'obiettivo di assicurare una migliore comprensione dei grandi problemi di politica internazionale, ma istituiscono anche delle consultazioni ministeriali, a livello di Ministri degli Esteri, da tenersi almeno ogni sei mesi²⁷, assieme a un Comitato politico, composto dai Direttori Politici dei Paesi membri, incaricato di programmarne i lavori.

Il 14 Dicembre 1973 i Capi di Stato e di Governo, nella loro Dichiarazione sull'identità europea emessa al termine del vertice di Copenaghen, riaffermano ancora una volta non solo la necessità per l'Europa di provvedere in maniera più adeguata alla propria difesa poiché, per i Paesi membri, «*uno scopo essenziale è il mantenimento della pace*», ma esprimono anche la propria volontà di «*cooperare al mantenimento della pace, della stabilità e del progresso*»²⁸ nella regione del Medio Oriente: è la prima volta che i Paesi della Comunità fanno esplicito riferimento alla necessità di mantenere la pace anche al di fuori del continente europeo.

Il tema del mantenimento della pace inizia da ora in poi ad essere più volte richiamato sia nei documenti ufficiali sia in quelli preparatori, soprattutto a seguito dell'esigenza di riformare le istituzioni europee al fine di andare al di là della semplice, seppur importante, cooperazione economica. Durante gli anni '70, infatti, in un contesto internazionale nel quale la distensione tra i due blocchi inizia a sortire i propri effetti e in un contesto europeo caratterizzato dall'allargamento della Comunità Economica Europea che ora conta nove membri, la riforma delle istituzioni europee costituisce un tema centrale. A tal riguardo, fondamentale risulta il Rapporto della Commissione sull'Unione europea del 25 Giugno 1975 concernente la tra-

European Political Cooperation after the Single European Act: The Future of Foreign Affairs in the European Communities, in "Boston College International and Comparative Law Review", Vol. 12, Issue 2, 1989.

²⁷ Tali consultazioni verranno poi estese da due a quattro volte per anno. Cfr. il rapporto *Political cooperation between the Nine*, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 9, 1973, pagg. 12-21.

²⁸ *Dichiarazione sull'identità europea*, 14 Dicembre 1973, Copenaghen, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", Dicembre 1973, n° 12.

sformazione delle relazioni tra gli Stati membri verso una vera e propria Unione europea: nella sezione C del rapporto, dedicata al tema della Difesa, si legge infatti che il progressivo sviluppo di una politica estera dell'Unione costituirà un mezzo per «*contribuire attivamente al mantenimento della pace e per assicurare meglio la sicurezza degli Stati membri*»²⁹.

1.2.3. L'Atto Unico Europeo

La Cooperazione Politica Europea continua a svilupparsi progressivamente negli anni '80 fino a conoscere una prima e formale istituzionalizzazione con l'Atto Unico Europeo del 1987. Assieme ad essa, anche il tema del mantenimento della pace riceve maggiore attenzione. Difatti, l'esigenza di compiere ulteriori passi in avanti in questo campo viene espressa durante il Consiglio europeo di Stutgart del 19 Giugno 1983, nel cui comunicato finale i Capi di Stato e di Governo si dichiarano convinti che l'Europa, esprimendosi con una sola voce in politica estera, possa «*contribuire al mantenimento della pace*»³⁰. Tale esigenza viene riportata anche dinnanzi al Parlamento Europeo da Mariano Rumor, all'epoca parlamentare, in un discorso del 18 Novembre 1981 laddove egli afferma che l'Europa non possa non essere interessata ai problemi che riguardano «*il consolidamento della pace e della sicurezza*»³¹, e in seguito anche da Helmut Kohl il 30 Giugno 1983, il quale dichiara che solo un'Europa forte e unita può avviare il dialogo con il blocco dell'Est, essendo ciò «*necessario al mantenimento della pace nel mondo*»³².

²⁹ *Rapporto della Commissione sull'Unione Europea*, 25 Giugno 1975, Bruxelles.

³⁰ *Dichiarazione solenne sull'Unione Europea*, 19 Giugno 1983, Stuttgart, in "Gazzetta ufficiale delle Comunità europee", Giugno 1983, n° 6.

³¹ *Dibattito del Parlamento Europeo sulla cooperazione politica europea*, 18 Novembre 1981, Bruxelles, in "Gazzetta ufficiale delle Comunità europee. Dibattiti del Parlamento Europeo", n° 1-277.

³² *Rapporto di Helmut Kohl dinnanzi il Parlamento Europeo*, 30 Giugno 1983, in "Gazzetta ufficiale delle Comunità europee. Dibattiti del Parlamento Europeo", n° 1-301.

Soltanto dopo alcuni anni, tuttavia, si arriva a formalizzare ufficialmente la Cooperazione Politica Europea disciplinandone le procedure e i principi all'interno dell'Atto Unico Europeo del 1987: l'articolo 30 disciplina gli aspetti della Cooperazione Europea in materia di politica estera ma non fa alcuna menzione al mantenimento della pace. Quest'ultimo viene richiamato soltanto nel Preambolo dell'Atto, laddove gli Stati membri si dicono consapevoli della responsabilità che incombe su di essi «*onde fornire congiuntamente il loro contributo specifico al mantenimento della pace e della sicurezza internazionali conformemente all'impegno che hanno assunto nell'ambito della Carta delle Nazioni Unite*»³³.

Tuttavia, nonostante la portata di questa disposizione e i buoni propositi espressi durante i precedenti incontri, «mancano le norme per poter affermare che si è in presenza di una nuova competenza comunitaria»³⁴.

1.3. Il Trattato di Maastricht e la nascita della Politica Estera e di Sicurezza Comune

1.3.1. Il Trattato di Maastricht

La competenza dell'Unione europea nel mantenimento della pace viene riconosciuta formalmente dal Trattato sull'Unione europea del 7 Febbraio 1992 (entrato in vigore il 1 Novembre 1993), noto come Trattato di Maastricht, e precisamente all'interno del Titolo V³⁵ con il quale si introduce e si disciplina la Politica Estera e di Sicurezza Co-

³³ *Preambolo dell'Atto Unico Europeo*, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", L169, 29 Giugno 1987.

³⁴ A. Bassu, *op. cit.*, pag. 43.

³⁵ Il tema del mantenimento della pace viene richiamato anche nel Preambolo del Trattato in questione laddove la Alte Parti contraenti si dichiarano decise ad «attuare una politica estera e di sicurezza comune [...] al fine di promuovere la pace, la sicurezza e il progresso in Europa e nel mondo».

mune³⁶, la quale subentra di fatto alla Cooperazione Politica Europea. All'art. J.1 del Trattato, infatti, tra gli obiettivi di tale politica figurano il «*mantenimento della pace e rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite, nonché ai principi dell'atto finale di Helsinki e agli obiettivi della Carta di Parigi*»³⁷.

Gli Stati membri sono gli attori principali della PESC, riuniti in seno al Consiglio europeo: è compito di quest'ultimo, infatti, definire i «*principi*» e gli «*orientamenti generali*» della Politica Estera e di Sicurezza Comune³⁸.

Il Consiglio dell'Unione europea [da ora in poi "Consiglio"] provvede invece alla definizione e all'attuazione della PESC in base agli orientamenti generali espressi dal Consiglio europeo³⁹. Il Consiglio è dunque l'organo che dà concretezza all'azione dell'Unione nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune, traducendo in pratica ciò che, al livello del Consiglio europeo, viene deciso politicamente. La composizione del Consiglio responsabile delle decisioni in merito alla PESC è il Consiglio Affari Esteri, composto dai Ministri degli Esteri degli Stati membri.

Per l'attuazione degli obiettivi rientranti nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune il Trattato prevede il ricorso a diversi strumenti:

- L'instaurazione di una cooperazione sistematica tra gli Stati membri per la condotta della loro politica, i quali devono informarsi re-

³⁶ Una spiegazione approfondita dello sviluppo e del funzionamento della PESC esula dai fini del presente elaborato. Pertanto verranno riportati essenzialmente i tratti salienti della materia in questione aventi altresì implicazioni per il tema affrontato nel presente elaborato. Per uno sguardo d'insieme si vedano: F. Fink-Hooijer, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union*, in "European Journal of International Law", Vol. 5, n° 2, 1994, pagg. 173-198; A. Cammarata, *La Politique Etrangere et de Securite Commune de l'Unione Europeenne. Une analyse politico-giuridice*, in "Affari Sociali Internazionali", Vol. 22, 1994, pagg. 63-119.

³⁷ Art. J.1, *Trattato sull'Unione europea*, 7 Febbraio 1992, Maastricht, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee", C224, 31 Agosto 1992.

³⁸ Art. J.8(1), *Trattato sull'Unione europea*.

³⁹ Art. J.8(2), *Trattato sull'Unione europea*.

ciprocamente e concertarsi in sede di Consiglio in merito a qualsiasi questione di politica estera e di sicurezza di interesse generale;

- La definizione di “posizioni comuni” da parte del Consiglio⁴⁰.
- La graduale realizzazione di “azioni comuni” nei settori in cui gli Stati membri abbiano in comune interessi rilevanti.

In particolare, l'art. J.2 autorizza il Consiglio a definire le “posizioni comuni” ogni qualvolta lo ritenga necessario. Gli Stati membri devono conformare le proprie politiche nazionali alle posizioni comuni adottate dal Consiglio, e sono altresì invitati a coordinare la propria azione nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali, dove devono difendere le posizioni comuni stesse⁴¹. Le posizioni comuni sono considerate lo strumento base per assicurare l'influenza continuata dell'Unione europea sulla scena internazionale⁴².

Le “azioni comuni” in ambito PESC vengono invece adottate tramite una procedura che prevede una decisione da parte del Consiglio, in base agli orientamenti generali espressi dal Consiglio europeo, la quale stabilisce se una determinata questione possa costituire oggetto di un'azione comune, indicandone altresì la portata precisa, gli obiettivi generali e particolari che l'Unione si prefigge di raggiungere, nonché i mezzi, le procedure, le condizioni e (se necessario) la durata⁴³.

Nelle sue decisioni, il Consiglio delibera all'unanimità, salvo che per le questioni procedurali e, nel caso di adozione di un'azione comune, la possibilità di definire le questioni per le quali le decisioni devono essere prese a maggioranza qualificata (in base all'art. J.3 punto 2). Tuttavia, le questioni aventi implicazioni nel settore della difesa devono essere assunte all'unanimità. Inoltre, ogni Stato mem-

⁴⁰ Artt. J.1 e J.2, *Trattato sull'Unione europea*.

⁴¹ Art. J.2, *Trattato sull'Unione europea*.

⁴² F. Fink-Hooijer, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union*, in “European Journal of International Law”, Vol. 5, n° 2, 1994, pag. 180.

⁴³ Art. J.3, *Trattato sull'Unione europea*.

bro o la Commissione può presentare proposte e sottoporre al Consiglio questioni che rientrano nella PESC⁴⁴, anche se l'adozione finale di un'azione comune è di sola responsabilità del Consiglio⁴⁵.

Tuttavia, in caso di assoluta necessità connessa con l'evoluzione della situazione e in mancanza di una decisione del Consiglio, gli Stati membri sono autorizzati a prendere d'urgenza le misure necessarie, tenendo però sempre in conto gli obiettivi generali dell'azione comune, informandone immediatamente il Consiglio⁴⁶.

Le posizioni comuni, adottate all'unanimità, e le azioni comuni, per le quali è possibile ricorrere alla maggioranza qualificata, vincolano gli Stati membri. Il Trattato, però, non fa menzione del contenuto di questi due strumenti, lasciando ampia libertà al Consiglio nella loro interpretazione e attuazione. L'unico vincolo, di carattere politico, riguarda la necessità che le decisioni del Consiglio vengano assunte sulla base degli orientamenti generali decisi dal Consiglio europeo. È interessante notare come, nel caso in cui il Consiglio adotti una decisione contraria agli orientamenti del Consiglio europeo, nessuna sanzione di carattere giuridico sia prospettabile in merito: la PESC, infatti, è sottratta al controllo giurisdizionale della Corte di Giustizia. In realtà si tratta di un'ipotesi remota benché non impossibile: date le composizioni dei due organi succitate sarebbe alquanto vana l'ipotesi che i Ministri degli Esteri, riuniti in seno al Consiglio, non si conformino alle linee guida decise dai propri Capi di Stato e di Governo durante le sedute del Consiglio europeo. E poiché le decisioni succitate necessitano dell'unanimità o di maggioranze qualificate, anche l'eventuale posizione contraria di pochi Ministri renderebbe impossibile l'adozione delle decisioni.

In base all'art. J.4(1) la Politica Estera e di Sicurezza Comune comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione euro-

⁴⁴ Art. J.8, *Trattato sull'Unione europea*.

⁴⁵ F. Fink-Hooijer, *op. cit.*, pag. 182.

⁴⁶ Art. J.3(6), *Trattato sull'Unione europea*.

pea, compresa altresì la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre successivamente a una difesa comune. Il delicato tema della creazione di una difesa comune, dunque, viene rinviato a data da destinarsi.

Per le decisioni aventi implicazioni nel settore della difesa, l'Unione può chiedere all'Unione dell'Europa Occidentale (definita parte integrante dello sviluppo dell'Unione europea) di elaborare e di porre in essere le relative decisioni e azioni, dopo che il Consiglio ha adottato le necessarie modalità pratiche⁴⁷; cioè a dire, l'Unione può «prendere in considerazione l'opportunità di intraprendere delle azioni a tutela della pace e richiedere all'UEO di adottare le misure necessarie per darvi attuazione»⁴⁸. La necessità di tale richiesta deriva dalla mancanza in capo all'Unione delle strutture e dei mezzi necessari idonei allo svolgimento di operazioni di gestione delle crisi.

Per le materie che rientrano nella PESC l'Unione viene rappresentata dalla Presidenza, responsabile dell'attuazione delle azioni comuni, la quale ha il compito di esprimere in linea di massima la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in occasione di conferenze internazionali⁴⁹.

Al Parlamento europeo viene assegnato un ruolo eminentemente consultivo: esso infatti può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio, deve essere consultato dalla Presidenza in merito ai principali aspetti e alle scelte fondamentali della PESC ed essere regolarmente informato, dalla Presidenza e dalla Commissione, in merito allo sviluppo della politica estera e di sicurezza dell'Unione⁵⁰. La commissione, infine, è pienamente associata ai lavori in ambito PESC⁵¹.

⁴⁷ Art. J.4, *Trattato sull'Unione europea*.

⁴⁸ A. Bassu, *op. cit.*, pagg. 49-50.

⁴⁹ Art. J.5, *Trattato sull'Unione europea*.

⁵⁰ Art. J.7, *Trattato sull'Unione europea*.

⁵¹ Art. J.9, *Trattato sull'Unione europea*.

Relativamente alla Politica Estera e di Sicurezza Comune il Trattato istituisce un nuovo organo, il Comitato Politico, composto dai direttori politici, il quale segue la situazione internazionale nei settori che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune e contribuisce a definire le politiche formulando pareri per il Consiglio, a richiesta di questo o di sua propria iniziativa; sorveglia altresì l'attuazione delle politiche concordate⁵².

La Politica Estera e di Sicurezza Comune si qualifica dunque come una politica prettamente intergovernativa, sottratta alle pratiche comunitarie e concentrata nelle mani dei Capi di Stato e di Governo riuniti in seno al Consiglio europeo, al quale spetta in ogni caso l'ultima parola: non a caso tale politica costituisce un “pilastro” separato all'interno dell'Unione europea, anche se gli articoli A, B e C del Trattato di Maastricht riconoscono l'esistenza di un quadro istituzionale unico volto ad assicurare la coerenza e la continuità delle azioni svolte dall'Unione per il perseguimento dei propri fini, oltre a definire le politiche previste dal secondo e terzo pilastro come parti integranti delle Comunità europee. Tra l'altro, come accennato in precedenza, la Corte di Giustizia dell'UE non ha alcuna competenza in merito: gli Stati membri non accettano alcuna ingerenza esterna in un settore altamente delicato nel quale sono ancora forti le divergenze di vedute e gli interessi in gioco e che, per tale motivo, non vogliono assoggettare alle pratiche e alle procedure decisionali comunitarie, poiché ciò implicherebbe una relativa perdita di sovranità. In tal modo, tuttavia, nell'ambito PESC non sono previste sanzioni nel caso in cui uno Stato membro violi le disposizioni in questione: gli obblighi che incombono in capo agli Stati membri sono più che altro obblighi di natura politica.

⁵² Art. J.8(5), *Trattato sull'Unione europea*.

1.3.2. Gli sviluppi successivi a Maastricht

La competenza dell'UE nel mantenimento della pace, ormai riconosciuta formalmente nei Trattati, si sviluppa da ora in poi anche in seno ai vari Consigli europei. Merita di essere citato a riguardo il Consiglio europeo di Lisbona del 26 e 27 Giugno 1992 nel quale i Cappi di Stato e di Governo adottano, all'interno della dichiarazione finale, un Annesso contenente il Rapporto sugli sviluppi della PESC. In tale documento gli Stati membri indicano alcuni obiettivi specifici, i cosiddetti "obiettivi di Lisbona"⁵³, che possono costituire oggetto di un'azione comune: 1) rafforzare i principi e le istituzioni della democrazia e il rispetto per i diritti umani e delle minoranze; 2) promuovere la stabilità politica regionale e contribuire alla creazione di quadri politici e/o economici che incoraggino la cooperazione regionale; 3) contribuire alla prevenzione e alla risoluzione dei conflitti; 4) contribuire a un maggiore ed effettivo coordinamento internazionale rispetto a situazioni di emergenza; 5) rafforzare la cooperazione esistente nelle materie di interesse internazionale come la lotta contro la proliferazione delle armi, il terrorismo e il traffico di droghe illegale; 6) promuovere e supportare il buon governo. Nel rapporto, inoltre, vengono indicati alcuni fattori da prendere in considerazione nella determinazione di interessi comuni importanti e vengono individuate determinate aree geografiche nelle quali è auspicabile adottare azioni comuni nel breve termine⁵⁴.

In tal modo, gli Stati membri riconoscono all'Unione la possibilità di intervenire nel settore del mantenimento della pace tramite l'adozione di azioni comuni. Tale possibilità viene inoltre confermata durante i successivi Consigli europei: al Consiglio europeo di Bruxelles del 29 Ottobre 1993 gli Stati membri chiedono al Consiglio di de-

⁵³ F. Bindi, *op. cit.*, pag. 27.

⁵⁴ *Report on the likely development of the CFSP*, par. II, Lisbon Summit 1992, Annesso 1, pag. 19, Lisbona, 26/27 Giugno 1992, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 6/1992.

finire le condizioni e le procedure per adottare azioni comuni in riferimento a determinate aree di interesse tra cui la promozione della stabilità e della pace in Europa e l'accompagnamento del processo di pace in Medio Oriente⁵⁵; al Consiglio europeo di Essen del 9 e 10 Dicembre 1994 gli Stati membri riconfermano la disponibilità dell'Europa di adoperarsi per promuovere la pace all'interno e all'esterno del continente, una volontà che viene riaffermata anche nel successivo Consiglio europeo di Cannes del 26 e 27 Giugno 1995, in quello di Madrid del 15 e 16 Dicembre 1995 e in quello di Torino del 26 Marzo 1996⁵⁶.

Quanto pocanzi affermato dimostra la graduale crescita dell'interesse dell'Unione europea in riferimento al tema del mantenimento della pace⁵⁷: se all'epoca della Guerra Fredda risultava pressoché impossibile discutere di cooperazione politica e mantenimento della pace (al quale era concesso di comparire al massimo nei Preamboli delle dichiarazioni e dei Trattati), la formalizzazione della PESC ha messo in luce come ormai sia possibile per l'Unione interessarsi anche di questa tematica e, ancor di più, ipotizzare interventi concreti volti alla prevenzione dei conflitti e alla promozione della pace, sia all'interno del continente europeo che al di là dei suoi confini: come afferma infatti Hans van de Broek (commissario europeo nelle Commissioni Delors III, Santer e Marin) l'interesse dell'Europa nella pace e nella stabilità non può essere limitato al solo ambiente circostante⁵⁸. Difatti, durante il succitato Consiglio europeo di Madrid del 1995 inizia a

⁵⁵ *Presidency conclusions of the Brussels Summit 1993*, punto I.4, pag. 8, Brussels, 29 Ottobre 1993, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 10/1993.

⁵⁶ Si vedano le seguenti conclusioni della Presidenza del Consiglio: *Essen Summit 1994*, Essen, 9/10 Dicembre 1994, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 12/1994; *Cannes Summit 1995*, Cannes, 26/27 Giugno 1995, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 6/1995; *Madrid Summit 1995*, Madrid, 16/16 Dicembre 1995, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 12/1995; *Turin European Council*, Torino, 26 Marzo 1996.

⁵⁷ Per una breve ricostruzione delle cause che hanno determinato una simile svolta si veda P. Tsakaloyannis, D. Bourantonis, *The European Union's Common Foreign and Security Policy and the Reform of the Security Council*, in "European Foreign Affairs Review", 2:197-209, 1997, pagg. 197-200.

⁵⁸ H. van de Broek, *Why Europe needs a Common Foreign and Security Policy*, in "European Foreign Affairs Review", 1:1-5, 1996, pag. 2.

parlarsi anche di Politica Europea di Sicurezza e Difesa, la quale verrà sviluppata negli anni a venire. Lasciando la discussione di quest'ultima ai successivi paragrafi, bisogna qui sottolineare la crescente esigenza, avvertita dagli Stati membri, di dotarsi di proprie risorse, mezzi e capacità per poter intervenire concretamente nelle situazioni di rischio che possano mettere in pericolo la pace e la sicurezza internazionale, in uno spirito di leale e mutua collaborazione con altre organizzazioni che perseguono lo stesso fine, prime fra tutte NATO e ONU: gli anni '90, se da un lato rappresentano il momento nel quale la cooperazione politica viene ulteriormente istituzionalizzata all'interno dei Trattati con l'introduzione della PESC, testimoniano anche il mutato clima politico che permetterà il graduale sviluppo delle competenze dell'Unione in tale ambito, compreso quello del mantenimento della pace.

Tali considerazioni, tuttavia, non devono lasciare adito a un facile ottimismo: alcune criticità insite nei meccanismi decisionali e operativi della PESC ne avrebbero reso complicata l'esecuzione e, ancor di più, vani se non addirittura inefficienti i primi risultati conseguiti, almeno negli anni immediatamente successivi alla sua entrata in vigore⁵⁹. Inoltre, il settore della difesa continua a costituire, ancor più di quello relativo alla politica estera, un fertile terreno di scontro tra gli Stati membri. Il carattere intergovernativo della PESC è senz'altro uno degli elementi più ambigui e critici, interpretabile tramite il ricorso a due differenti approcci dottrinali. Anzitutto, secondo la «classica teoria neo-realista»⁶⁰, i Governi degli Stati membri decidono di partecipare al sistema europeo soltanto per assicurare i propri interessi nazionali, poiché un simile sistema offre attraenti opzioni politiche; i limiti derivanti dall'appartenenza a un simile contesto in-

⁵⁹ La mancanza di una risposta appropriata dell'Unione nei confronti del conflitto nella ex-Jugoslavia è un evidente segno di quanto affermato.

⁶⁰ W. Wessels, *The institutional development of the Common Foreign, Security and Defence Policy. Theoretical Perspectives: Beyond the supranational and intergovernmental dichotomy*, 2004, pag. 3.

ternazionale, per cui gli Stati sono costretti a “parlare con una sola voce”, sono controbilanciati dall’unicità degli Stati stessi come soli attori di un gioco in cui la sovranità viene condivisa soltanto fin quando i singoli interessi nazionali sono soddisfatti. Contrariamente a codesta interpretazione, i sostenitori della «prospettiva neo-federalista»⁶¹ sostengono che la gradualità⁶² dell’evoluzione della PESC sia necessaria a causa delle problematiche derivanti dalla crescente interdipendenza degli Stati membri in un mondo globalizzato, per cui gli stessi non riescono, nel breve periodo, a raggiungere una condivisione di vedute in tale ambito; tuttavia, un “limitato ma reale trasferimento di competenze” è capace di incentivare un processo di spill-over che, nel lungo periodo, potrebbe a sua volta condurre alla creazione di un sistema europeo dai caratteri decisamente sopranazionali.

1.4. Il Trattato di Amsterdam e il riconoscimento della competenza dell’Unione europea a costituire operazioni di pace

1.4.1. Il Trattato di Amsterdam

Il Trattato di Amsterdam segna una vera e propria svolta per il tema del mantenimento della pace: per la prima volta, infatti, viene prevista espressamente la competenza dell’Unione europea a costituire operazioni per il mantenimento della pace in materia di gestione delle crisi internazionali.

⁶¹ Ibidem, pag. 5.

⁶² Sull’applicazione dell’“incremental approach” all’evoluzione della Politica Estera e di Sicurezza Comune e dell’Unione europea in generale si veda A.G. Passas, D.G. Dimitrakopolous, *The Treaty of Nice, the presumed end of incrementalism and the future of the European Union*.

A una simile svolta si è arrivati attraverso un lungo percorso iniziato subito dopo l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht⁶³ e caratterizzato da una sempre più crescente attenzione dell'Unione rispetto alla necessità di accrescere la propria influenza sulla scena internazionale, contribuendo alla risoluzione dei conflitti e al mantenimento della pace, anche in seguito ai violenti conflitti regionali esplosi alla fine del periodo della Guerra Fredda.

Già nel 1996 l'allora Presidente della Commissione europea, Jacques Santer, in un discorso pronunciato dinanzi al Parlamento europeo di Strasburgo afferma che, secondo la Commissione, occorre introdurre nei Trattati le «*missioni di mantenimento o ristabilimento della pace*»⁶⁴, opinione ribadita dalla stessa Commissione in un proprio rapporto ufficiale⁶⁵. Lo stesso Parlamento europeo, riguardo la necessità di rafforzare la politica estera e di sicurezza dell'Unione, propone l'istituzione di un «*organo civile europeo della pace*» come primo passo «*sulla via di una contribuzione alla prevenzione dei conflitti*»⁶⁶, successivamente meglio specificato come «*corpo di pace europeo volontario destinato a effettuare interventi umanitari nell'Unione europea e al di fuori di essa*» con l'obiettivo di «*rafforzare il ruolo esterno dell'Unione europea per ciò che concerne la salvaguardia della pace e della sicurezza*»⁶⁷. Queste opinioni vengono in seguito fatte proprie

⁶³ L'Articolo N del Trattato di Maastricht, difatti, contiene una clausola di revisione che prevede la convocazione di una Conferenza intergovernativa, da tenersi nel 1996, avente il compito di esaminare le disposizioni del Trattato che necessitano di essere revisionate. Per quanto concerne specificamente la PESC, si vedano gli articoli J.4(6) e J.10 del Trattato di Maastricht relativi alla possibilità di sottoporre le disposizioni in questione a procedimento di revisione, qualora se ne avverta la necessità.

⁶⁴ Dichiarazione di Jacques Santer sulla CIG, Strasburgo, 28 Febbraio 1996, in "The Press and Communication Service of the European Commission", Commission européenne, Speech /96/53, 20 Gennaio 2005, Bruxelles.

⁶⁵ Si veda il rapporto della Commissione intitolato *Rinforzare l'Unione politica e preparare l'allargamento*, reso pubblico il 28 Febbraio 1996, COM (96) 90 Final, nel quale peraltro si citano le cosiddette "missioni di Petersberg" dell'UEO.

⁶⁶ Risoluzione del Parlamento europeo sul Trattato sull'UE, 17 Maggio 1995, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° C 151, 19 Giugno 1995.

⁶⁷ Risoluzione del Parlamento europeo sulla Conferenza intergovernativa, 13 Marzo 1996, in "Bulletin of the European Union", Marzo 1996, n° 3.

dal rapporto Westendorp, il gruppo di riflessione istituito dal Consiglio europeo di Corfù del Giugno 1994⁶⁸.

Il percorso così inaugurato si conclude con la firma e l'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam (avvenuta il 1 Marzo 1999), le cui maggiori innovazioni riguardano proprio la Politica Estera e di Sicurezza Comune⁶⁹. Tale Trattato, difatti, razionalizza le precedenti disposizioni del Titolo V⁷⁰ contenute nel Trattato di Maastricht, creando un quadro di riferimento più coerente e ordinato, sebbene le novità apportate siano alquanto timide e modeste⁷¹ a causa delle persistenti divergenze in seno agli Stati membri riguardo le modalità tramite cui rafforzare l'azione esterna dell'Unione, il potere da conferire ai diversi organi e la delicata questione della difesa comune⁷². Difatti, accanto a una migliore definizione degli strumenti a disposizione dell'Unione⁷³ (tra i quali figurano le nuove "strategie comuni"⁷⁴) e all'introduzione

⁶⁸ Si vedano in particolari i punti 168 e 173 del rapporto intitolato *Una strategia per l'Europa*, 5 Dicembre 1995, Bruxelles, riportato su www.cvce.eu/recherche/unit-content.

⁶⁹ Per ragioni espositive, verranno citate soltanto le novità che riguardano il tema trattato nel presente elaborato.

⁷⁰ Le nuove disposizioni del Titolo V, assieme alle relative annesse dichiarazioni e ai protocolli addizionali, sono illustrate in *The Treaty of Amsterdam: an effective and coherent external policy*, in "European Foreign Affairs Review", n° 2, 1997, pagg. 399-410.

⁷¹ Per un'attenta analisi si vedano F. Dehousse, *After Amsterdam: A Report on the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, in "European Journal of International Law", n° 9, 1998, pagg. 525-536; G. Maganza, *The Treaty of Amsterdam's Changes to the Common Foreign and Security Chapter and an Overview of the Opening Enlargement Process*, in "Fordham International Law Journal", Volume 22, Issue 6, 1998, pagg. S174-S181; E. Duquette, *The European Union's Common Foreign and Security Policy: Emerging from the U.S. Shadow*, in "7 University of California at Davis Journal of International Law and Policy", 169, 2001, pagg. 180-181.

⁷² Per una dettagliata ricostruzione delle negoziazioni che hanno portato alla firma del Trattato di Amsterdam e delle diverse posizioni espresse dai vari Stati membri si veda Stephanie B. Anderson, *The Amsterdam CFSP components: a lowest common denominator agreement?*, in "Current Politics and Economics of Europe", Vol. 10, n° 2, 2000.

⁷³ Il Trattato di Amsterdam chiarifica maggiormente gli strumenti a disposizione dell'Unione: le "azioni comuni" affrontano «specifiche situazioni in cui si ritiene necessario un intervento operativo dell'Unione»; le "posizioni comuni", invece, «definiscono l'approccio dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica». Cfr. artt. 14.1 e 15 del Trattato. Inoltre, in base al nuovo articolo 12, tra gli strumenti a disposizione dell'Unione figura ancora il «rafforzamento della cooperazione sistematica tra gli Stati membri per la conduzione della loro politica». Occorre notare a riguardo che il Trattato di Amsterdam introduce il nuovo Titolo VI bis concernente "Disposizioni su una cooperazione rafforzata", in base al quale gli Stati membri possono instaurare tra di loro una cooperazione rafforzata a condizione che essa sia diretta, tra l'altro, a «promuovere gli obiettivi dell'Unione».

⁷⁴ Le "strategie comuni" vengono decise all'unanimità, in quanto a forma e sostanza, dal Consiglio europeo e devono essere in seguito attuate dal Consiglio, tramite azioni comuni o posizioni comuni, «nei settori in cui gli Stati membri hanno importanti interessi in comune». Art. 13.2 e 13.3,

della possibilità, in capo al Consiglio, di concludere accordi⁷⁵ con Stati od organizzazioni internazionali per l'attuazione della PESC, persistono alcuni elementi di criticità. In particolare, il carattere intergovernativo della PESC viene confermato e addirittura ampliato, poiché il Consiglio europeo continua ad essere l'organo propulsore della Politica Estera e di Sicurezza Comune e la sua competenza nel definirne i principi e gli orientamenti generali viene estesa espressamente anche alle questioni che hanno implicazioni nel settore della difesa; l'unanimità in seno al Consiglio costituisce ancora la regola decisionale maggiormente adottata, sebbene venga introdotta la possibilità, per ogni Stato membro, di ricorrere all'astensione motivata⁷⁶, in modo da non impedire l'adozione della decisione stessa; il Consiglio, tuttavia, in deroga alla regola generale che prevede il ricorso all'unanimità, può adottare una propria decisione a maggioranza qualificata⁷⁷, ma è previsto un potere di veto in capo a ciascun Stato membro; le questioni aventi implicazioni nel settore militare e della difesa restano escluse dall'eventuale applicazione della maggioranza qualificata; il Parlamento europeo ricopre ancora una funzione eminentemente consultiva.

Tuttavia, nonostante le succitate criticità, il Trattato di Amsterdam contiene rilevanti innovazioni per quanto riguarda il mantenimento della pace. Esso difatti introduce, per la prima volta nella sto-

Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea, Amsterdam, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", 10 Novembre 1997, C 340/156.

⁷⁵ La conclusione di simili accordi, comunque, non implica «alcun trasferimento di competenze dagli Stati membri all'Unione europea». Si veda la *Dichiarazione sugli articoli J.14 e K.10 del trattato sull'Unione europea*, n° 4, in "Dichiarazioni adottate dalla Conferenza", Amsterdam.

⁷⁶ L'introduzione dell'astensione motivata costituisce un'applicazione del "principio di flessibilità" per cui l'Unione cerca di facilitare il raggiungimento del consenso, laddove i Trattati lo richiedono, tramite il ricorso ad alcuni strumenti che permettano l'adozione delle decisioni pur in presenza di alcuni distinguo. Tuttavia, secondo una parte della dottrina, tale principio applicato alla PESC crea confusione poiché riflette le troppe e diverse posizioni degli Stati membri, per cui essi «vogliono allo stesso tempo un sistema che funzioni, che rappresenti il consenso, e che coincida con le politiche nazionali». Si veda S. Nuttal, *Antonio Missirotti, CFSP, Defence and Flexibility (Institute for Security Studies, Paris, Chaillot Papers 38, February 2000)*, *Book reviews*, in "European Foreign Affairs Review", n° 5, 2000, pagg. 588-589.

⁷⁷ «Quando adotta azioni comuni, posizioni comuni o quando adotta decisioni sulla base di una strategia comune; quando adotta decisioni relative all'attuazione di un'azione comune o di una posizione comune». Cfr. art. 23.2 del TUE.

ria, le operazioni di mantenimento della pace all'interno dell'Unione europea (le cosiddette "missioni di Petersberg" dell'UEO), istituisce la figura dell'Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune⁷⁸ ("Mister PESC") e prevede la creazione di una cellula di programmazione politica e tempestivo allarme⁷⁹.

Come sostiene Pagani, l'introduzione delle operazioni di peace-keeping nel Trattato di Amsterdam rappresenta la prima codificazione di tali operazioni nei trattati costitutivi di un'organizzazione internazionale. Nessun altro trattato della medesima importanza legale o politica fa riferimento a simili operazioni: nella Carta ONU non sono contemplate le operazioni di mantenimento della pace, la NATO e l'UEO le hanno poste in essere senza una formale revisione dei propri trattati istitutivi, e i documenti dell'OSCE riguardanti tali operazioni non godono dello status legale di "trattati"⁸⁰.

L'articolo 17.2 del Trattato stabilisce che le questioni relative alla sicurezza dell'Unione includono anche «*le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di combattimento nella gestione delle crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace*»⁸¹. In tal modo, l'Unione europea fa proprie le cosiddette "missioni di Petersberg" elaborate dal Consiglio dei Ministri degli Esteri dell'UEO di Bonn del 1992. Nella Dichiarazione di Petersberg, difatti, alla sezione II intitolata "On Strengthening WEU's operational role", gli Stati membri dell'UEO si dichiarano disponibili al

⁷⁸ In base all'art. 26 del TUE, l'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, Segretario Generale del Consiglio, ha il compito di assistere il Consiglio nelle questioni rientranti nel campo della PESC, in particolare contribuendo alla formulazione, preparazione e attuazione delle decisioni politiche e conducendo all'occorrenza, a nome del Consiglio e su richiesta della Presidenza, un dialogo politico con terzi.

⁷⁹ Secondo la Dichiarazione n° 6 annessa al Trattato di Amsterdam, la cellula di programmazione politica e tempestivo allarme, istituita nell'ambito del Segretariato generale del Consiglio sotto la responsabilità dell'Alto Rappresentante per la PESC, ha il compito di sorvegliare gli sviluppi in ambito PESC e fornire tempestive valutazioni circa eventi o situazioni che possono avere significative ricadute per la PESC.

⁸⁰ F. Pagani, *A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union*, in "European Journal of International Law", n° 9, 1998, pag. 741.

⁸¹ Per un'analisi di tutti e tre i tipi di missione si veda M. Roscini, *L'art. 17 del Trattato sull'Unione Europea e i compiti delle Forze di pace*, in "Le forze di pace dell'Unione Europea" (a cura di Natalino Ronzitti), Rubbettino Editore, 2005, CeMiSS, pagg. 54-74.

che proprie unità militari, agendo sotto l'autorità dell'UEO stessa, possano essere utilizzate per «missioni umanitarie e di soccorso, missioni di mantenimento della pace, missioni di unità di combattimento nella gestione delle crisi, comprese quelle relative al ristabilimento della pace»⁸².

Come si nota, l'Unione europea non ha fatto altro che integrare codeste missioni nell'ambito della PESC, introducendo così la possibilità di porre in essere operazioni di gestione delle crisi «nella più ampia accezione, dalle classiche missioni di interposizione armistiziale o di osservazione alle più intrusive e complesse missioni di ristabilimento della pace»⁸³, realizzando missioni cosiddette «a bassa e alta intensità»⁸⁴. Occorre precisare che tale articolo non pone l'obbligo per gli Stati membri di gestire e affrontare collettivamente ciascuna crisi internazionale; l'UE diventa semplicemente la sede legittimata a discutere ed elaborare una risposta alle crisi che possono manifestarsi nel sistema europeo, potendo uno Stato membro richiedere la convocazione del Consiglio o del Comitato Politico per discutere le misure che devono essere adottate, compreso il ricorso ad operazioni di peacekeeping⁸⁵. Solo una volta constatata l'impossibilità di raggiungere una linea comune all'interno del Consiglio, o valutato che gli Stati membri possono meglio rispondere alle crisi con un'azione sul piano bilaterale, l'iniziativa tornerà ai singoli Stati⁸⁶.

L'articolo in questione assicura nondimeno un fondamento giuridico al settore del mantenimento della pace: si è voluto creare in tal modo un impegno vincolante da parte degli Stati membri⁸⁷, i quali hanno deciso di “elevare a diritto”, tramite la trascrizione esplicita nei

⁸² *Petersberg Declaration*, II section, point 4, 19 Giugno 1992, Bonn.

⁸³ S. Grassi, *L'introduzione delle operazioni di peacekeeping nel Trattato di Amsterdam: profili giuridici ed implicazioni politiche*, in “La comunità internazionale”, 1998, pag. 300.

⁸⁴ U. Leanza, *Il nuovo multilateralismo nel mantenimento della pace: Nazioni Unite ed Unione Europea*, in “La Comunità internazionale”, Fasc. 1, 2007, pag. 60.

⁸⁵ Per un'illustrazione dettagliata delle diverse tipologie di peacekeeping si veda J. Bellamy e Paul D. Williams, *Understanding peacekeeping*, Second Edition, Polity pr, 2010.

⁸⁶ S. Grassi, *op. cit.*, pagg. 301-302; A. Bassu, *op. cit.*, pagg. 55-56.

⁸⁷ A. Bassu, *op. cit.*, pag. 55.

Trattati, determinati impegni che essi avevano già assunto in passato su di un piano prettamente politico⁸⁸. Inoltre, data l'assenza nel Trattato sull'Unione europea di una specifica disposizione concernente il raggio d'azione dell'Unione, sembra che non ci sia alcun limite di carattere geografico per la conduzione delle operazioni di pace⁸⁹.

Le «attività di mantenimento della pace» dell'Unione europea⁹⁰, così come previste dall'art. 17.2 del TUE, ricadono tra le cosiddette operazioni di peacekeeping⁹¹ e, per tale ragione, sono contraddistinte da tre requisiti principali: a) il consenso dello Stato ospitante la missione; b) l'imparzialità delle forze impiegate; c) l'uso della forza circoscritto al caso della legittima difesa. Non trattandosi dunque di operazioni a carattere coercitivo tali missioni sono perfettamente compatibili con la Carta delle Nazioni Unite⁹² e con il diritto internazionale, potendo essere costituite dall'Unione europea senza la preventiva autorizzazione del Consiglio di Sicurezza. Occorre però notare che l'elaborazione delle missioni di Petersberg risale ai primi anni novan-

⁸⁸ S. Grassi, *op. cit.*, pag. 301.

⁸⁹ F. Pagani, *A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union*, in "European Journal of International Law", n° 9, 1998, pag. 741; S. Grassi, *L'introduzione delle operazioni di peacekeeping nel Trattato di Amsterdam: profili giuridici ed implicazioni politiche*, in "La comunità internazionale", 1998, pag. 310.

⁹⁰ Per ragioni espositive, verrà qui tralasciata l'analisi dettagliata degli altri due tipi di missioni: le missioni umanitarie e di soccorso e le missioni di unità di combattimento nella gestione delle crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace.

⁹¹ Una definizione di peacekeeping si trova nel documento "An Agenda for Peace" elaborato dall'allora Segretario Generale dell'ONU Boutros-Ghali: «peacekeeping is the deployment of a United Nations presence in the field, hitherto *with the consent of all the parties concerned*, normally involving United Nations military and/or police personnel and frequently civilians as well» (corsivo aggiunto). Una definizione più accurata, segno dell'evoluzione dei tempi e delle pratiche del peacekeeping, si trova nel Rapporto Brahimi relativo alle operazioni di pace delle Nazioni Unite: «Peacekeeping [...] has evolved rapidly in the past decade from a traditional primarily military model of observing ceasefires and force separations after inter-State wars, to incorporate a complex model of many elements, *military and civilian*, working together to build peace in the dangerous aftermath of civil wars» (corsivo aggiunto). I documenti citati si trovano in www.unrol.org.

⁹² È ormai pacifico ritenere che nel caso di operazioni non implicanti l'uso della forza le organizzazioni regionali non necessitino di una preventiva autorizzazione del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Nel caso, invece, di operazioni implicanti l'uso della forza, a norma dell'art. 42, capitolo VII, della Carta delle Nazioni Unite, occorre una preventiva autorizzazione da parte del Consiglio di Sicurezza considerato l'art. 24 della medesima Carta, con il quale si è voluto conferire al Consiglio di Sicurezza «la responsabilità principale nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale». Per un'approfondita analisi si veda B. Conforti, C. Focarelli, *Le Nazioni Unite*, CEDAM, IX Ed., 2012.

ta: da allora in poi le missioni di mantenimento della pace hanno conosciuto una profonda evoluzione, a tal punto che ormai le operazioni di gestione delle crisi vengono suddivise, oltre che in quelle di peace-keeping, anche in missioni di “peacemaking” (azioni volte a condurre le parti in conflitto alla stipula di un accordo, ricorrendo a strumenti diplomatici e alla mediazione), “peacebulding” (azioni intraprese in seguito alla fine di un conflitto e volte a creare le condizioni per una pace duratura, non limitata dunque al semplice “cessate il fuoco”) e “peace-enforcement” (azioni coercitive volte a costringere le parti in conflitto a cessare il fuoco e raggiungere un accordo). In riferimento a tale classificazione, che comunque nella prassi risulta di difficile attuazione dati gli elementi che si sovrappongono tra le une e le altre operazioni, le missioni delineate dall’art. 17.2 del TUE si configurano maggiormente come operazioni di gestione delle crisi piuttosto che di prevenzione dei conflitti, poiché tutti e tre i tipi di missione presuppongono l’esistenza di un conflitto tra due o più parti.

1.4.2. I rapporti tra UE e UEO in tema di mantenimento della pace

L’inserimento nel Trattato delle missioni di Petersberg elaborate dall’UEO riporta alla luce il delicato tema dei suoi rapporti con l’Unione europea, che costituiva già oggetto di dibattito soprattutto in seguito all’entrata in vigore del Trattato di Maastricht contenente la disposizione in base alla quale l’Unione dell’Europa Occidentale veniva definita «*parte integrante dello sviluppo dell’Unione europea*»⁹³. Durante la Conferenza intergovernativa del 1996, incaricata di elaborare eventuali revisioni alle disposizioni del Trattato sull’Unione europea, tre diverse opzioni vennero prese in considerazione: 1) mantenere la separazione tra UE e UEO; 2) integrare gradualmente le due organiz-

⁹³ Art. J.4(2), *Trattato sull’Unione europea*.

zazioni; 3) integrare soltanto una parte delle funzioni dell'UEO all'interno dell'Unione europea. Quest'ultima ipotesi, che costituiva un compromesso tra quelle precedenti, venne infine adottata e permise l'integrazione delle missioni di Petersberg all'interno del Trattato sull'Unione europea⁹⁴. Il Trattato, tuttavia, lascia aperta la possibilità di una futura integrazione tra le due organizzazioni qualora il Consiglio europeo decida in tal senso⁹⁵, ribadita all'interno del "Protocollo sull'articolo J.7" allegato al TUE, in base al quale l'Unione europea deve elaborare, insieme all'UEO ed entro un anno dall'entrata in vigore del Trattato di Amsterdam, «*disposizioni per il miglioramento della cooperazione reciproca*»⁹⁶.

L'Unione può dunque avvalersi dell'UEO per l'elaborazione e l'attuazione di decisioni e azioni riguardanti il settore della difesa⁹⁷, nel qual caso la competenza del Consiglio europeo nel definire orientamenti generali si estende anche all'UEO⁹⁸: in tal modo l'Unione europea assume in prima persona la competenza politica a decidere le linee di gestione delle crisi e la responsabilità di deliberare se e quando debba ricorrersi all'impiego di forze militari, avvalendosi degli strumenti della UEO⁹⁹, la quale diviene in tal modo, per la conduzione delle operazioni di mantenimento della pace, una sorta di "piattaforma armata" per l'Unione europea. In particolare, per le operazioni di pace, la decisione di ricorrere all'UEO deve essere presumibilmente adottata dal Consiglio europeo, data la rilevanza politica della questione, sotto forma di una «*strategia comune*» con l'indicazione degli

⁹⁴ F. Pagani, *A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union*, in "European Journal of International Law", n° 9, 1998, pag. 740.

⁹⁵ Art. 17.1 del TUE.

⁹⁶ *Protocollo sull'articolo J.7 del Trattato sull'Unione europea*, in "Protocolli".

⁹⁷ Per una ipotetica ricostruzione dei diversi passaggi e del meccanismo decisionale da adottarsi nel caso l'Unione europea decidesse di avvalersi dell'UEO si vedano F. Pagani, *A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union*, in "European Journal of International Law", n° 9, 1998, pagg. 742-746; S. Grassi, *L'introduzione delle operazioni di peacekeeping nel Trattato di Amsterdam: profili giuridici ed implicazioni politiche*, in "La comunità internazionale", 1998, pagg. 312-316.

⁹⁸ Art. 17.3 del TUE.

⁹⁹ S. Grassi, *op. cit.*, pag. 302.

obiettivi, della durata e dei mezzi da mettere a disposizione, in base all'indicazione dell'art. 13.2.

Il Trattato, tuttavia, non indica il valore legale delle succitate strategie comuni. Secondo una parte della dottrina, esse possono essere interpretate come atti vincolanti solo per il Consiglio, e non per gli Stati membri, il quale deciderà in seguito in che modo metterle in atto, se attraverso un'azione comune o una posizione comune. Le decisioni in questione, tuttavia, a norma dell'art. 23.2 possono essere adottate soltanto all'unanimità, non potendo essere adottate a maggioranza qualificata poiché le stesse hanno implicazioni nel settore militare e della difesa. Lo stesso articolo prevede la possibilità, per uno o più Stati membri, di ricorrere alla cosiddetta “astensione motivata” consentendo in tal modo l'adozione della decisione: per ciò che riguarda l'oggetto della presente analisi, dunque, non solo un'operazione di pace può essere posta in essere nonostante l'astensione di alcuni Stati¹⁰⁰, ma solo gli Stati che prendono parte ad essa sono poi legittimati a prendere tutte le decisioni successive che la gestione dell'operazione comporta¹⁰¹. Si può però ritenere che il Consiglio adoperi un'azione comune per la costituzione di un'operazione di pace poiché secondo il Trattato le azioni in questione hanno ad oggetto un intervento operativo dell'Unione¹⁰².

Inoltre, quando l'Unione ricorre all'UEO per l'attuazione delle missioni di Petersberg, tutti gli Stati membri hanno diritto di partecipare a pieno titolo a tali compiti; per far ciò, il Consiglio deve adottare, d'intesa con le istituzioni dell'UEO, le necessarie modalità pratiche¹⁰³. Tale disposizione è volta ad assicurare la partecipazione alle

¹⁰⁰ Tuttavia, in base all'art. 23.1 del Trattato di Amsterdam, la decisione non può in ogni caso essere adottata qualora le astensioni motivate rappresentino «più di un terzo dei voti secondo la ponderazione di cui all'art. 205, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea».

¹⁰¹ Si vedano in particolare F. Pagani, *A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union*, in “European Journal of International Law”, n° 9, 1998, pagg. 742-744; A. Bassu, *op. cit.*, pagg. 57-58.

¹⁰² Cfr. nota (72).

¹⁰³ Art. 17.3 del TUE.

missioni di Petersberg anche di quegli Stati che non sono membri dell'UEO.

L'introduzione delle operazioni di mantenimento della pace nel Trattato di Amsterdam crea così le premesse per la costruzione di un «*sistema europeo di gestione delle crisi*»¹⁰⁴. Tuttavia, ciò che salta subito all'occhio è la complessità procedurale di tale sistema dovuto all'interazione, non sempre chiara peraltro, tra gli organi decisionali dell'UE e quelli dell'UEO: il Trattato di Amsterdam, difatti, mantiene intatta l'autonomia politica e giuridica di entrambe le organizzazioni, ragion per cui sarà necessario mettere in moto ogni volta i rispettivi meccanismi decisionali al fine di costituire una missione di pace, con un aggravio in termini di tempo tutt'altro che superficiale e creando una sorta di “navetta” delle decisioni in questione, che devono migrare da un'organizzazione all'altra prima di ottenere il via libera definitivo. Ciò che manca, in sostanza, è un organo decisionale unico che possa garantire la celerità dell'azione.

Inoltre, la questione relativa alla creazione di una difesa comune continua ad essere rinviata, essendo ancora lontani gli Stati membri dal pervenire a una soluzione condivisa. Infatti, a norma dell'art. 17.1 la PESC comprende «*tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, a norma del secondo comma, che potrebbe condurre a una difesa comune qualora il Consiglio europeo decida in tal senso*». Il riferimento esplicito alla necessità di una decisione in seno al Consiglio europeo, assente nel Trattato di Maastricht, sottolinea con maggior vigore rispetto al passato che la creazione di una difesa comune dipenderà dalla volontà degli Stati membri.

¹⁰⁴ S. Grassi, *L'introduzione delle operazioni di peacekeeping nel Trattato di Amsterdam: profili giuridici ed implicazioni politiche*, in “La comunità internazionale”, 1998, pag. 312.

1.5. Il Trattato di Nizza e lo sviluppo e il consolidamento della Politica Europea di Sicurezza e di Difesa

1.5.1. La dichiarazione di St. Malo e i Consigli europei di Colonia ed Helsinki

La firma e l'entrata in vigore del Trattato di Nizza, avvenute rispettivamente il 26 Febbraio 2001 e il 1 Febbraio 2003, devono essere inserite in un contesto europeo caratterizzato da repentini cambiamenti avvenuti a cavallo tra il vecchio e il nuovo millennio¹⁰⁵ che hanno condotto alla crescente consapevolezza, avvertita dagli Stati membri, della necessità di compiere i primi passi verso la creazione di una Politica Europea di Sicurezza e di Difesa tanto declamata sin dal Trattato di Maastricht. In tale contesto si avverte in particolare in maniera crescente l'esigenza degli Stati membri di dotare l'Unione europea dei mezzi e degli strumenti necessari per la gestione delle crisi internazionali e la realizzazione delle operazioni di mantenimento della pace. Tale volontà è rintracciabile nelle conclusioni dei vari Consigli europei che seguono l'entrata in vigore del precedente Trattato di Amsterdam, tanto è vero che il Trattato di Nizza può esser visto come la codificazione, a livello dei Trattati istitutivi, dei vari obiettivi fissati dagli Stati membri nei Consigli succitati¹⁰⁶. Le competenze

¹⁰⁵ Il crollo del muro di Berlino nel 1989, il collasso del comunismo, la disintegrazione dell'URSS, la democratizzazione dell'Europa centrale e orientale, la guerra del Golfo, il conflitto nella ex Jugoslavia, il bombardamento del Kosovo nel 1999, il ritorno a regole democratiche in Croazia e Serbia e, da un punto di vista strettamente politico, il cambiamento di Governo in Gran Bretagna con l'avvento al potere dei laburisti nel 1997. S. Stravidis, *European Security and Defence after Nice*, in "Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics", University of Catania, Marzo 2001.

¹⁰⁶ Sulla natura giuridica delle Conclusioni del Consiglio europeo si veda Lydia N. Pnevmaticou, *Aspects juridiques de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense*, in "Occasional Papers" 31, Institut d'études de sécurité, Novembre 2001, pagg. 8-11, la quale autrice, dopo aver riportato alcune opinioni della dottrina in merito agli eventuali effetti giuridici discendenti dalle Conclusioni dei Consigli europei, conclude sostenendo che a queste ultime debbano riconoscersi effetti giuridici

dell'Unione europea nel mantenimento della pace, che finora erano state riconosciute soltanto a livello teorico, vengono adesso riconosciute anche da un punto di vista pratico tramite l'adozione di diversi strumenti e la creazione di nuovi organismi, fino a giungere alla costituzione delle prime operazioni di peacekeeping.

L'impulso iniziale, segno peraltro dell'evoluzione dei rapporti internazionali e delle mutate posizioni concernenti Gran Bretagna¹⁰⁷ e Francia¹⁰⁸, è rintracciabile nella dichiarazione congiunta franco-britannica di St. Malo del 4 Dicembre 1998, firmata da Jacques Chirac e Tony Blair. In essa i due Stati membri esprimono la necessità che l'Unione europea, al fine di poter svolgere il proprio ruolo sulla scena internazionale, abbia una capacità di azione autonoma, basata su forze militari credibili e sui mezzi necessari per decidere di impiegarle al fine di rispondere alle crisi internazionali. Pur rimarcando la centralità dell'Alleanza Atlantica quale fondamento della difesa collettiva degli Stati membri, si sostiene che nelle situazioni in cui l'Alleanza non sia coinvolta, l'Unione debba comunque poter assumere le proprie decisioni e realizzare operazioni di carattere militare¹⁰⁹. All'epoca l'Unione europea appariva infatti poco idonea a porre in es-

ci, benché limitati, con conseguenze sull'organizzazione stessa, poiché il carattere decisivo e la precisione nell'espressione, così come il seguito e l'applicazione di alcune parti delle Conclusioni testimoniano l'intenzione delle parti di vincolarsi alle stesse.

¹⁰⁷ Il cambio di Governo in Gran Bretagna, con l'avvento al potere del laburista Tony Blair, viene additato quale uno dei più importanti motivi che hanno consentito all'Unione europea di discutere progressivamente della questione della difesa comune, a causa della svolta impressa dal nuovo Primo ministro all'atteggiamento della Gran Bretagna nei confronti dell'Unione. Si veda a tal proposito S. Nuttal, *Antonio Missirotti, CFSP, Defence and Flexibility (Institute for Security Studies, Paris, Chaillot Papers 38, February 2000)*, *Book reviews*, in "European Foreign Affairs Review", n° 5, 2000, pagg. 585-588. Tale svolta, tuttavia, non può essere considerata di portata storica tale da alterare e mettere in forse l'atteggiamento portato avanti dai predecessori di Blair: ad esempio, pur essendo stata introdotta la Cooperazione rafforzata in ambito PESC, il persistente veto della Gran Bretagna impedì che essa venisse estesa al settore della difesa. Si veda F. Bindi, *European Union Foreign Policy: a historical overview*, in "The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's role in the world", F. Bindi, Brookings Institute Press, 2010, pag. 36.

¹⁰⁸ La Francia, a seguito della debacle avvenuta in Kosovo, assume un atteggiamento più incline verso l'Alleanza Atlantica e si dimostra più volenterosa nel voler cooperare con essa. S. Keukeleire, *European Security and Defence Policy: from Taboo to a Spearhead of EU Foreign Policy?*, in "The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's role in the world", F. Bindi, Brookings Institute Press, 2010, pag. 56.

¹⁰⁹ *Joint Declaration on European Defence*, British-French Summit, Saint-Malo, 3-4 Dicembre 1998, Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom, 12 Agosto 2008.

sere le missioni di mantenimento della pace previste dall'art. 17.2 del TUE anche perché, da un punto di vista strettamente economico, i propri membri distribuivano in maniera poco consona le risorse economiche al settore della difesa e le stesse forze nazionali non erano al meglio equipaggiate¹¹⁰.

A simili conclusioni arriva il Consiglio europeo di Colonia¹¹¹ del 3 e 4 Giugno 1999, il quale può essere considerato come il momento di nascita della Politica Europea di Sicurezza e di Difesa. Nelle conclusioni della Presidenza, difatti, i Capi di Stato e di Governo dichiarano che, al fine di poter realizzare gli obiettivi previsti in ambito PESC, il Consiglio debba avere la capacità di assumere decisioni per ciò che riguarda «*la prevenzione dei conflitti e i compiti di gestione delle crisi definiti nel Trattato sull'Unione europea*», cioè a dire «*le missioni di Petersberg*»; per far ciò, l'Unione deve disporre di «*capacità e strumenti appropriati*», motivo per cui gli Stati membri intendono «*sviluppare ulteriormente effettive capacità militari europee*» a partire da quelle nazionali e multinazionali¹¹², il tutto come attività da svolgere «*all'interno della struttura della Politica Estera e di Sicurezza Comune*».

¹¹⁰ Il problema non era il totale speso, quanto la distribuzione e la composizione della spesa nazionale nel settore della difesa da parte di ogni Stato membro. Sul punto si vedano A. Missiroli, *European Security and Defence: The Case for Setting 'Convergence Criteria'*, in "European Foreign Affairs Review", n° 4, 1999, pagg. 485-495; S. Duke, *CESDP: Nice's Overtrumped Success?*, in "European Foreign Affairs Review", n° 6, 2001, pagg. 162-167.

¹¹¹ Occorre citare il fatto che, durante tale Consiglio europeo, Javier Solana viene nominato come primo Alto Rappresentante per la Politica Estera e di Sicurezza Comune, ottenendo un mandato di cinque anni.

¹¹² Lo sviluppo della PESD viene concepito come coerente con l'impegno degli Stati membri assunto all'interno dell'Alleanza Atlantica; difatti, viene qui rimarcata la centralità dell'Alleanza come perno della difesa europea, gli Stati membri si dichiarano intenzionati a sviluppare con essa una maggiore consultazione, cooperazione e trasparenza e la stessa definizione di una politica di difesa europea e delle competenze dell'Unione nella gestione delle crisi e nella prevenzione dei conflitti viene vista come un'altra modalità per contribuire alla vitalità di una rinnovata Alleanza Atlantica. Si vedano in particolare il punto 3 dell'Annesso III e il punto 2 del Rapporto della Presidenza. Per quanto riguarda i rapporti tra l'UE e l'UEO, invece, il Consiglio sottolinea la necessità (demandandone l'attuazione al Consiglio Affari Esteri) di definire gli strumenti e le modalità per l'inclusione all'interno dell'Unione delle funzioni dell'UEO relative allo svolgimento delle missioni di Petersberg. Si veda il punto 5 dell'Annesso III.

In ogni caso, tuttavia, gli impegni assunti dagli Stati membri in materia di legittima difesa nell'ambito della NATO e dell'UEO saranno preservati. Viene inoltre ribadita la volontà di consentire agli Stati membri delle succitate organizzazioni, che non siano membri dell'Unione europea, di partecipare alle operazioni di peacekeeping di quest'ultima su eguali basi rispetto ai propri membri.

Cioè a dire, nel progressivo sviluppo delle competenze dell'Unione che hanno ricadute nel settore della difesa e in quello militare, la PESC viene configurata come "l'ombrello istituzionale" all'interno del quale l'Unione può svolgere operazioni di mantenimento della pace.

Inoltre, l'Unione deve dotarsi di una «*capacità di azione autonoma, basata su forze militari credibili, i mezzi necessari per decidere di impiegarle al fine di rispondere alle crisi internazionali*», assieme ad «*appropriati organi decisionali*» in grado di garantire «*il controllo politico e la direzione strategica*» delle operazioni di mantenimento della pace; in tal modo essa potrà incrementare la propria abilità nel «*contribuire alla pace e alla sicurezza internazionale*»¹¹³. Al fine di poter compiutamente realizzare le operazioni di peacekeeping, dunque, gli Stati membri avvertono la necessità di migliorare non solo le capacità militari, ma anche i processi decisionali che, come sostenuto in precedenza, rappresentavano uno dei maggiori deficit per l'azione dell'Unione sulla scena internazionale. Si può anche sostenere che la volontà dell'Unione di dotarsi di proprie forze operative sia segno dell'assunzione diretta di responsabilità militari rispetto alla necessità di ricorrere a mezzi e strumenti esterni.

Occorre qui notare come la costruzione di una difesa comune, adesso, non venga più rimandata a data da destinarsi, poiché il Consiglio europeo (organo al quale i Trattati hanno demandato il compito di decidere sulla sua eventuale istituzione) si dichiara intenzionato a «*rafforzare la Politica Estera e di Sicurezza Comune attraverso lo sviluppo di una Politica Europea Comune di Sicurezza e Difesa*». Lo stesso sviluppo di una capacità militare dell'Unione nella gestione delle crisi viene vista come «*parte di una progressiva definizione di una politica di difesa comune*».

¹¹³ Si vedano le *Conclusioni della Presidenza* del Consiglio europeo di Colonia, 3-4 Giugno 1999, e in particolare l'Annesso III, contenente la dichiarazione relativa al rafforzamento della politica europea comune di sicurezza e difesa, e il successivo Rapporto della Presidenza sul medesimo tema.

Il successivo Consiglio europeo di Helsinki del 10 e 11 Dicembre 1999 si caratterizza soprattutto per aver dato attuazione alle previsioni contenute nelle Conclusioni di Colonia e per aver previsto, in maniera dettagliata, anche un sistema civile di gestione delle crisi.

In particolare, il Consiglio europeo assume le seguenti decisioni in tema di gestione delle crisi, prevenzione dei conflitti e mantenimento della pace:

1) Gli Stati membri fissano il cosiddetto “Helsinki Headline Goal”, che costituirà la base delle capacità militari dell’Unione: entro il 2003, cooperando in maniera volontaria, essi si impegnano a dispiegare rapidamente, e in seguito sostenere per almeno un anno, forze capaci di portare a termine l’intera gamma delle operazioni di Petersberg, composte da un massimo di 15 brigate o di 50.000-60.000 unità, anche se ciò non avrebbe implicato la «*creazione di un esercito europeo*». Queste forze, che costituiranno la Forza di Reazione Rapida dell’Unione europea, saranno dispiegate entro 60 giorni. Specifiche disposizioni di carattere tecnico e relative a un’ampia gamma di mezzi militari da mettere a disposizione per le operazioni succitate indicano ancora più chiaramente l’impegno assunto dall’Unione nel rafforzamento delle proprie capacità operative¹¹⁴. La formulazione dell’Helsinki Headline Goal dimostra anzitutto che la PESD non è concepita esclusivamente per la difesa territoriale degli Stati membri, poiché le missioni di Petersberg coprono un ampio spettro delle operazioni di gestione delle crisi; in secondo luogo, essa dimostra che lo sviluppo delle capacità militari dell’Unione non avviene attraverso la creazione di un esercito comune, ma si basa sul contributo volontario

¹¹⁴ Al rafforzamento delle capacità militari dell’Unione vengono anche invitati a prendere parte gli Stati membri della NATO, non membri dell’UE, e anche gli Stati candidati all’adesione all’Unione europea, con i quali occorrerà istituire strutture appropriate per il dialogo e l’informazione sugli aspetti relativi alla PESC e alla gestione delle crisi. Nel caso di un’operazione militare congiunta UE-NATO, inoltre, gli Stati NATO non membri dell’UE potranno parteciparvi, avendo in tal caso gli stessi diritti e obblighi gravanti sugli Stati membri dell’UE nella conduzione delle operazioni; nel caso di un’operazione autonoma dell’UE, invece, sarebbe spettato al Consiglio decidere se invitare o meno tali Stati. Helsinki European Council, 10-11 Dicembre 1999, Annesso 1 all’Annesso IV.

e temporaneo degli Stati membri alle operazioni di mantenimento della pace¹¹⁵.

2) Il Consiglio europeo decide che saranno istituite, in seno al Consiglio, nuove strutture militari e politiche al fine di assicurare all'Unione la necessaria guida politica e la direzione strategica delle operazioni di mantenimento della pace: un Comitato Politico e di Sicurezza (CPS) ad interim, un Comitato Militare (CM) e uno Stato Maggiore (SM)¹¹⁶, i quali verranno poi istituiti permanentemente dal Consiglio¹¹⁷. Inoltre, quando il Consiglio Affari Esteri discuterà questioni relative alla PESD, i Ministri della Difesa parteciperanno al fine di fornire assistenza in merito¹¹⁸.

3) Infine, viene prevista l'istituzione di un meccanismo civile di gestione delle crisi al fine di coordinare e rendere maggiormente operativi i vari mezzi e le varie risorse civili a disposizione dell'Unione e degli Stati membri¹¹⁹. In tal modo, l'Unione sarà capace di ricorrere a una vasta gamma di strumenti, «*dall'attività diplomatica, l'assistenza umanitaria e le misure di carattere economico fino alla polizia civile e le operazioni militari di gestione delle crisi*»¹²⁰. A tal fine, gli Stati membri

¹¹⁵ S. Keukeleire, *European Security and Defence Policy: from Taboo to a Spearhead of EU Foreign Policy?*, in "The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's role in the world", F. Bindi, Brookings Institute Press, 2010, pag. 61.

¹¹⁶ Il COPS sarà composto da rappresentanti nazionali al livello di ambasciatori o alti funzionari, competente per tutti gli aspetti della PESC, inclusa la PESD. Nel caso di un'operazione militare di gestione delle crisi, il Comitato eserciterà, sotto l'autorità del Consiglio, il controllo politico e la direzione strategica dell'operazione. Il CM, composto dai Capi di Stato Maggiore della Difesa, rappresentati da propri delegati militari, fornirà consigli di carattere militare e farà raccomandazioni al COPS, oltre a fornire la direzione militare allo Stato Maggiore. Lo SM fornirà competenza militare e supporto alla PESD, inclusa la conduzione delle operazioni militari di gestione delle crisi guidate dall'Unione. Helsinki European Council, 10-11 Dicembre 1999, Annesso 1 all'Annesso IV.

¹¹⁷ Si vedano le decisioni del Consiglio 2001/78/CFSP, 2001/79/CFSP e 2001/80/CFSP su www.consilium.europa.eu

¹¹⁸ Il Consiglio europeo di Siviglia del 2002 cambierà la denominazione di questa formazione del Consiglio dell'Unione in "Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne". Da notare che viene espressamente ribadito che tra le materie oggetto di codesto Consiglio rientra anche la PESD. Seville European Council, 21-22 Giugno 2002, *Presidency Conclusions*, Annesso II, punto 2.

¹¹⁹ Si veda il punto 28 delle *Conclusioni della Presidenza* del Consiglio europeo di Helsinki, 10-11 Dicembre 1999.

¹²⁰ Helsinki European Council, 10-11 Dicembre 1999, *Annex VI "Presidency reports on "Strengthening The Common European Policy On Security And Defence" and on "Non-Military Crisis Management Of The European Union"*.

e l'Unione dovranno sviluppare una capacità di reazione rapida definendo un quadro di riferimento e le modalità tramite cui impiegare tali risorse. È qui evidente la consapevolezza dell'Unione dell'importanza dei mezzi civili per il mantenimento della pace, come ad esempio le missioni di mera osservazione elettorale, le missioni di polizia volte alla formazione e all'educazione del personale ufficiale delle forze dell'ordine nei Paesi colpiti da profonde crisi istituzionali, o la funzione di mediazione esercitabile tra due parti in conflitto senza che ciò si traduca in un intervento armato. L'Unione si è resa conto dell'importanza di questi strumenti «*soprattutto a seguito degli avvenimenti nel Kosovo e dell'esperienza ivi maturata*»¹²¹.

Per evitare inutili duplicazioni con la NATO¹²², l'Unione lancerà e condurrà operazioni militari per fronteggiare crisi internazionali soltanto quando «*l'intera NATO non è interessata*»¹²³: l'utilizzo delle capacità militari europee rimane così limitato al caso in cui la NATO decida di non intervenire. Si tratta in ogni caso di una chiarificazione importante (che peraltro completa l'impegno dell'Unione a evitare le “tre D”¹²⁴) poiché nel precedente Consiglio europeo di Colonia gli Stati membri avevano riconosciuto la centralità dell'Alleanza Atlantica quale fondamento della difesa comune nel continente europeo, senza tuttavia disciplinare questo aspetto relativo ad una possibile duplicazione nel caso di intervento nel medesimo contesto. L'Unione europea, dunque, può realizzare operazioni per il mantenimento della pace tramite il ricorso alle strutture della NATO o, in alternativa, tramite

¹²¹ A. Bassu, *op. cit.*, pag. 63.

¹²² Ancora una volta gli Stati membri esprimono la necessità di sviluppare le giuste modalità per una piena consultazione, cooperazione e trasparenza tra le due organizzazioni, e gli appropriati accordi che possano consentire la partecipazione alla gestione militari delle crisi di quegli Stati membri della NATO che non siano però parte dell'Unione europea.

¹²³ Helsinki European Council, 10-11 Dicembre 1999, *Presidency conclusions*, punto 27.

¹²⁴ No Decoupling (della PESD dalla NATO), no Duplication (delle capacità), no Discrimination (contro gli Stati non membri della NATO). F. Bindi, *European Union Foreign Policy: a historical overview*, in “The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's role in the world”, F. Bindi, Brookings Institute Press, 2010, pag. 36.

mezzi e capacità messi volontariamente a disposizione dai propri Stati membri¹²⁵.

Un simile atteggiamento da parte dell'Unione europea sembrava mettere in luce che gli Stati membri, pur con gli opportuni distinguo, erano pronti ad affrontare due dei maggiori argomenti di tensione degli ultimi cinquant'anni: il legame tra l'integrazione europea e la solidarietà atlantica e l'essere una potenza militare oltretutto civile.

1.5.2. Il Consiglio europeo di Santa Maria de Feira e gli aspetti civili di gestione delle crisi

Gli aspetti civili di gestione delle crisi vengono affrontati compiutamente durante il successivo Consiglio europeo di Santa Maria de Feira del 19 e 20 Giugno 2000. Al fine di rafforzare gli strumenti civili per la gestione delle crisi, gli Stati membri anzitutto riconoscono l'istituzione del Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi¹²⁶, avvenuta con decisione del Consiglio, e creano un meccanismo di coordinamento, completamente interattivo con i servizi della Commissione, avente il compito di fornire informazioni necessarie allo sviluppo delle capacità civili di polizia¹²⁷.

Vengono inoltre definiti degli obiettivi concreti relativi agli aspetti civili della gestione delle crisi: l'Unione deve rinforzare le proprie capacità civili con l'obiettivo di salvare vite umane in situazioni di

¹²⁵ I rapporti tra l'Unione europea e gli Stati non membri, così come i rapporti con la NATO, sono disciplinati nel dettaglio alla sezione “*Consultazione e Cooperazione con Stati non membri e con la NATO*” dell'Annesso 1 all'Annesso IV, contenente il “Rapporto della Presidenza sul rafforzamento della politica europea comune di sicurezza e difesa”, delle *Conclusioni* del Consiglio di Helsinki.

¹²⁶ Istituito con decisione del Consiglio 2000/354/CFSP, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, 27 Maggio 2000: il Comitato, composto da rappresentanti degli Stati membri, opera in quanto gruppo di lavoro del Consiglio e riferisce al Comitato dei rappresentanti permanenti. Esso fornisce informazioni, formula raccomandazioni e fornisce consulenze sugli aspetti civili della gestione delle crisi al comitato politico e di sicurezza ad interim e agli altri organi appropriati del Consiglio secondo le rispettive competenze.

¹²⁷ Annesso I delle *Conclusioni* della Presidenza del Consiglio europeo di Feira contenente il “Rapporto della Presidenza sul rafforzamento della Politica Comune Europea di Sicurezza e Difesa”, 19-20 Giugno 2000.

crisi, mantenere l'ordine pubblico, prevenire ulteriori escalation dei conflitti e facilitare il ritorno a una situazione pacifica e stabile; tale rafforzamento deve fornire all'Unione tutti i mezzi necessari per affrontare le crisi politiche agendo al fine di prevenire l'insorgere di conflitti, consolidare la pace e la stabilità interna durante i periodi di transizione, e assicurare la complementarietà tra gli aspetti militari e civili della gestione delle crisi coprendo l'intera gamma delle operazioni di Petersberg.

In particolare, quattro aree vengono individuate come assolutamente prioritarie: lo sviluppo delle forze di polizia, il rafforzamento dello Stato di Diritto e dell'amministrazione civile, e il miglioramento delle attività di protezione civile¹²⁸. La prima di queste aree viene discussa direttamente a Feira, dove si prevede la costituzione di una forza di polizia di intervento rapido, da dispiegare entro 30 giorni, capace di compiere operazioni e missioni di polizia in tema di assistenza, training, monitoraggio e controllo¹²⁹.

Si può dunque sostenere che l'Unione mostri una tendenza a predisporre tutte quelle misure necessarie alla realizzazione concreta delle missioni di mantenimento della pace, disciplinando nel contempo i propri rapporti con la NATO e l'UEO e riconoscendo in maniera esplicita, soprattutto a partire dal Consiglio europeo di Helsinki in poi, la responsabilità primaria del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nel mantenimento della pace e della sicurezza internazionale. Si tratta di un riconoscimento che assume un duplice valore, giuridico e simbolico: giuridico, nel senso che esso intende sottolineare la compatibilità con la Carta delle Nazioni Unite delle operazioni di pace dell'Unione europea; simbolico, soprattutto alla luce del contesto storico nel quale si inserisce: le sfide che la comunità internazionale si trovava a fronteggiare all'inizio del nuovo secolo richiedevano infatti

¹²⁸ Appendice 3 delle *Conclusioni* della Presidenza del Consiglio europeo di Feira contenente lo "Studio sugli obiettivi concreti relativi agli aspetti civili di gestione delle crisi", 19-20 Giugno 2000.

¹²⁹ Appendice 4 delle *Conclusioni* della Presidenza del Consiglio europeo di Feira contenente "Obiettivi concreti per la polizia", 19-20 Giugno 2000.

un coordinamento d'azione tra tutti gli attori coinvolti, soprattutto considerando il fatto che il Consiglio di Sicurezza dell'ONU aveva iniziato a funzionare in modo più spedito soltanto con la fine della Guerra Fredda che ne aveva determinato nel contempo il “disgelo”.

Di più, tramite l'attenzione concessa agli aspetti civili della gestione delle crisi, l'Unione intende dotarsi degli strumenti necessari per intervenire anche a titolo di “peacebuilding” e non solo di “peacekeeping”, laddove cioè sia necessario creare le condizioni per una pace duratura, in seguito alla fine di un violento conflitto, intervenendo sugli aspetti istituzionali, politici e culturali del territorio in questione¹³⁰.

Non avendo potuto disporre fin dalla sua nascita di appropriate capacità militari, l'Unione ha agito nella prevenzione dei conflitti soltanto tramite l'utilizzo di mezzi economici, finanziari e politici al fine di giocare un ruolo primario sullo scacchiere internazionale, qualificandosi come una «*potenza civile*» che tuttavia, grazie al progressivo miglioramento delle proprie forze militari, potrebbe passare dall'essere una potenza civile “per default” a una potenza civile per volontà degli Stati membri¹³¹. Sul continente europeo in particolare, grazie anche al suo cosiddetto “potere di attrazione”¹³² nei confronti degli Stati limitrofi, l'Unione europea ha svolto un ruolo fondamentale nella prevenzione dei conflitti, un ruolo che potremmo definire “civilizzante” nella misura in cui è riuscita a creare legami pacifici e di vi-

¹³⁰ Secondo il già citato Rapporto Brahimi il peacebuilding include, benché non sia limitato a, «reintegrating former combatants into civilian society, strengthening the rule of law (for example, through training and restructuring of local police, and judicial and penal reform); improving respect for human rights through the monitoring education and investigation of past and existing abuses; providing technical assistance for democratic development (including electoral assistance and support for free media); and promoting conflict resolution and reconciliation techniques».

¹³¹ S. Stavridis, *Why the 'Militarising' of the European Union is strengthening the concept of a 'Civilian power Europe'*, EUI Working Papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, RSC n° 2001/17.

¹³² Per una ricostruzione critica del ruolo svolto dall'Unione europea nella prevenzione dei conflitti e degli strumenti civili utilizzati a tal uopo si veda C. Hill, *The EU's Capacity for Conflict Prevention*, in “European Foreign Affairs Review”, n° 6, 2001, pagg. 315-333.

cinanza tra gli Stati europei attraverso le proprie politiche comunitarie.

1.5.3. Il Trattato di Nizza

Tutti i temi fin qui citati vengono “assemblati” compiutamente al Consiglio europeo di Nizza¹³³ del 7, 8 e 9 Dicembre 2000¹³⁴, che dunque non apporta significative innovazioni in merito al mantenimento della pace, potendosi configurare come un incontro volto a “fare il punto della situazione” in vista dell’imminente firma del Trattato di Nizza.

E difatti, la volontà dell’Unione di dotarsi di proprie capacità militari e civili per concludere operazioni di mantenimento della pace, assieme alla necessità di istituire una propria struttura decisionale autonoma, si riflette nelle (poche) modifiche¹³⁵ apportate con il Trattato di Nizza.

¹³³ Alle Conclusioni della Presidenza vengono annessi vari documenti. Anzitutto, il Rapporto della Presidenza sulla PESD contiene un dettagliato riferimento al rafforzamento delle capacità militari e alla gestione civile delle crisi dell’Unione, agli accordi volti a stabilire una cooperazione con la NATO e gli Stati non-membri, e all’integrazione delle appropriate funzioni dell’UEO in seno all’UE. Inoltre, vi sono annesse anche specifiche disposizioni relative al Comitato Politico e di Sicurezza, al Comitato Militare e allo Stato Maggiore, le quali verranno poi richiamate e riprese dalle decisioni del Consiglio dell’Unione europea che istituirà codesti organi. Si veda Nice European Council, *Presidency Conclusions*, 7-8-9 Dicembre 2000.

¹³⁴ Sull’effettiva svolta impressa dal Consiglio europeo di Nizza al tema della Difesa esistono opinioni contrastanti. Accanto all’opinione argomentata di Duke che sostiene che «non ci fu assolutamente alcun progresso sulla difesa», vi è anche chi, come Gnesotto, afferma che «alla fine, fu la politica sulla difesa il maggior risultato del Consiglio europeo di Nizza». Si vedano rispettivamente S. Duke, *CESDP: Nice’s Overtrumped Success?*, in “European Foreign Affairs Review”, n° 6, 2001, pag. 157, e N. Gnesotto, *An ever closer Union?*, in “Newsletter”, n° 32, WEU Institute for Security Studies, Gennaio 2001, pag. 1.

¹³⁵ A parte quelle che saranno citate nel testo, si può qui ricordare: l’estensione, per il Consiglio, della regola della maggioranza qualificata applicabile anche alla nomina di un rappresentante speciale ai sensi dell’art. 18, paragrafo 5; la specificazione del ruolo del Consiglio nella conclusione degli accordi internazionali in ambito PESC, relativamente alle maggioranze tramite cui procedere; l’estensione della cooperazione rafforzata al settore della PESC. Si vedano gli artt. 23.2, 24, 27 A/B/C/D/E, *Versione consolidata del Trattato sull’Unione europea*, Nizza, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, 24 Dicembre 2002, C 325/18-C 325/21.

Il ruolo degli altri organi che intervengono in materia PESC, tra cui la Commissione e il Parlamento europeo, non ha subito alcuna modifica. Per una ricostruzione dettagliata si veda G. Muller-Brandeck-Bocquet, *The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union*, in “European Foreign Affairs Review”, n° 7, 2002, pagg. 261-282.

Dal Trattato sull'Unione europea, relativamente alla Politica Estera e di Sicurezza Comune, sono stati infatti eliminati i riferimenti disciplinanti la collaborazione tra l'Unione europea e l'UEO nella conclusione delle operazioni di Petersberg: il nuovo art. 17¹³⁶ non contiene alcun riferimento alle modalità tramite cui l'Unione possa avvalersi degli strumenti dell'UEO. Tale modifica deriva in realtà dalla progressiva integrazione delle procedure e degli strumenti dell'UEO all'interno dell'Unione, richiamata più volte durante i Consigli europei succitati e incoraggiata altresì dalle disposizioni dei precedenti Trattati. Tale integrazione ha avuto luogo con la Dichiarazione di Marsiglia del Consiglio dei Ministri dell'UEO¹³⁷ del 13 Novembre 2000, con la quale esso ha riconosciuto il trasferimento delle proprie competenze in materia di operazioni per il mantenimento della pace e delle relative strutture operative a favore dell'Unione europea¹³⁸, conservando solo le competenze, definite "residuali", per la legittima difesa. È fortemente sentita la volontà dell'Unione di occupare una posizione di primo piano sulla scena internazionale.

Sul versante istituzionale¹³⁹, un passo in avanti è stato compiuto tramite l'integrazione, al livello dei Trattati, del Comitato Politico e di Sicurezza¹⁴⁰ e il rafforzamento del relativo ruolo nelle operazioni di gestione delle crisi. Il nuovo art. 25, accanto alle competenze già pre-

¹³⁶ Dal nuovo articolo 17 sono stati rimossi il precedente comma 1, secondo capoverso, e comma 3. Si veda la *Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea*, Nizza, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", 24 Dicembre 2002, C 325/1.

¹³⁷ *Dichiarazione di Marsiglia*, 13 Novembre 2000, disponibile su www.weu.int/documents/001113fr.pdf.

¹³⁸ Il Consiglio europeo di Nizza ha poi confermato la volontà dell'Unione europea di assumere per sé la funzione di gestione delle crisi dell'UEO, adottando nel contempo alcune decisioni di principio per rendere effettivo tale trasferimento. Si veda Nice European Council, 7-8-9 Dicembre 2000, *Presidency Report on the ESDP* annesso alle *Presidency Conclusions*, punto V.

¹³⁹ Per uno sguardo d'insieme sugli attori istituzionali della PESD si vedano R. Matarazzo, *Le strutture istituzionali della Pesd*, in "Le forze di pace dell'Unione Europea" (a cura di Natalino Ronzitti), Rubbettino Editore, 2005, CeMiSS, pagg. 21-36; G. Grevi, *ESDP Institutions*, in "European Security and Defence Policy – The First 10 Years (1999-2009)", Chaillot Paper, EU Institute for Security Studies, 2009, pagg. 19-53.

¹⁴⁰ Già previsto dal Consiglio europeo di Helsinki del Dicembre 1999, il Comitato Politico e di Sicurezza viene istituito il 22 Gennaio 2001 con una decisione del Consiglio dell'Unione europea. Si veda la decisione 2001/78/CFSP in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", 30 Gennaio 2001, L27/1-L27/3.

viste per il vecchio Comitato Politico, assegna al COPS il ruolo di esercitare, sotto la responsabilità del Consiglio, il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi e di poter prendere, previa autorizzazione del Consiglio stesso, le decisioni appropriate durante lo svolgimento di un'operazione¹⁴¹.

È tuttavia necessario mettere in luce il fatto che il Trattato, estendendo le competenze del Comitato Politico, ha lasciato inalterata la figura dell'Alto Rappresentante per la PESC¹⁴². Entrambi gli organi, difatti, sono inquadrabili all'interno del Consiglio: mentre il COPS «controlla» la situazione internazionale per le questioni relative alla PESC, l'Alto Rappresentante «assiste» il Consiglio per le medesime questioni; tuttavia, il COPS ha anche la competenza a «controllare» l'attuazione delle politiche concordate dal Consiglio, alla cui formulazione, preparazione e attuazione «contribuisce» l'Alto Rappresentante¹⁴³. Sembra quasi che il Trattato voglia assoggettare la figura dell'Alto Rappresentante al «controllo» di un Comitato composto da rappresentanti degli Stati membri. Fortunatamente, a far maggiore chiarezza è la decisione¹⁴⁴ del Consiglio stesso relativa all'istituzione del Comitato Politico e di Sicurezza, nella quale si specifica che l'Alto Rappresentante «*può presiedere il COPS, specialmente in caso di crisi*» e che il Consiglio, in caso di un'operazione militare di gestione delle crisi, tramite l'adozione di un'azione comune possa determinare il suo ruolo «*nell'implementazione delle misure che ricadono sotto il controllo politico e la direzione strategica esercitate dal COPS*».

Quanto espresso in precedenza relativamente al Consiglio europeo e al Consiglio dell'Unione europea si applica altresì alla PESD,

¹⁴¹ Art. 25, *Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea*, Nizza, in «Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee», 24 Dicembre 2002, C 325/19.

¹⁴² Si veda S. Nuttal, Antonio Missiroli, *CFSP, Defence and Flexibility (Institute for Security Studies, Paris, Chaillot Papers 38, February 2000)*, Book reviews, in «European Foreign Affairs Review», n° 5, 2000, pagg. 589-593.

¹⁴³ Cfr. artt. 25 e 26, *Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea*, Nizza, in «Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee», 24 Dicembre 2002, C 325/19.

¹⁴⁴ Dec. 2001/78/CFSP in «Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee», 30 Gennaio 2001, L27/1-L27/3.

essendo quest'ultima compresa all'interno della PESC¹⁴⁵. In realtà le questioni relative alla PESD non arrivano mai direttamente al livello dei Capi di Stato e di Governo riuniti in seno al Consiglio europeo; non di meno, le deliberazioni e le decisioni di quest'ultimo sono cruciali per lo sviluppo della PESD poiché gli orientamenti generali e le strategie adottate dal Consiglio europeo in materia di politica estera impattano sulla dimensione della difesa in quanto fissano specifiche priorità e un quadro di riferimento per il suo sviluppo. Spetta poi al Consiglio definire e implementare la PESD adottando azioni comuni o posizioni comuni; esso si configura anzi come l'autorità principale in riferimento alla pianificazione e al lancio, attraverso un'azione comune, di un'operazione di gestione delle crisi¹⁴⁶. Anche le competenze del Comitato Politico e di Sicurezza si estendono alle questioni relative alla PESD¹⁴⁷, comprese ovviamente le situazioni di crisi.

I reiterati proclami degli Stati membri per un rafforzamento delle istituzioni e delle procedure della PESC sono ascrivibili al gap esistente tra gli obiettivi più volte dichiarati e i mezzi necessari alla realizzazione degli stessi. Per questo motivo, nonostante la volontà degli Stati di mantenere la propria sovranità in un settore altamente delicato come quello della sicurezza e della difesa, c'è chi sostiene che in questo processo sia ravvisabile una sorta di «*costituzionalizzazione nascosta*», qualificabile come una «*self-made driving force*» per cui gli Stati, tramite le varie Conferenze intergovernative e la revisione dei Trattati, reagiscono a tale gap rafforzando, involontariamente, il si-

¹⁴⁵ Null'altro è stato modificato per quanto riguarda il processo decisionale in ambito PESC. Le decisioni relative alla PESD, dunque, richiedono l'unanimità in seno al Consiglio. Si veda l'art. 23.2 della *Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea*, Nizza, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", 24 Dicembre 2002, C 325/18, in base al quale le deliberazioni a maggioranza qualificata non si applicano «alle decisioni che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa». Inoltre, il potere del Consiglio europeo di definire principi e orientamenti generali della PESC si estende anche alle questioni aventi implicazioni nel settore della difesa in base all'art. 13.1.

¹⁴⁶ G. Grevi, *ESDP Institutions*, in "European Security and Defence Policy – The First 10 Years (1999-2009)", Chaillot Paper, EU Institute for Security Studies, 2009, pagg. 24-25.

¹⁴⁷ Si veda la decisione del Consiglio dell'Unione europea istitutiva del COPS: «Il COPS tratterà tutte le questioni relative alla PESC, compresa la PESD». DEC 2001/78/CFSP in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", 30 Gennaio 2001, L27/2.

stema europeo e, in particolare, la PESC, sottoponendola a un processo di “brussellizzazione”¹⁴⁸ per cui, accanto alle competenze che rimangono ancorate nelle mani degli Stati membri, le procedure decisionali e di implementazione vengono trasferite ai vari organi istituiti nel tempo. La PESD può essere cioè vista come un «*portale di accesso*» che condurrà a una crescente messa in comune delle risorse nazionali e comunitarie¹⁴⁹.

1.5.4. Gli sviluppi della PESD successivi a Nizza

Lo sviluppo della PESD, nei mesi successivi alla firma del Trattato di Nizza, si caratterizza per un forte accento posto sul miglioramento degli aspetti civili di gestione delle crisi e sull’ampliamento delle missioni di Petersberg¹⁵⁰. Al Consiglio europeo di Göteborg del 15 e 16 Giugno 2001 vengono compiuti alcuni passi avanti in tale contesto¹⁵¹. Accanto all’adozione di un Piano d’Azione in materia di polizia (volto a identificare i requisiti per la pianificazione e la condotta delle operazioni di polizia internazionale) e dei principi guida e delle modalità per i contributi di Paesi terzi alle missioni di polizia, vengono concordati nuovi obiettivi concreti, da sviluppare in maniera volontaria da parte degli Stati membri entro il 2003, nelle altre tre aree di interesse precedentemente individuate: per rafforzare lo Stato di Diritto,

¹⁴⁸ G. Muller-Brandek-Bocquet, *The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union*, in “European Foreign Affairs Review”, n° 7, 2002, pag. 261.

¹⁴⁹ W. Wessels, *The institutional development of the Common Foreign, Security and Defence Policy. Theoretical Perspectives: Beyond the supranational and intergovernmental dichotomy*, 2004, pagg. 6-9.

¹⁵⁰ Sull’evoluzione delle missioni di Petersberg si veda G. Aybet, *ESDP and new security challenges: how the Petersberg tasks have come a long way*, in “Turkish Policy Quarterly 3.2”, 2004, pagg. 11-12.

¹⁵¹ A Göteborg vengono affrontate anche altre questioni relative alla conduzione delle operazioni di mantenimento della pace; ad esempio, si sottolinea ancora una volta la necessità di rinforzare le capacità militari dell’Unione, con altrettanti obiettivi quantitativi individuati, vengono sviluppati i primi principi guida e le prime modalità per la partecipazione a tali operazioni degli Stati non membri dell’Unione e, nell’ambito della prevenzione dei conflitti, viene promosso il Programma europeo per la Prevenzione dei Conflitti Violenti. Göteborg European Council, 15-16 Giugno 2001, *Presidency report on European Security and Defence Policy*, annesso alle *Presidency Conclusions*.

gli Stati membri devono esser capaci di apportare fino a 200 ufficiali per le operazioni di gestione delle crisi; deve essere istituito un pool di esperti capace di svolgere determinati compiti nell'amministrazione civile nel contesto della gestione delle crisi, dispiegabile entro un tempo limitato; per il rafforzamento della protezione civile, infine, gli Stati devono provvedere alla messa a disposizione di un team di pronto intervento, composto da un massimo di 2000 persone, da impiegare nel più breve tempo possibile¹⁵². Il Consiglio europeo di Siviglia amplierà ancora l'impegno e il contributo degli Stati membri relativamente all'apporto di personale per la gestione civile delle crisi e includerà la lotta al terrorismo tra i compiti di Petersberg¹⁵³.

Anche le relazioni con la NATO vengono richiamate nelle Conclusioni della Presidenza di Göteborg. In particolare, occorre mettere in luce che i Capi di Stato e di Governo hanno rimarcato la necessità di siglare rapidamente degli accordi che consentano all'Unione europea l'accesso alle strutture e ai mezzi dell'Alleanza Atlantica¹⁵⁴. Senza tali accordi, infatti, la capacità decisionale dell'Unione risultava ridimensionata poiché nel caso di un'operazione congiunta di mantenimento della pace, così come di un'operazione a guida europea, che avesse richiesto l'utilizzo delle risorse della NATO¹⁵⁵ occorreva prima

¹⁵² Göteborg European Council, 15-16 Giugno 2001, *Presidency report on European Security and Defence Policy*, annesso alle *Presidency Conclusions*.

¹⁵³ Si veda il Rapporto della Presidenza approvato dal Consiglio europeo. Seville European Council, 21-22 Giugno 2002, *Presidency Report* contenuto nelle *Presidency Conclusions*.

¹⁵⁴ Göteborg European Council, 15-16 Giugno 2001, *Presidency Conclusions*.

¹⁵⁵ Un motivo di attrito nei rapporti UE-NATO era costituito dal timore della Turchia (in quanto non membro dell'UE) di essere emarginata nel caso di decisioni relative alle operazioni di mantenimento della pace qualora la NATO avesse concesso ampia autonomia all'Unione di accedere indiscriminatamente alle proprie strutture. All'epoca, dunque, si poneva un dilemma per l'Unione: rimanere subordinata alla NATO in quanto al processo decisionale, al fine di usufruire delle relative strutture, oppure dotarsi di una maggiore autonomia decisionale al prezzo di dover realizzare operazioni di peacekeeping contando soltanto sulle forze messe a disposizione dai propri Stati membri, i quali sarebbero stati costretti a fornire tutto il necessario per lo svolgimento di codeste operazioni. Sul punto si veda S. Duke, *CESDP: Nice's Overtrumped Success?*, in "European Foreign Affairs Review", n° 6, 2001, pagg. 161-162.

procedere a un'intesa tra le due organizzazioni. Gli accordi Berlin Plus¹⁵⁶, siglati nel Marzo del 2003, rispondo proprio a tale esigenza.

La Politica Europea di Sicurezza e di Difesa viene finalmente dichiarata operativa durante il successivo Consiglio europeo di Laeken del 14 e 15 Dicembre 2001¹⁵⁷ e viene accompagnata da una prima e formale definizione strategica da parte del Consiglio europeo di Bruxelles del 12 e 13 Dicembre 2003¹⁵⁸ con l'adozione della Strategia europea in materia di sicurezza¹⁵⁹.

L'elemento di novità introdotto dalla PESD ha riguardato in sostanza il progressivo sviluppo delle capacità dell'Unione di decidere e agire in maniera autonoma nel campo della sicurezza e della difesa, attraverso determinati mezzi e organismi, di natura politica, civile e militare, per la gestione delle crisi e le operazioni di mantenimento della pace.

¹⁵⁶ Tali accordi, siglati tra l'Unione europea e la NATO, consentono all'Unione di utilizzare i mezzi e le capacità di pianificazione e di controllo della NATO per condurre operazioni di gestione delle crisi. Si veda M. Comelli, N. Pirozzi (a cura di), *La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato*, Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica, n° 69, Maggio 2007. In seguito alla stipula di tali accordi vennero lanciate le prime due missioni militari a guida UE: Operazione Concordia nella ex Repubblica Jugoslava di Macedonia nel Dicembre 2003, ed EUFOR Althea in Bosnia-Erzegovina nel 2004.

¹⁵⁷ Laeken European Council, 14-15 Dicembre 2001, *Presidency Conclusions*, punto 6.

¹⁵⁸ Brussels European Council, 12-13 Dicembre 2003, *Presidency Conclusions*, punto 84.

¹⁵⁹ La strategia europea in materia di difesa intende fornire una prima visione strategica autonoma dell'Europa in materia di sicurezza. Accanto a una descrizione sintetica delle sfide globali con cui l'Ue deve confrontarsi, tra cui le conseguenze negative della globalizzazione, povertà, fame, pandemie, conflitti, segue un'analisi delle minacce alla sicurezza dell'Europa. Tali minacce sono: terrorismo, proliferazione delle armi di distruzione di massa e dei loro vettori, conflitti regionali che possono avere un impatto diretto e indiretto sulla sicurezza europea, fallimento dello Stato, criminalità organizzata. La Strategia individua tre obiettivi strategici che l'Ue deve porsi per difendere la sua sicurezza e promuovere i suoi valori: 1) affrontare le minacce; 2) estendere la zona di sicurezza/stabilità nel vicinato europeo; 3) ordine internazionale fondato sul multilateralismo efficace. F. Di Camillo, V. Miranda, *L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi*, Documenti IAI 2012, Aprile 2012, pagg. 12-13.

1.6. Le innovazioni apportate dal Trattato di Lisbona

1.6.1. La coerenza dell'azione esterna nel Trattato di Lisbona

Con la nascita della Politica Europea di Sicurezza e di Difesa,¹⁶⁰ il tema del mantenimento della pace ha trovato un nuovo quadro di riferimento più concreto e dettagliato rispetto alla generica Politica Estera e di Sicurezza Comune, la quale tuttavia (occorre ricordarlo) ingloba la prima. Le prime operazioni di mantenimento della pace realizzate dall'Unione europea a partire dal 2003 sono state infatti adottate in base ai meccanismi decisionali e procedurali propri della PESD¹⁶¹.

Così come era avvenuto per i precedenti Trattati, il processo che ha condotto alla firma e all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona ha avuto inizio sin dalla stipula del precedente Trattato di Nizza, al quale venne annessa una dichiarazione sul Futuro dell'Unione europea¹⁶², e con la Dichiarazione di Laeken¹⁶³ adottata durante il medesimo Consiglio europeo.

¹⁶⁰ Occorre ancora una volta precisare che, ai fini del presente elaborato, una ricostruzione dettagliata e cronologica della PESD non appare possibile. Per uno sguardo d'insieme si può far riferimento ai seguenti volumi della collana "Chaillot Papers" pubblicata dall'Istituto per gli Studi sulla Sicurezza dell'Unione europea: J-Y Haine (a cura di), *From Laeken to Copenhagen – European defence: core documents*, Chaillot Paper, n° 57, 1 Febbraio 2003; A. Missiroli (a cura di), *From Copenhagen to Brussels – European defence: core documents, Volume IV*, Chaillot Paper, n° 67, 1 Dicembre 2003; *EU Security and Defence – Core documents*, Chaillot Paper, n° 75 (2004), 87 (2005), 98 (2006), 112 (2007), 117 (2008).

¹⁶¹ L'elenco completo delle missioni, civili e militari, completate e ancora in corso, è disponibile su http://www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm.

¹⁶² La dichiarazione insiste sulla necessità di avviare un profondo e ampio dibattito sul futuro dell'Unione europea, in particolare per una semplificazione dei Trattati in modo da renderli più chiari e meglio comprensibili. Si veda *Declaration on the Future of the Union*, punti 3 e 5, 26 Febbraio 2001, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee", 10 Marzo 2001, n° C 80.

¹⁶³ Nella Dichiarazione i Capi di Stato e di Governo riconoscono le sfide imposte dalla globalizzazione al ruolo svolto dall'Unione europea sulla scena internazionale ed esprimono la necessità di definire meglio le competenze dell'Unione, semplificarne gli strumenti e migliorarne la democraticità.

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1 Dicembre 2009, apporta consistenti modifiche alla Politica Estera e di Sicurezza Comune¹⁶⁴ e introduce la nuova Politica di Sicurezza e di Difesa Comune¹⁶⁵. L'azione esterna dell'Unione europea acquisisce maggiore coerenza ed effettività venendone delineati i principi, gli obiettivi e i caratteri generali in un unico quadro di riferimento più coerente rispetto al passato¹⁶⁶, il quale incorpora in un unico Titolo del Trattato le disposizioni relative all'azione esterna dell'Unione e quelle relative alla PESC. Di conseguenza, la Politica Estera e di Sicurezza Comune è legata agli stessi principi, obiettivi e disposizioni generali che guidano l'Unione nelle altre aree delle sue relazioni esterne, laddove i precedenti Trattati prevedevano obiettivi specifici e differenziati per la PESC. Tuttavia, da un'attenta analisi, emerge che in realtà la PESC continua ad essere soggetta a pratiche e metodi diversi rispetto a quelli comunitari: essa, insomma, «*costituisce un pilastro separato dell'Unione in tutto tranne che nel nome*»¹⁶⁷. Inoltre, nonostante la comunanza degli obiettivi dell'intera azione esterna dell'Unione¹⁶⁸, l'azione della PESC, e conseguentemente della PSDC, rimane limitata al conseguimento dei soli obiettivi politici e di sicurezza, rimanendo esclusi quelli economici e sociali, nonostante le sovrapposizioni e i punti di contatto tra questi possano essere, e in effetti sono, abbon-

tà e l'efficienza. Laeken European Council, 14-15 Dicembre 2001, *Annex 1: Laeken Declaration on the Future of the European Union*.

¹⁶⁴ Le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona sono illustrate compiutamente in G. Guille, *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP*, in "Briefing Paper", Policy Department External Policies – Security and Defence, Febbraio 2008. Si veda anche W. Wessels, F. Bopp, *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, in "Challenge Liberty and Security", Research Paper n° 10, Giugno 2008.

¹⁶⁵ La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune è la nuova denominazione della già conosciuta PESD.

¹⁶⁶ Tanto è vero che il nuovo Trattato sull'Unione europea, così come modificato dal Trattato di Lisbona, divide il precedente titolo V in due capi, il primo dedicato alle "disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione", e il secondo dedicato alle "disposizioni specifiche sulla Politica Estera e di Sicurezza Comune".

¹⁶⁷ K. Lenaerts, P. Van Nuffel, *European Union Law*, Terza Edizione, Sweet & Maxwell, 2011, pagg. 997-998.

¹⁶⁸ L'art. 21.2 del TUE elenca tutti gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione, ma l'art. 24.1 del TUE, relativo specificamente alla PESC, stabilisce che la competenza dell'Unione in questa materia riguarda solo i settori della politica estera e le questioni relative alla sicurezza.

danti e a volte difficilmente separabili nella loro concreta attuazione¹⁶⁹.

Tali modifiche evidenziano la necessità di integrare al livello dei Trattati gli sviluppi raggiunti durante la prima decade del nuovo millennio nel settore della politica estera¹⁷⁰ dell'Unione, un periodo contraddistinto da «*pratiche istituzionali, riflessioni strategiche*¹⁷¹ e *compromessi tra le diverse prospettive nazionali*¹⁷². Il Trattato, così facendo, cerca di rimediare a tre grandi debolezze che sono state individuate dagli studiosi: la difficoltà di raggiungere il consenso tra tutti gli Stati membri, l'insufficiente coordinamento e la scarsa coerenza istituzionale¹⁷³.

¹⁶⁹ Per un'attenta analisi delle disposizioni del Trattato che confermano il carattere distinto e intergovernativo della PESC e della PSDC si veda P. Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford EU Law Library, 2013, pagg. 22-35.

¹⁷⁰ Occorre notare che in realtà il termine "politica estera" non viene utilizzato dal Trattato: tale termine potrebbe difatti far presumere (e in effetti comportare) il trasferimento della sovranità statale in materia di politica estera a favore dell'Unione europea, un'attribuzione che incontra ancora pesanti resistenze da parte degli Stati membri. Non a caso, nel Trattato si preferisce utilizzare termini meno impegnativi come "relazioni esterne" e "azione esterna". Cfr. anche le varie Conclusioni dei Consigli europei, in ognuna delle quali è contenuta un'apposita sezione, dedicata alle relazioni con i Paesi terzi, definita appunto "External Relations" (piuttosto che "Foreign Relations"). Tale reticenza degli Stati membri viene peraltro salvaguardata dalla Dichiarazione 14 della Conferenza Intergovernativa annessa al Trattato di Lisbona per cui le disposizioni riguardanti la PESC «non incidono sulla base giuridica, sulle responsabilità e sui poteri esistenti di ciascuno Stato membro per quanto riguarda la formulazione e la conduzione della sua politica estera». Si veda la *Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea*, Lisbona, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 30 Marzo 2010, C 83/343. La mancanza di una vera e propria politica estera dell'Europa viene anche sostenuta da Marc Pierini, il quale afferma che «non c'è una politica estera europea nel senso tradizionale dell'espressione». Si veda M. Pierini, *Towards a European Foreign Policy?*, Delegation of the Commission of the European Communities, Ottobre 1983, pag. 1.

¹⁷¹ Dalla necessità di colmare l'esistente gap tra capacità operative e aspettative nasce l'espressione "Paper Tiger, Hidden Dragon" per definire il ruolo svolto dall'Unione nella gestione delle crisi durante gli anni '90. L'espressione è di S. Blockmans, R. A. Wessel, *The European Union and crisis management: Will the Lisbon Treaty make the EU more effective?*, in "CLEER Working Papers", Centre for the Law of EU External Relations, 2009/1.

¹⁷² G. Grevi, *ESDP Institutions*, in "European Security and Defence Policy – The First 10 Years (1999-2009)", Chaillot Paper, EU Institute for Security Studies, 2009, pag. 59.

¹⁷³ Derek E. Mix, *The European Union: Foreign and Security Policy*, Congressional Research Service, CSR Report for Congress, 15 Agosto 2011, pag. 2.

1.6.2. Novità relative ai principali organi in ambito PESC

Il Consiglio europeo, riconosciuto ufficialmente come una delle istituzioni su cui si fonda l'Unione europea¹⁷⁴, viene riconfermato come l'organo che fornisce le linee guida per la definizione dell'azione esterna dell'Unione, anche se questa sua funzione, per la prima volta, viene circoscritta entro un determinato perimetro che delimita la precedente e potenziale illimitatezza dei confini della sua azione: esso infatti individua gli interessi strategici dell'Unione, fissa gli obiettivi e definisce gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune, comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa, ma «*sulla base dei principi e degli obiettivi enunciati dal Trattato*»¹⁷⁵. Nel contempo, però, la sua influenza sulla PESC diventa maggiormente rilevante: si prevede espressamente che le decisioni relative alla PESC vengano «adottate» anche dal Consiglio europeo, oltretutto dal Consiglio¹⁷⁶, e si crea un incisivo canale di collegamento, la cosiddetta disposizione “passerella”¹⁷⁷, tra questi due organi con la possibilità in capo al primo di decidere, all'unanimità, altre questioni che possano essere decise dal secondo con il ricorso alla maggioranza qualificata¹⁷⁸, oltre quelle già espressamente previste dal Trattato. Tuttavia, in base all'art. 31.4, nel settore della PSDC continua a essere escluso il ricorso alla maggioranza qualificata.

Il Consiglio dell'Unione europea, nella composizione Affari Esteri (CAE), a sua volta ha il compito di elaborare e attuare la politica estera e di sicurezza comune, prendendo le decisioni necessarie alla

¹⁷⁴ Cfr. art. 13 della *Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea*, Lisbona, in “Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea”, 30 Marzo 2010, C 83/22.

¹⁷⁵ Cfr. artt. 22.1 e 26.1 del TUE.

¹⁷⁶ Cfr. Art. 31.1 del TUE.

¹⁷⁷ S. Dagand, *The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP*, in “European Security Review”, n° 37, ISIS Institute, Marzo 2008, pag. 3.

¹⁷⁸ Cfr. art. 31.3 del TUE.

sua definizione e attuazione, sempre in base agli orientamenti generali e alle linee strategiche decise dal Consiglio europeo¹⁷⁹.

Si può anzitutto notare come la precedente gerarchia esistente tra Consiglio europeo e Consiglio venga attenuata da una commistione di ruoli che rende i due organi, sebbene non parificati su uno stesso piano, non più totalmente subordinati l'uno rispetto all'altro: entrambi, infatti, «definiscono» la PESC ed entrambi la «attuano», seppure con diverse modalità e responsabilità definite dal Trattato. La Politica Estera e di Sicurezza Comune, dunque, deriva dall'azione congiunta del Consiglio europeo e del Consiglio.

Il Trattato di Lisbona riconcettualizza la gamma di strumenti a disposizione dell'Unione evitandone la ripartizione in “strategie comuni”, “azioni comuni” e “posizioni comuni” che in passato aveva creato notevole confusione dati gli elementi di possibile sovrapposizione contenuti negli stessi. Il nuovo art. 25, infatti, parla in modo generico di «decisioni» che l'Unione deve assumere. Queste possono poi specificare le «azioni» da intraprendere, cioè le misure di carattere operativo con le quali l'Unione agisce in concreto rispetto a una determinata situazione, le «posizioni» da assumere rispetto a una specifica materia di natura geografica o tematica, e le relative «modalità di attuazione»¹⁸⁰. Ciò che verrà assunto in ambito PESC, dunque, dovrà essere definito genericamente «Decisione».

Il Trattato semplifica altresì il quadro di riferimento per le summenzionate «azioni» concrete dell'Unione stabilendo che il Consiglio possa adottare le decisioni necessarie nel caso in cui la situazione internazionale richieda un «intervento operativo»¹⁸¹: spetta dunque al Consiglio valutare l'opportunità di impiegare i mezzi e le risorse, militari e civili, a disposizione dell'Unione per la realizzazione di inter-

¹⁷⁹ Cfr. art. 26.2 del TUE.

¹⁸⁰ Cfr. artt. 25, 28 e 29 del TUE.

¹⁸¹ Cfr. art. 28 del TUE.

venti operativi. Le missioni PSDC sono infatti adottate sulla base dell'art. 28 del TUE¹⁸².

La Politica Estera e di Sicurezza Comune, oltreiché dal Consiglio e dagli Stati membri¹⁸³, è attuata anche dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la politica di sicurezza¹⁸⁴ (nuova denominazione assunta dal precedente Alto Rappresentante per la PESC), una figura che consentirà all'Unione di avere “un volto e una voce”¹⁸⁵ negli affari internazionali. Una delle maggiori novità apportate dal Trattato di Lisbona riguarda proprio il rafforzamento del ruolo ricoperto dall'Alto Rappresentante: esso difatti, in aggiunta al nuovo diritto di iniziativa¹⁸⁶, ha adesso il compito di presiedere il Consiglio Affari Esteri e rappresentare l'Unione¹⁸⁷ per le materie che rientrano nella Politica Estera e di Sicurezza Comune¹⁸⁸, compresa la Politica di Sicurezza e di Difesa Comune. Questa figura conosce un incremento in termini di autonomia e competenze, combinando le responsabilità, i cosiddetti “due cappelli”¹⁸⁹, del precedente Alto Rappresentante per la PESC e del Commissionario europeo per le relazioni esterne. Il suo compito di attuazione delle decisioni si estende anche a quelle relative

¹⁸² Art. 28.1 del TUE: Quando una situazione internazionale richiede un intervento operativo dell'Unione, il Consiglio adotta le decisioni necessarie. Esse definiscono gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l'Unione deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata.

¹⁸³ Gli Stati membri hanno, in particolare, tre doveri: un generale obbligo di lealtà e mutua solidarietà, un dovere di consultazione reciproca, e l'obbligo di conformarsi alle decisioni assunte dal Consiglio in merito a un intervento operativo. Cfr. artt. 24.3, 32 e 28.2 del TUE. Si veda in particolare P. Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford EU Law Library, 2013, pagg. 61-63.

¹⁸⁴ Cfr. artt. 24 e 26.3 del TUE. L'Alto Rappresentante è nominato dal Consiglio europeo, che delibera a maggioranza qualificata, con l'accordo del Presidente della Commissione. È anche uno dei Vicepresidenti della Commissione, e in quanto tale è sottoposto al voto di approvazione del Parlamento, (Cfr. artt. 17 e 18 del TUE) e partecipa ai lavori del Consiglio europeo (Cfr. art. 15.2 del TUE).

¹⁸⁵ J. Babić, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union After the Lisbon Treaty*, in “Western Balkans Security Observer”, n° 17, Aprile-Giugno 2010, pag. 4.

¹⁸⁶ L'Alto Rappresentante può presentare iniziative e proposte al Consiglio, per il settore della politica estera e di sicurezza comune, oltreiché sottoporre allo stesso questioni relative alla PESC. Cfr. artt. 22.2 e 30.1 del TUE.

¹⁸⁷ Medesima funzione viene attribuita alla neonata figura permanente del Presidente del Consiglio europeo. Egli è eletto direttamente dal Consiglio europeo, a maggioranza qualificata, per un mandato di due anni e mezzo rinnovabile una volta sola. Cfr. art. 15 del TUE.

¹⁸⁸ Cfr. art. 27.1 e 27.2 del TUE.

¹⁸⁹ N. Verola, *The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon*, in “The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's role in the world”, F. Bindi, Brookings Institute Press, 2010, pag. 44.

al Consiglio europeo, e il dialogo politico condotto con terzi avviene a nome dell'intera Unione, e non più del solo Consiglio, risultando da questo punto di vista¹⁹⁰ maggiormente “sganciata” da quest'ultimo. La responsabilità dell'Alto Rappresentante si estende altresì al Comitato Politico e di Sicurezza¹⁹¹, posto sotto la sua diretta responsabilità, oltretutto del Consiglio. Una nuova struttura dotata di autonomia funzionale, il Servizio Europeo per l'Azione Esterna¹⁹², viene posta alle dirette dipendenze dell'Alto Rappresentante al fine di fornirgli supporto logistico e operativo per lo svolgimento del proprio mandato.

La maggiore autonomia di cui gode l'Alto Rappresentante si nota anche dalla possibilità, concessa allo stesso, di convocare una riunione straordinaria del Consiglio, d'ufficio o a richiesta di uno Stato membro, nei casi che richiedano una decisione rapida¹⁹³.

1.7. La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune

1.7.1. La PSDC e il mantenimento della pace

Con il nuovo Trattato di Lisbona la competenza dell'Unione europea nel mantenimento della pace viene inquadrata specificamente all'interno della nuova Politica di Sicurezza e di Difesa Comune, che costituisce «*parte integrante della Politica Estera e di Sicurezza Comune*»¹⁹⁴, il suo “braccio operativo”¹⁹⁵. La PSDC può infatti essere definita come lo «*sviluppo normativo e operativo delle questioni dell'UE in tema di sicurezza e difesa all'interno del quadro normativo della*

¹⁹⁰ Solo da questo punto di vista, in realtà, dato che l'Alto Rappresentante attua la politica estera e di sicurezza comune in qualità di «mandatario del Consiglio». Cfr. art. 18.2 del TUE.

¹⁹¹ Cfr. art. 38 del TUE.

¹⁹² Per una descrizione dettagliata si veda S. Blockmans, C. Hillion, *EEAS 2.0: a legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, Swedish Institute for European Policy Studies, 2013.

¹⁹³ Cfr. art. 30.2 del TUE.

¹⁹⁴ Cfr. art. 42.1 del TUE.

¹⁹⁵ Derek E. Mix, *The European Union: Foreign and Security Policy*, Congressional Research Service, CSR Report for Congress, 15 Agosto 2011, pag. 10.

PESC»¹⁹⁶. La decisione di inserire la PSDC all'interno della PESC fa presumere che l'esistenza di una mera capacità militare rinforzi l'intera azione esterna dell'Unione¹⁹⁷.

La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune può essere vista come la codificazione al livello dei Trattati degli impegni assunti dagli Stati membri nei vari Consigli europei, a partire da quello di Colonia del 1999, rispetto alla necessità di dotarsi delle risorse e dei mezzi necessari per poter esercitare compiutamente la propria azione sullo scacchiere internazionale. L'obiettivo della PSDC, in particolare, è quello di dotare l'Unione di capacità civili e militari per intervenire concretamente nella prevenzione dei conflitti e nella gestione¹⁹⁸ delle crisi¹⁹⁹: come si legge nel Trattato, tale politica assicura che l'Unione «disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari»²⁰⁰. È facile notare la somiglianza contenutistica di tale disposizione rispetto alla volontà degli Stati membri più volte espressa in riferimento a ciò, a partire dalla dichiarazione franco-britannica di St. Malo. È inoltre interessante notare come, benché la difesa comune continui a essere dominio esclusivo del Consiglio europeo in merito alla sua graduale attuazione, è la prima volta che una politica adottata dall'Unione contenga nella propria denominazione l'espressione "Difesa Comune".

¹⁹⁶ M. Acosta Sanchez, *The EU's Military Crisis Management Operations: Petersberg Tasks and International Peace*, LAMBERT Academic Publishing, 2011, pag. 32.

¹⁹⁷ L. Simon, A. Mattelar, *EUnity of Command – The Planning and Conduct of CSDP Operations*, in "Egmont Paper", n° 41, Royal Institute for International Relations, Gennaio 2011, pag. 10.

¹⁹⁸ Il concetto di "gestione delle crisi" si riferisce, in genere, «all'organizzazione, alla regolazione, al contesto procedurale e al modo di contenere una crisi, modellandone il suo corso al fine di ricercarne una soluzione». La definizione è di S. Blockmans, R. A. Wessel, *The European Union and crisis management: Will the Lisbon Treaty make the EU more effective?*, in "CLEER Working Papers", Centre for the Law of EU External Relations, 2009/1, pag. 10. Secondo gli stessi autori, in ambito UE la nozione di "gestione delle crisi" serve a indicare congiuntamente sia le operazioni militari che le missioni civili in ambito PESD, sia che esse siano dispiegate per la prevenzione dei conflitti, o per il rafforzamento, mantenimento e ristabilimento della pace.

¹⁹⁹ Il termine "crisi" è possibile intenderlo come una situazione in cui è percepito, da parte dei principali decision-makers, che i valori fondamentali sono minacciati, c'è poco tempo disponibile e un considerevole grado di incertezza. La definizione è di S. Larsson, E.-K. Olsson, B. Ramberg, *Crisis Decision Making in the European Union*, Crisis Management Europe Research Program, 2005, pag. 12.

²⁰⁰ Cfr. art. 42.1 del TUE.

La coerenza di cui si fa portatore il Trattato di Lisbona si evince anche in riferimento al tema del mantenimento della pace grazie al nesso istituito tra le capacità operative e il loro utilizzo: l'Unione può infatti avvalersi dei mezzi civili e militari «*in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite*»²⁰¹. La competenza dell'Unione nello svolgere operazioni di mantenimento della pace anche al di fuori dei propri confini ottiene formale riconoscimento giuridico, benché in precedenza non fosse esclusa. E difatti, stante la formulazione della disposizione in questione, la PSDC non si configura proprio come una politica di difesa nel significato comune di questo termine, essendo concentrata piuttosto su operazioni “out-of-area”²⁰². L'esecuzione di tali compiti, però, «*si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri*», i quali «*mettono a disposizione dell'Unione [...] capacità civili e militari per contribuire al conseguimento degli obiettivi definiti dal Consiglio*»²⁰³; cioè a dire, si è ancora ben lontani dalla possibilità di veder istituito un esercito europeo permanente e autonomo²⁰⁴.

Il Trattato di Lisbona amplia il catalogo delle missioni di Petersberg²⁰⁵: oltre alle già presenti missioni umanitarie e di soccorso, attività di mantenimento della pace, missioni di unità di combattimento nella gestione delle crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento

²⁰¹ Cfr. art. 42.1 del TUE.

²⁰² D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, *European Union Law*, Seconda Edizione, Cambridge, 2010, pag. 670.

²⁰³ Cfr. artt. 42.1 e 42.3 del TUE.

²⁰⁴ Non bisogna tuttavia meravigliarsi di questo ennesimo rinvio. Basti pensare che l'ONU, la cui Carta risale al lontano 1945, non ha ancora istituito la propria forza armata prevista dal relativo art. 43, nonostante lo stesso sancisca che gli accordi per la messa a disposizione, da parte degli Stati membri, di propri contingenti a favore delle Nazioni Unite dovessero essere negoziati «al più presto possibile». Cfr. *Carta delle Nazioni Unite*, 26 Giugno 1945, San Francisco, disponibile su www.studiperlapace.it.

²⁰⁵ M. A. Acosta Sanchez, *Las operaciones Petersberg de la UE y el Tratado de Lisboa*, in “Revista de Estudios Europeos”, n° 51, 2009, pagg. 9-43, il quale definisce le operazioni di Petersberg come «la serie di misure operative implementate dall'Unione, attraverso la PSDC, per la prevenzione dei conflitti e la gestione delle crisi, che include il dispiegamento di contingenti civili e militari, messi preventivamente a disposizione dagli Stati membri, nel territorio di uno Stato terzo, a seguito del suo consenso».

della pace, vengono incluse le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti. L'Unione, inoltre, può ricorrere a tutta questa gamma delle missioni di Petersberg per la lotta al terrorismo. Si legge infatti nell'articolo in questione che *«tutte queste missioni possono contribuire alla lotta contro il terrorismo, anche tramite il sostegno a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio»*²⁰⁶. L'inclusione della lotta al terrorismo tra gli obiettivi in base ai quali è possibile realizzare missioni operative è indubbiamente il frutto del proliferare degli atti terroristici perpetuati negli ultimi anni. È interessante notare, tra l'altro, come la lotta al terrorismo non venga indicata genericamente tra gli obiettivi dell'azione esterna dell'Unione, di cui all'art. 21 del TUE, bensì venga inserita specificamente nell'elencazione delle missioni di Petersberg; come a dire, la lotta al terrorismo può realizzarsi, e risulta maggiormente efficace, tramite il ricorso a interventi operativi veri e propri.

1.7.2. I principali organi in ambito PSDC

Gli organi decisionali principali nella Politica di Sicurezza e di Difesa Comune sono il Consiglio Affari Esteri (CAE) e l'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la politica di sicurezza.

Il Consiglio fissa gli obiettivi da perseguire e adotta le decisioni in merito, comprese quelle relative all'avvio di una missione²⁰⁷, deliberando all'unanimità su proposta dell'Alto Rappresentante o su iniziativa di uno Stato membro. Rimane inalterata la possibilità, per gli

²⁰⁶ Cfr. art. 43 del TUE.

²⁰⁷ Il Consiglio può anche decidere di affidare lo svolgimento di una missione, nell'ambito dell'Unione, a un gruppo di Stati membri che dispongano delle capacità necessarie per la missione stessa, allo scopo di preservare i valori dell'Unione e di servirne gli interessi. Cfr. artt. 42.5 e 44 del TUE.

Stati membri, di ricorrere all'astensione costruttiva²⁰⁸, consentendo in tal modo l'adozione della decisione purché le astensioni in questione non rappresentino almeno un terzo degli Stati membri che totalizzano almeno un terzo della popolazione dell'Unione. Quando adotta decisioni in merito all'avvio di una missione operativa, il Consiglio ne stabilisce l'obiettivo, la portata e le modalità generali di realizzazione.

L'Alto Rappresentante, nell'ambito della gestione delle crisi, ha il compito di coordinare gli aspetti civili e militari delle missioni istituite dal Consiglio, sotto l'autorità di quest'ultimo e in stretto e costante contatto con il Comitato Politico e di Sicurezza (COPS)²⁰⁹.

Il COPS, presieduto da un rappresentante dell'Alto Rappresentante, è composto da ambasciatori o alti funzionari dei 28 Stati membri, più un rappresentante della Commissione europea. Esso è l'organo principale della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune, l'«occhio e l'orecchio»²¹⁰ della politica esterna dell'Unione, poiché svolge un ruolo fondamentale nel definire e controllare la risposta dell'Unione a una crisi: esso, sotto la responsabilità del Consiglio e dell'Alto Rappresentante, esercita il «controllo politico» e la «direzione strategica» delle operazioni di gestione delle crisi²¹¹. In periodo di crisi, inoltre, il COPS è l'organo del Consiglio che tratta le situazioni di crisi ed esamina tutte le opzioni praticabili per la risposta dell'Unione. Spetta al COPS proporre al Consiglio gli obiettivi politici che l'Unione deve perseguire, nonché raccomandare un insieme coerente di opzioni intese a contribuire alla soluzione della crisi²¹². All'interno del COPS è istituito il Gruppo politico-militare, un gruppo di lavoro, composto da funzionari e diplomatici degli Stati membri, responsabile degli aspetti politico-militari della PSDC e che si occupa dello svilup-

²⁰⁸ Cfr. art. 31.1 del TUE.

²⁰⁹ Cfr. art. 43.2 del TUE.

²¹⁰ L'espressione è di Panos Koutrakos, reperibile in P. Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford EU Law Library, 2013, pag. 64.

²¹¹ Cfr. art. 38 del TUE.

²¹² Si veda la decisione del Consiglio dell'Unione europea che istituisce il COPS, 2001/78/PESC, su www.consilium.europa.eu.

po politico e degli strumenti di policy delle missioni militari o civili-militari. Sempre all'interno del COPS è stato integrato il Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi che pianifica e monitora gli sviluppi delle missioni civili.

Le principali strutture²¹³ preposte alla gestione delle crisi nell'ambito della PSDC comprendono poi una serie di comitati e gruppi di lavoro intergovernativi con diverse competenze.

Il Comitato dei rappresentanti permanenti (COREPER), composto da Ambasciatori degli Stati membri, esamina e discute il Concetto di gestione delle crisi elaborato dal COPS e in seguito trasmesso al Consiglio.

Il Gruppo Relex, formato da diplomatici dei vari Stati membri, prepara le decisioni che lanciano le operazioni PSDC.

Il Comitato militare dell'UE, il più alto vertice militare dell'Unione istituito in seno al Consiglio e composto dai capi di Stato maggiore degli Stati membri, fornisce al COPS consigli e raccomandazioni su questioni militari. In situazione di crisi assume la direzione delle attività militari dell'Unione, attraverso l'EU Operation Commander, un funzionario nominato dal Consiglio incaricato della completa esecuzione della missione e responsabile nei confronti del Comitato militare.

All'interno del Servizio Europeo per l'Azione Esterna sono poi stati compresi, o istituiti per la prima volta, altri organismi rilevanti in tema di gestione delle crisi²¹⁴.

²¹³ Per la descrizione che segue si veda in particolare N. Pirozzi, *L'Unione Europea e la gestione delle crisi*, in "L'Unione Europea attore di sicurezza regionale e globale" (a cura di G. Bonvicini), Milano, Franco Angeli, 2010, pagg. 120-123.

²¹⁴ Il Foreign Policy Instrument Service, composto da funzionari della Commissione europea, gestisce i programmi di risposta alle crisi.

Lo Stato maggiore dell'UE, composto da esperti militari degli Stati membri distaccati presso il SEAE, ha tre principali funzioni: allarme tempestivo, valutazione delle situazioni, pianificazione strategica per le missioni dell'Unione.

La Cellula di pianificazione civile/militare dello Stato maggiore dell'UE, composta da esperti civili e militari, supporta lo Stato maggiore nelle sue funzioni e stabilisce un collegamento tra le strutture militari e civili dell'UE in materia di prevenzione dei conflitti e gestione delle crisi, svolgendo la pianificazione politico-strategica e il controllo delle operazioni.

1.7.3. L'iter di gestione delle crisi

L'iter di gestione delle crisi vede coinvolti i summenzionati organi, a diversi livelli e con diverse responsabilità, attraverso un procedimento che si sviluppa in modo articolato, suddiviso in due fasi, quella "politico-strategica" e quella "operativa"²¹⁵.

La prima fase, quella politico-strategica, prevede l'analisi degli obiettivi e delle implicazioni politiche dell'intervento operativo. Quando viene individuata una crisi, a seguito dell'attività di monitoraggio e allarme tempestivo condotta dagli organi a tal uopo adibiti, sotto la direzione del COPS viene formulato il Crisis Management Concept (CMC) da parte del Crisis Management and Planning Directorate, nel quale vengono illustrati gli interessi politici e gli obiettivi dell'Unione e individuate le opzioni strategiche utili per rispondere alla crisi. In seguito, il Comitato Militare e il Comitato sugli Aspetti Civili della gestione delle crisi (CivCom) forniscono consigli, rispettivamente, sugli aspetti militari e sugli aspetti civili. Il COPS approva in seguito il CMC e lo trasmette al Consiglio Affari Esteri.

Il CMC viene approvato dal Consiglio Affari Esteri, previo esame da parte del COREPER, e in seguito sottoposto dal COPS al Comitato

La Capacità civile di pianificazione e condotta, composta da esperti del Consiglio e degli Stati membri, contribuisce a pianificare, condurre e supervisionare le missioni PSDC civili.

La cellula di programmazione politica e tempestivo allarme analizza le priorità strategiche dell'Unione e individua potenziali crisi che potrebbero avere ripercussioni per la PESC.

Il Centro di situazione congiunto dell'Unione europea fornisce consulenza nella preparazione delle missioni europee di gestione delle crisi e monitora gli avvenimenti a livello mondiale.

Il Crisis Management and Planning Directorate è responsabile della pianificazione strategica, e in seguito della supervisione, delle missioni civili e militari, o integrate.

Si veda F. Di Camillo, V. Miranda, *L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi*, Documenti IAI 2012, Aprile 2012, pagg. 31-36.

²¹⁵ L. Simon, A. Mattelar, *EUnity of Command – The Planning and Conduct of CSDP Operations*, in "Egmont Paper", n° 41, Royal Institute for International Relations, Gennaio 2011, pag. 7. Tali fasi possono essere definite anche "Advance Planning" e "Crisis Response Planning", espressioni utilizzate in A. Mattelaer, *The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls*, in Vanhoonaeker, Sophie, Hylke Dijkstra and Heidi Maurer (eds). *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, European Integratio online Papers (EIOP), Special Issue 1, Vol. 14, pag. 4; si veda altresì Sanchez che le suddivide in tre fasi, definite "Initiation", "Development" e "Termination", in M. Acosta Sanchez, *The EU's Military Crisis Management Operations: Petersberg Tasks and International Peace*, LAMBERT Academic Publishing, 2011, pag. 89.

Militare, in caso di operazione militare, o alla Capacità civile di pianificazione e condotta, in caso di missione civile, per lo sviluppo delle relative opzioni strategiche, cioè le linee guida di azione elaborate per raggiungere gli obiettivi politici contenuti nel CMC. Lo Stato Maggiore sviluppa, per conto del Comitato Militare, opzioni strategiche militari (MSO, Military Strategic Options), mentre la Capacità civile di pianificazione e condotta sviluppa le opzioni strategiche di polizia (PSO, Police Strategic Options), o altre opzioni strategiche civili (CSO, Civilian Strategic Options). Una volta elaborate queste ultime, e in seguito ai commenti apportati dal Comitato per gli Aspetti Civili della gestione delle crisi e il Comitato Militare, il COPS elabora una bozza di decisione, illustrante le varie opzioni, e la sottopone al Consiglio Affari Esteri.

A questo punto il Consiglio, agendo in base all'art. 28 del TUE, adotta una decisione che istituisce un'azione comune, con la quale decide l'avvio della missione in questione, indicandone la base giuridica, il mandato, le disposizioni finanziarie, gli obiettivi e la durata. Con tale decisione il Consiglio costituisce l'Operational Headquarters (OHQ), la struttura che si occuperà concretamente del controllo e del comando dell'intervento operativo, al cui vertice viene nominato il Comandante dell'operazione (o il Capomissione, in caso di missione civile).

La seconda fase dell'iter consiste nell'elaborazione della pianificazione operativa da parte dell'apposito Operational Headquarters. A questo punto, però, il processo diverge.

Nel caso di operazioni militari, non disponendo l'Unione europea di un proprio quartiere operativo permanente, l'OHQ deve essere costituito di volta in volta per ciascuna operazione. Il Consiglio può percorrere tre diverse strade per costituirlo: ricorrere alle strutture della NATO, attraverso gli accordi Berlin Plus; ricorrere a un OHQ

messo a disposizione da uno dei cinque Stati membri designati²¹⁶; attivare l'Operations Centre situato all'interno dello Stato maggiore. A questo punto il Comitato Militare, supportato dallo Stato Maggiore, elabora l'Initiating Military Directive (IMD), approvata dal COPS e trasmessa all'Operational Headquarters, che traduce la decisione del Consiglio in una sorta di guida militare per il Comandante dell'operazione. Quest'ultimo elabora il Concept of Operations (ConOps), che delinea il modo in cui il Comandante dell'operazione espletterà il suo ruolo, e l'Operational Plan (Oplan), che delinea i dettagli tecnici e strategici dell'operazione, documenti che vengono approvati dal Comitato Militare, dal COPS e dal Consiglio.

Nel caso di una missione civile²¹⁷, il ConOps è elaborato dalla Capacità civile di pianificazione e condotta, che costituisce l'Operational Headquarters per le missioni civili, prima dell'adozione della decisione del Consiglio di istituire la missione al fine di chiarire i dettagli finanziari necessari. L'Oplan, invece, è elaborato dal Capomissione e approvato dalla stessa Capacità civile di pianificazione e condotta. Anche questi documenti devono essere approvati dal CivCom, dal COPS e dal Consiglio.

L'avvio concreto dell'intervento sarà deciso, infine, dal Consiglio (il quale delibera all'unanimità, salvo la possibilità per ciascun Stato membro di ricorrere all'astensione costruttiva), dopo la messa a disposizione dei mezzi e delle risorse necessarie in base alle disposizioni contenute nello Statement of Requirements, elaborato contestualmente al ConOps.

Dal momento in cui l'intervento è costituito concretamente, il COPS assume il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni. Spetterà sempre a quest'ultimo valutare eventuali e opportune

²¹⁶ Francia, Germania, Italia, Gran Bretagna e Grecia.

²¹⁷ Si veda C. S. Chivvis, *EU Civilian Crisis Management: the record so far*, National Defence Research Institute, RAND Corporation, 2010.

modifiche da apportare all'intervento e la possibilità di concluderne le attività²¹⁸.

Per l'attuazione concreta della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune l'Unione ha a disposizione capacità civili e militari²¹⁹. Come ricordato precedentemente, tuttavia, non si tratta di un esercito permanente a sua disposizione, ma di mezzi e risorse messi preventivamente e volontariamente a disposizione da ciascuno Stato membro.

1.7.4. Considerazioni conclusive

In seguito alle innovazioni succitate, la capacità dell'Unione europea di rispondere efficacemente alle crisi internazionali e alle situazioni di instabilità tramite missioni di mantenimento della pace dovrà essere valutata nel tempo. Ciò che si può affermare al momento è che l'Unione mostra una tendenza a realizzare maggiormente missioni civili rispetto a operazioni militari. Questa constatazione riflette non solo la necessità dell'Unione di rinforzare le proprie forze militari di pronto intervento, ma altresì le divergenze ancora esistenti in seno agli Stati membri: avviare una missione civile ha un determinato peso, ma costituire un'operazione militare ha un immane costo, soprattutto politico.

Il ruolo dell'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la politica di sicurezza rappresenta ancora un'incognita da valutare alla luce del

²¹⁸ La ricostruzione del processo di pianificazione delle operazioni PSDC è frutto di un'attenta analisi del lavoro di F. Di Camillo, V. Miranda, *L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi*, Documenti IAI 2012, Aprile 2012, pagg. 43-44. Si vedano anche P. Koutrakos, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford EU Law Library, 2013, pagg. 64-68; L. Simon, A. Mattelar, *EUnity of Command – The Planning and Conduct of CSDP Operations*, in "Egmont Paper", n° 41, Royal Institute for International Relations, Gennaio 2011, pag. 7-8; A. Mattelaer, *The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls*, in Vanhoonacker, Sophie, Hylke Dijkstra and Heidi Maurer (eds). *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, European Integratio online Papers (EIoP), Special Issue 1, Vol. 14, pagg. 3-6; M. Acosta Sanchez, *The EU's Military Crisis Management Operations: Petersberg Tasks and International Peace*, LAMBERT Academic Publishing, 2011, pagg. 89-94.

²¹⁹ Per una descrizione dettagliata si veda E. Greco, N. Pirozzi, S. Silvestri (a cura di), *L'Unione europea e la gestione delle crisi: istituzioni e capacità*, Documenti IAI 2010, n° 27, Dicembre 2010.

nuovo Trattato di Lisbona: è pur vero che l'incipiente crisi economica ha fatto passare in secondo piano le questioni relative alla sicurezza e alla difesa, ma l'azione e la presenza dell'attuale Alto Rappresentante negli affari internazionali non ha raggiunto di certo lo spessore dell'operato di Javier Solana.

Le operazioni PSDC, inoltre, sono largamente basate sull'attività di early warning e monitoraggio condotta dai comitati summenzionati. Ciò significa che il vero potenziale dell'Unione viene dispiegato soltanto nel momento di individuazione di una crisi, e si esaurisce nel momento in cui essa termina (lo "smantellamento" degli Operational Headquarters ne è un concreto esempio). Al contrario, occorrerebbe che l'attività di monitoraggio venisse condotta direttamente da un quartiere operativo permanente e autonomo, al quale potrebbero essere annessi i vari organismi succitati, al fine di operare un controllo continuato della situazione internazionale in generale, così come di una crisi in corso, ma anche di una crisi trascorsa le cui conseguenze, ovviamente, devono essere gestite al di là della semplice operazione militare, o missione civile.

Resta da capire se, una volta attraversata questa fase storica dominata dalle tematiche economiche, gli Stati membri saranno in grado di affrontare compiutamente la questione relativa alla creazione di una difesa comune e, più in generale, all'istituzione di una politica estera comune per l'intera Unione.

Capitolo 2

Il ruolo dell'Unione europea nel mantenimento della pace nel Medio Oriente: la gestione delle crisi attraverso le missioni civili di mantenimento della pace

Il presente capitolo analizza le missioni civili che l'Unione europea ha costituito nel Medio Oriente, in particolare in Iraq, nei Territori Palestinesi e in Afghanistan. Il capitolo viene introdotto da una breve ricostruzione della politica estera adottata dall'Unione europea nei confronti del Medio Oriente, al fine di promuoverne la pace e la stabilità, assieme ad alcune considerazioni introduttive che si rendono necessarie per illustrare l'ambito di riferimento della presente analisi.

2.1. La politica europea di mantenimento della pace nel Medio Oriente

2.1.1. Considerazioni introduttive: definizioni e quadro normativo di riferimento

Prima di addentrarsi nella ricostruzione della politica europea di mantenimento della pace nel Medio Oriente, alcune importanti considerazioni iniziali si rendono necessarie al fine di illustrare sommariamente il quadro di riferimento della presente analisi.

Anzitutto, occorre delimitare il campo di analisi del presente studio. Si può partire dal presupposto in base al quale l'Unione europea svolge sette diversi ruoli¹ sulla scena internazionale nell'ambito della politica estera e di sicurezza; il mantenimento della pace si inquadra principalmente in quattro di essi: Unione europea come "Force for Good", "Force for International Peace, Security and Stability", "Promoter of its Values and Norms", "Provider of Development Aid". L'Unione, più specificamente, ha il compito di promuovere la pace, la sicurezza, la stabilità, la democrazia, i diritti umani, lo Stato di Diritto e il buon governo, in particolare esportando la stabilità, la pace e la sicurezza europea sia nel vicinato europeo che nel mondo intero, usando vari strumenti di politica estera a sua disposizione: strumenti politici e diplomatici, capacità militari e civili, politiche di commercio e di sviluppo. La promozione universale di questi valori e di queste norme è vista come uno degli obiettivi della politica estera dell'Unione, ed è strettamente connessa con la protezione della propria sicurezza.

¹ Unione europea come "Force for good", "Force for international peace, security and stability", "Provider of development aid", "Promoter of its values and norms", "Promoter of effective multilateralism", "Partner for the UN" e "Builder of effective partnership with key actors". La classificazione è rinvenibile in T.Ö. Kaya, *The Middle East Peace Process and the EU. Foreign Policy and Security Strategy in International Politics*, I.B. Tauris, London, 2013, pagg. 37-61.

L'Unione dispone di diversi strumenti per il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, classificabili come strumenti di soft power e hard power: tra i primi rientrano il processo di allargamento² e le varie politiche economiche di partenariato siglate con i Paesi terzi, mentre tra i secondi sono comprese le missioni civili e militari; a metà strada si collocano le misure restrittive, la cui classificazione dipende dal tipo e dall'intrusività delle misure adottate. Nel Medio Oriente l'Unione europea promuove la pace attraverso la realizzazione di missioni civili, la stipula di accordi commerciali e, qualora la situazione lo richieda, l'applicazione di misure restrittive. Rinviano la discussione di questi ultimi al successivo capitolo, l'analisi verrà qui incentrata sulle missioni civili condotte dall'Unione nell'ambito della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune.

Prima di concentrare l'attenzione su queste ultime, tuttavia, è necessario delineare i tratti salienti della politica estera condotta dall'Unione europea in questa regione. E qui si incontra il secondo presupposto essenziale per la presente analisi: nel discutere di "Medio Oriente" si farà riferimento non solo al processo di pace israelo-palestinese (la cui analisi, peraltro, verrà svolta approfonditamente nel successivo capitolo), bensì all'intera regione mediorientale³, concentrandosi in particolare su Iraq, Territori Palestinesi e Afghanistan nel discutere delle missioni civili PSDC volte al mantenimento della pace.

In terzo luogo, occorre delineare il quadro normativo di riferimento che attribuisce all'Unione europea la competenza a svolgere un proprio ruolo nei confronti del processo di pace arabo-israeliano e dell'intera situazione mediorientale.

In tale contesto, l'Unione agisce nell'ambito della propria azione esterna. L'azione dell'Unione sulla scena internazionale, in particola-

² Il processo di allargamento non verrà qui considerato, poiché è applicabile soltanto agli Stati del continente europeo non ancora membri dell'Unione europea.

³ Sui vari significati geografici e geopolitici del termine "Medio Oriente" si veda B. Gueynard, *Near East ou Middle East: histoire d'une terminologie*, in "Oltre-Terre", n° 3, 2005/4, pagg. 17-20.

re, si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di Diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale. L'azione dell'Unione sulla scena internazionale persegue gli obiettivi elencati nell'art. 21 del TUE, tra i quali rientrano la salvaguardia dei suoi interessi e della sua sicurezza, il consolidamento della democrazia, dello Stato di Diritto e dei diritti dell'uomo, la promozione della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale. La competenza dell'Unione nel perseguire tali obiettivi, riguarda in particolare tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza⁴.

Sulla base di questi principi e di questi obiettivi che delineano la propria azione esterna, l'Unione può decidere di adottare una propria posizione comune⁵, relativamente a una determinata questione internazionale, o di realizzare un vero e proprio intervento operativo, ricorrendo ai mezzi militari e civili di cui dispone⁶.

Ebbene, il ruolo dell'Unione europea rispetto al processo di pace arabo-israeliano e all'intera situazione mediorientale rientra all'interno della propria azione esterna, e viene attuato in base alle competenze specifiche della Politica Estera e di Sicurezza Comune e della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune; in quanto tale, tale ruolo soggiace ai principi e persegue gli obiettivi succitati.

Infine, bisogna definire che tipo di "mantenimento della pace"⁷ è rilevante per la presente analisi, considerate le diverse possibili interpretazioni di questa espressione.

⁴ Combinato disposto degli artt. 21.1, 23 e 24.1 del TUE.

⁵ Si vedano gli artt. 25, 28 e 29 del TUE.

⁶ Si vedano gli artt. 42, 43 e 44 del TUE.

⁷ Come definizione generale si può riprendere quella in base alla quale il mantenimento della pace «collega i livelli strategico e operativo di controllo e comando, e costituisce l'esercizio da parte

Nel secondo capitolo, il mantenimento della pace verrà inteso nella sua accezione specifica di “gestione delle crisi” attraverso le pratiche del *peacebuilding*, analizzando in particolare le missioni civili condotte dall’Unione europea nel Medio Oriente; queste missioni rientrano nella cosiddetta “seconda generazione” di peacekeeping, in particolare nel tipo di missioni di “assistenza alle autorità civili ad interim”⁸: si tratta di interventi operativi volti a fornire assistenza a un determinato Paese al fine di favorirne il processo di transizione a seguito di un violento conflitto, fornendo assistenza e sicurezza durante le prime fasi della ricostruzione delle istituzioni politiche e civili. In queste operazioni di assistenza, l’autorità di fiducia (nel caso in questione, l’Unione europea) si comporta come un consulente indipendente, identificando i punti deboli del sistema locale e suggerendone le appropriate correzioni. I principali compiti portati avanti dall’autorità in questione, appositamente congegnati al fine di consolidare la pace, devono fondarsi su un’ottica di medio e lungo termine e svilupparsi sia nella fase conflittuale che in quella post-conflittuale: non solo cioè occorre facilitare una lenta transizione dal controllo internazionale dell’autorità politica a quello locale, ma è necessario anche adoperarsi durante la fase post-conflittuale nella riforma e nell’implementazione delle istituzioni. In particolare, in quest’ultima fase, il personale civile assume compiti di primaria importanza, tra cui il ristabilimento dello Stato di Diritto⁹, un compito che deve essere inevitabilmente condotto in questa fase della ricostruzione politica dello Stato che ha conosciuto un collasso del proprio sistema¹⁰. Tali

dell’intera comunità internazionale dell’autorità politica all’interno degli Stati». Si veda J. Chopra e altri, *Political Task of Peace-Maintenance*, in “Small Wars and Insurgencies”, 10:2, 1999, pag. 21.

⁸ Le definizioni sono contenute in J. Chopra, *Introducing Peace-Maintenance*, in “Global Governance”, n° 4, 1998, pagg. 4-5.

⁹ Gli obiettivi principali sono: creare un sistema della giustizia penale funzionante; istituire un tribunale indipendente, competente e imparziale; nominare magistrati e avvocati; istituire una forza di polizia responsabile e rispettata, con un forte senso del servizio pubblico; costruire strutture detentive rispettose della condizione umana; impartire educazione e formazione in ambito legale.

¹⁰ J. Chopra e altri, *Political Task of Peace-Maintenance*, in “Small Wars and Insurgencies”, 10:2, 1999, pag. 22.

considerazioni sono applicabili anche alle missioni condotte nei Territori Palestinesi: benché il conflitto che dilania questi territori appaia ancora ben lontano dal pervenire a una pacifica soluzione, gli sforzi condotti dall'Unione europea sono pienamente inquadrabili nelle pratiche di *peacebuilding*; si potrebbe dunque sostenere, per essere più precisi, che si tratta di interventi “intra-conflittuali” piuttosto che post-conflittuali, aventi in ogni caso le medesime finalità di questi ultimi, come descritto pocanzi.

Lo scopo dell'analisi consisterà dunque nell'analizzare in che modo l'Unione europea sia riuscita a sviluppare le pratiche del buon governo utili alla ricostruzione istituzionale del Paese in questione.

Nel terzo capitolo, invece, il mantenimento della pace verrà inteso nel suo significato specifico di “risoluzione dei conflitti” attraverso le pratiche del *peacemaking*, il quale comprende tutta quella serie di attività volte ad affrontare le incompatibilità soggiacenti a un determinato conflitto, con l'obiettivo di risolverlo, ricorrendo in particolare modo alla mediazione. Per far ciò, occorre ricercare una soluzione stabile che soddisfi i bisogni di ciascuna delle parti coinvolte, rispettando nel contempo i propri valori e le rispettive identità¹¹.

Lo scopo dell'analisi, in questo caso, consisterà nell'analizzare quale ruolo ruolo abbia svolto l'Unione europea rispetto alla dimensione politica del processo di pace arabo-israeliano.

Attraverso un articolato apparato di pratiche di *peacebuilding* e *peacemaking*, l'Unione intende giungere alla creazione di una regione stabile contraddistinta da pace e prosperità, sviluppare un adeguato regime di sicurezza ed eliminare le cause che stanno alla base dei conflitti esistenti, per prevenirne l'insorgere in futuro. Per far ciò, l'Unione europea utilizza pratiche di *state-building* e realizza diverse azioni indirizzate specificamente al conflitto arabo-israeliano. Un si-

¹¹ P. Mueller, *Europe's Foreign Policy and the Middle East Peace Process: The Construction of EU Actorness in Conflict Resolution*, in “Perspectives on European Politics and Society”, vol. 14:1, 13 Febbraio 2013, pag. 23.

mile approccio rivela «un'autentica interpretazione europea di “pace sostenibile”»¹²: la pace può essere promossa eliminando la povertà e la mancanza di opportunità, creando realtà democratiche contraddistinte dalle pratiche del buon governo e incentrate sui canoni dello Stato di Diritto, e trasformando le relazioni conflittuali tra gli Stati in altrettante proficue relazioni di cooperazione. Cioè a dire, la pace può essere promossa dando vita a tutta una serie di condizioni sociali, politiche ed economiche che siano in grado di creare quelle condizioni di stabilità necessarie allo sviluppo di una pace stabile e durevole.

2.1.2. L'Unione europea e il Medio Oriente

I rapporti tra l'Unione europea e il Medio Oriente si sviluppano di pari passo con l'evolversi della cooperazione politica tra gli Stati membri: essi vanno cioè inquadrati all'interno della Cooperazione Politica Europea e della successiva Politica Estera e di Sicurezza Comune. La problematica questione mediorientale viene infatti individuata fin da subito come una delle questioni principali della Cooperazione Politica Europea, tanto è vero che essa compare sin dalla prima riunione formale¹³ dei Ministri degli Esteri degli allora sei Paesi membri della Comunità europea¹⁴, convocata nell'ambito della CPE. Il Medio Oriente, difatti, costituisce uno spazio geografico privilegiato per gli europei, a causa della sua prossimità geografica, della sua importanza geopolitica ed energetica e dei suoi legami storici con il continente europeo: arrivare all'elaborazione di una posizione comune in questa zona rappresenta dunque un'esigenza di primaria importanza.

¹² H. Al-Momani e S. A. Rennick, *EU's Peace Building Efforts in the Middle East: Political and Cultural Dilemmas*, DJUCO, Working Paper n° 2, Dicembre 2011, Odense, Denmark, pagg. 1-2.

¹³ Il rapporto Davignon, primo documento che introduce la Cooperazione Politica Europea adottato nell'Ottobre del 1970, istituisce consultazioni ministeriali tra i Ministri degli Esteri, da tenersi almeno ogni sei mesi, per discutere di questioni legate alla situazione internazionale. Cfr. § 1.2.3.

¹⁴ Cfr. il rapporto conclusivo della riunione in questione: *Foreign Ministers Conference on Political Union*, 19 Novembre 1970, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° 1, 1971, pagg. 15-17.

La politica europea di mantenimento della pace nel Medio Oriente, in particolare, è improntata sin dall'inizio essenzialmente su legami economici: le politiche economiche di partenariato sono infatti considerate uno degli strumenti più idonei per promuovere la pace in contesti fragili, poiché si ritiene che una solida e prospera economia sia una preconditione essenziale per lo sviluppo di una società pacifica.

Quest'approccio, in realtà, è il risultato combinato dell'interesse strategico che l'Europa nutre nei confronti del Medio Oriente e dell'iniziale mancanza di una propria posizione comune rispetto all'intera situazione mediorientale. A partire dall'occupazione francese dell'Egitto nel 1798, gli Stati europei sono sempre stati interessati all'accesso e al controllo delle vie di comunicazione e di trasporto mediorientali, oltreché alle riserve petrolifere in anni più recenti; tuttavia, dinnanzi al proliferare dei conflitti regionali in questa regione, l'Unione non è stata in grado di adoperarsi con operazioni militari di gestione delle crisi o incisivi strumenti politici volti a influenzare tali ostilità. Da questa constatazione deriva l'espressione impiegata per descrivere l'Unione europea come "an economic giant but a political pygmy"¹⁵.

Il ruolo svolto dall'Unione europea nel mantenimento della pace nel Medio Oriente deve essere inserito all'interno del quadro storico di riferimento al fine di poterne comprendere gli sviluppi, i punti di forza e quelli di debolezza. L'azione svolta dall'Unione deve dunque essere divisa in due fasi ben distinte, la prima corrispondente al periodo della Guerra Fredda, la seconda alla fase apertasi in seguito alla fine di quest'ultima, considerando la Guerra del Golfo come il *turning-point* tra questi due periodi.

Per tutto il periodo della Guerra Fredda l'attitudine dell'Unione europea nei confronti del Medio Oriente si è evoluta «*da forti diver-*

¹⁵ C. Piening, *Global Europe: The European Union in World Affairs*, Lynne Rienner Publishers, Londra, 1997, pag. 31.

genze verso un approccio più unitario»¹⁶. Non bisogna del resto dimenticare che le due superpotenze, gli Stati Uniti e l'Unione Sovietica, detenevano il monopolio delle scelte internazionali nei rispettivi blocchi, impedendo a eventuali terze parti di poter svolgere un ruolo più incisivo in mancanza di un proprio esplicito consenso e, soprattutto, influenzando i Governi degli Stati che ricadevano nei rispettivi blocchi.

L'interesse della Comunità europea si concentra fin da subito sul conflitto arabo-israeliano e sull'intera situazione nel Medio Oriente¹⁷. Gli Stati europei, in particolare, perseguono due percorsi separati: il primo mirante all'intera regione mediorientale, il secondo focalizzato specificamente sulla risoluzione del conflitto arabo-israeliano, sebbene le strategie utilizzate e le attività intraprese nei due percorsi siano alquanto simili.

La situazione nel Medio Oriente viene considerata come una vera e propria «*minaccia alla pace e alla sicurezza internazionale*»¹⁸, la cui risoluzione pacifica viene avvertita come una questione di «*grande importanza*»¹⁹ per l'Europa, a causa dei legami socio-culturali ed economici che legano le due regioni: la Comunità europea inizia cioè a realizzare quanto sia importante il proprio ruolo nel mantenimento della pace nel Medio Oriente. Tuttavia, per tutta la durata degli anni '70, gli interventi dei Paesi membri a riguardo si limitano a una reiterata retorica di proclami priva di interventi concreti, una vera e propria «politica declaratoria», anche a causa delle persistenti divergenze

¹⁶ S. Dosenrode e A. Stubkjær, *The European Union and the Middle East*, Contemporary European Studies, 12, Sheffield Academic Press, A continuum imprint, 2002, pag. 69.

¹⁷ Si veda ad. es. *Appeal of the Nine Foreign Ministers for a suspension of hostilities in the Middle East*, 13 Ottobre 1973, in «Text Relating to the European Political Co-operation», II Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1973, pag. 62.

¹⁸ Cfr. *Communiqué issued after the 1st Meeting of the General Committee of the Euro-Arab Dialogue*, Lussemburgo, 20 Maggio 1976, in «European Political Cooperation», IV Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1982, pag. 88; *Communiqué issued after the Third Meeting of the General Committee of the Euro-Arab Dialogue*, Bruxelles, 28 Ottobre 1977, in «European Political Cooperation», III Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1978, pag. 180.

¹⁹ *Second Foreign Ministers' Conference on Political Cooperation*, in «Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee», n° 6, 1971, pagg. 31-33.

in seno ai Governi nazionali²⁰, divisi tra filo-israeliani, neutrali e filo-palestinesi, nonostante la ricerca continua di un unico e coerente approccio comunitario²¹. L'azione della Comunità europea si limita così alla costituzione, attraverso il Comitato Politico della CPE, di "gruppi di lavoro", incaricati di seguire e analizzare i problemi relativi al Medio Oriente, e alla realizzazione di formali consultazioni, attraverso la Presidenza, con le ambasciate degli Stati membri in merito alla situazione mediorientale²².

La Comunità, pur dichiarandosi più volte volonterosa nel contribuire al mantenimento della pace nel Medio Oriente²³, preferisce tuttavia agire indirettamente attraverso l'intermediazione delle Nazioni Unite (partecipando eventualmente a un sistema internazionale di garanzie), ed esercitando un'influenza moderata attraverso canali diplomatici e aiuti socio-economici²⁴: non si è ancora in presenza di un impegno attivo da parte dell'Europa nel mantenimento della pace.

Inoltre, nonostante dichiararsi di voler perseguire una «*politica bilanciata*»²⁵, la Comunità adotta un approccio maggiormente a favore

²⁰ È la stessa Comunità, durante il terzo incontro dei Ministri degli Esteri in ambito CPE, a riconoscere la difficoltà «nell'avanzare ogni ulteriore proposta» a riguardo. Si veda *Conference of the Ministers of Foreign Affairs of the Six and the Ten on Political Cooperation*, Roma, 5 Novembre 1971, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 12, 1971, pag. 26.

²¹ Cfr. *Report drawn up on behalf of the Political Affairs Committee on European political cooperation and unification*, Document 12/73, in "European Parliament Working Documents 1973-1974", 24 Maggio 1973.

²² *Political Cooperation between the Nine. Second Report of the Ministers for Foreign Affairs*, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 9, 1973, pagg. 12-21. I gruppi di lavoro sono composti da personale proveniente dai Ministeri degli Esteri nazionali e responsabili delle singole questioni in discussione.

²³ Cfr. ad es. *Communiqué issued after the 1st Meeting of the General Committee of the Euro-Arab Dialogue*, Lussemburgo, 20 Maggio 1976, in "European Political Cooperation", IV Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1982, pag. 88; *Speech by Mr. van der Stoep, Netherlands Foreign Minister, at the Thirty-first General Assembly of the United Nations*, New York, 28 Settembre 1976, pag. 141; *Document on the European Identity published by the Nine Foreign Ministers*, Copenhagen, 14 Dicembre 1973, in "European Political Co-operation", V Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1988, punto 13, pag. 52.

²⁴ Cfr. *Report drawn up on behalf of the Political Affairs Committee on European political cooperation and unification*, Document 12/73, in "European Parliament Working Documents 1973-1974", 24 Maggio 1973; Si veda anche lo *Statement by Mr. Henri Simonet, Minister for Foreign Affairs Belgium, President of the Council of the European Community and of European Political Cooperation*, New York, 26 Settembre 1977, 32nd Session, General Assembly United Nations, in "Permanent Mission of Belgium to the United Nations".

²⁵ Si veda il comunicato stampa di Herr H-D. Genscher, Ministro degli Esteri tedesco, emesso al termine della quattordicesima riunione ministeriale convocata in ambito CPE dell'11 Giugno 1974,

dei Paesi arabi, causando dure reazioni e indignazioni da parte dello Stato di Israele; gli Stati membri, infatti, condannano a più riprese le azioni dello Stato ebraico e istituiscono il Dialogo Euro-Arabo²⁶, un forum di consultazione, tra i Paesi Arabi e la Comunità europea, su questioni prettamente economiche relative allo sviluppo industriale ed economico dei Paesi produttori di petrolio, alla garanzia del rifornimento energetico per i Paesi della Comunità e al finanziamento congiunto di programmi di sviluppo nelle regioni arabe più povere.

In tal modo, la Comunità europea mostra una maggiore simpatia per la causa araba e palestinese, fin dalla Dichiarazione sul Medio Oriente del 6 Novembre 1973²⁷, ribadita e ampliata dal Consiglio europeo di Londra del 1977²⁸ e considerata come «*la base per la politica europea nei confronti del Medio Oriente*»²⁹. Nella Dichiarazione sul Medio Oriente i Paesi membri della Comunità indicano i principi che saranno alla base della propria attitudine nei confronti della situazione mediorientale: a) inammissibilità dell'acquisizione di territori tramite l'uso della forza; b) necessità che Israele liberi i territori occupati; c) rispetto per la sovranità, l'integrità territoriale e l'indipendenza di ogni Stato dell'area e per il loro diritto a vivere in pace all'interno di frontiere sicure e riconosciute; d) presa in considerazione dei diritti legittimi dei Palestinesi³⁰. Così facendo, la risoluzione del problema

in "European Political Co-operation", III Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1978, pag. 85.

²⁶ Si veda M. Găinar, *Aux origines de la diplomatie européenne: les neuf et la coopération politique européenne de 1973 à 1980*, P.I.E. Peter Lang, 2012, pagg. 191-214.

²⁷ S. Dosenrode e A. Stubkjær, *The European Union and the Middle East*, Contemporary European Studies, 12, Sheffield Academic Press, A continuum imprint, 2002, pag. 86.

²⁸ *Presidency Conclusions*, London European Council, 29-30 Giugno 1977.

²⁹ *Report on Political Cooperation*, 15 Novembre 1977, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 11, 1977, pag. 111. Si veda anche *Statement on the Middle East*, Meeting of the Foreign Ministers, 18 Giugno 1979, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 6, 1979, pag. 93.

³⁰ Tali principi saranno più volte richiamati dalla Comunità, a dimostrazione di una continua conferma della propria attitudine pro-araba; si vedano ad es. *Summit of the Heads of State or Government*, Copenhagen, 14-15 Dicembre 1973, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 12, 1973, pagg. 6-12; *Political Cooperation*, Annual Report to the European Parliament, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 11, 1976, pag. 96; *Communiqué issued after the Second Meeting of the General Committee of the Euro-Arab Dialogue*, Tunisi, 12 Febbraio 1977, in "European Political Co-operation", III Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1978, punto 13, pagg. 150-151; *Statement by the Nine Foreign Ministers on the situa-*

palestinese diviene per l'Europa l'elemento basilare per un riassetto pacifico del Medio Oriente, dimostrando peraltro di interpretare in maniera filo-araba la risoluzione 242 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite³¹. Solo in seguito la Comunità europea inizierà ad “attenuare” la propria simpatia filo-palestinese ancorando la propria politica al principio “terre in cambio della pace”³²; in sostanza, gli Stati membri, pur continuando a intimare allo Stato di Israele di ritirarsi dai territori occupati, riconoscono le sue esigenze in tema di sicurezza ponendo sullo stesso piano la restituzione delle terre al popolo Palestinese con la necessità di giungere a una pace durevole, mentre in precedenza la restituzione delle terre veniva considerata una “conditio sine qua non” per l'avvio dei negoziati di pace.

I primi (seppur timidi) interventi concreti per il mantenimento della pace vengono realizzati in seguito all'adozione della nuova Dichiarazione di Venezia³³. Tale Dichiarazione, emessa al termine del Consiglio europeo di Venezia del 1980, segna un ulteriore sviluppo della posizione della Comunità rispetto alla situazione nel Medio Oriente. Due principi vengono individuati come indissolubilmente legati tra loro per la risoluzione pacifica del conflitto: il diritto all'esistenza e alla sicurezza di tutti gli Stati della regione, compreso Israele, e il

tion in the Middle East, Bruxelles, 22 Novembre 1977, in “European Political Co-operation”, III Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1978, punto 13, pag. 183; *Report on Political Cooperation*, 15 Novembre 1978, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° 11, 1978, pag. 118; *Statement by the Foreign Ministers of the Ten on Poland and Israeli Golan Heights policy*, Londra, 15 Dicembre 1981, in “European Political Co-operation”, IV Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1982, pag. 297.

³¹ La Comunità dichiara esplicitamente che la piena accettazione di tale risoluzione, fortemente rigettata da Israele per le troppe concessioni a favore del popolo palestinese, costituisce il punto di partenza per qualsivoglia processo di pace. Si veda l'intervento del Ministro degli Esteri tedesco Herr H-D. Genscher alla 33esima sessione dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite, New York, 26 Settembre 1978, in “European Political Co-operation”, IV Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1982, pag. 136. Si veda anche *Statement on the Middle East*, 26 Marzo 1979, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° 3, 1979, pag. 86.

³² *Dichiarazione sul Medio Oriente*, Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Dublino, 25-26 Giugno 1990, pag. 34.

³³ *Presidency Conclusions*, Venice European Council, 12-13 Giugno 1980; sull'importanza storica della Dichiarazione di Venezia, definita come «la più spettacolare iniziativa degli anni recenti», si veda Hermann da Fonseca-Wollheim, *Ten Years of European Political Cooperation*, Bruxelles, Marzo 1981, pagg.28-29. Si veda anche *European Political Cooperation*, in “European File”, n° 13, 1983, European Commission, pag. 6.

diritto alla giustizia per tutti i popoli, che implica il riconoscimento dei diritti legittimi del popolo Palestinese. In tale Dichiarazione, tuttavia, gli Stati membri sostengono anche la necessità di comprendere lo status della città di Gerusalemme tra le questioni da risolvere, e la necessità di includere l'OLP nei negoziati di pace; il riferimento all'OLP assume una valenza storica senza precedenti: pur non arrivando a riconoscerla come la rappresentante ufficiale del popolo Palestinese, la Comunità sottolinea la necessità di coinvolgerla nei negoziati di pace. In tal modo, l'Europea pone sullo stesso piano il problema della sicurezza dello Stato di Israele e il riconoscimento dei diritti legittimi del popolo Palestinese. Così facendo, la questione palestinese appare all'Europa come una questione politica, e non solo umanitaria.

Gli interventi in questione consistono nell'istituzione di due missioni di inchiesta nel Medio Oriente³⁴, decisa durante il Consiglio europeo di Venezia, con l'obiettivo di conoscere le varie opinioni delle parti coinvolte nei diversi conflitti regionali; nella decisione di quattro Stati membri di partecipare, nel 1983, alla missione di peacekeeping delle Nazioni Unite nel Sinai³⁵, incoraggiata dalla Comunità poiché considerata un importante passo in avanti per raggiungere una coesistenza pacifica nel Medio Oriente; nella dichiarata disponibilità ad adoperarsi per una soluzione del conflitto in Libano³⁶; e nella proposta di convocare una Conferenza internazionale per la soluzione

³⁴ Condotte da Thorn e da Van der Klaauw, queste missioni avrebbero dovuto condurre le varie parti del conflitto a raggiungere una posizione comune. Si veda inoltre R. Jenkins, *The Community's role in the world*, Institut Royal des Relations Internationales, Bruxelles, 6 Novembre 1980, secondo il quale con l'istituzione delle missioni di inchiesta gli Stati membri sono passati «dalle parole ai fatti».

³⁵ *Statement by the Then on the participation of Member States in the Sinai Peacekeeping Force*, Londra, 23 Novembre 1981, in "European Political Co-operation", IV Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1982.

³⁶ *European Political Cooperation*, Statement of the Foreign Ministers, Political Cooperation Meeting, 20 Settembre 1982, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 9, 1982, pag. 53. Seguirà un'altra missione di inchiesta a Beirut, condotta dal Presidente del Consiglio Ellemann-Jensen, al fine di discutere programmi di assistenza per la ricostruzione dello Stato. Si veda *European Political Cooperation*, Report on the ministerial discussions, Political Cooperation Meeting, Bruxelles, 23 Novembre 1982, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 11, 1982, pag. 59.

dell'occupazione sovietica dell'Afghanistan³⁷. Gli Stati europei si dichiarano anche disponibili, qualora le parti lo richiedano, a partecipare agli sforzi intrapresi per riportare la pace nel conflitto tra Iran e Iraq³⁸, partecipando con i mezzi a propria disposizione³⁹: il riferimento alla richiesta delle parti, e alla disponibilità di utilizzare i propri mezzi, lascia presagire la volontà della Comunità di partecipare ad una eventuale missione di mantenimento della pace.

Gli Stati membri, inoltre, adottano anche i primi provvedimenti sanzionatori per reagire all'escalation dei conflitti, come in occasione dell'invasione sovietica dell'Afghanistan, durante la Guerra del Golfo e nel caso della responsabilità della Libia per gli attentati terroristici di Lockerbie. Nel caso dell'Afghanistan, il Consiglio dell'Unione europea adotta misure sanzionatorie provvisorie per impedire le esportazioni comunitarie verso l'Unione Sovietica, al fine di non rimpiazzare la sospensione degli aiuti decisa dal Presidente statunitense Carter, e decide di cancellare l'implementazione del programma di aiuti alimentari del 1979 in favore dell'Unione Sovietica; d'altro canto, vengono adottate misure d'urgenza al fine di fornire assistenza finanziaria e umanitaria ai rifugiati afgani⁴⁰. Nel caso della Guerra del Golfo, il Consiglio impone un vero e proprio embargo nei confronti dell'Iraq e del Kuwait, valevole sull'intero territorio della Comunità europea, su aerei e navi battenti bandiera degli Stati membri o di un paese terzo e su tutti i cittadini comunitari presenti sul territorio di un paese terzo. L'embargo proibisce, dal 7 Agosto 1990, le importazioni, le esportazioni, e tutte le transazioni economiche e commerciali da e per l'Iraq

³⁷ *Presidency Conclusions*, Declaration on Afghanistan, Luxembourg European Council, 29-30 Giugno 1981; *Speech delivered by Lord Carrington on behalf of the European Community at the 36th General Assembly of the United Nations*, New York, 22 Settembre 1981, British Information Service, Policy Statements, pagg. 4-5.

³⁸ *The Community at the United Nations*, discorso del Presidente del Consiglio I. Kharalabopoulos dinanzi l'Assemblea Generale dell'ONU, New York, 27 Settembre 1983, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 9, 1983, pag. 110.

³⁹ *European Political Cooperation*, Foreign Ministers meeting on Political Cooperation, Parigi, 27 Febbraio 1984, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 2, 1984, pag. 95.

⁴⁰ Si veda *Measures taken by the Community*, The Community's reactions to the invasion of Afghanistan, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 1, 1980, pag. 9.

e il Kuwait, con l'unica eccezione dei prodotti medicinali e alimentari destinati alle operazioni umanitarie e di soccorso⁴¹. In seguito, sarà incluso tra le misure sanzionatorie anche l'embargo su tutti i collegamenti aerei ma verrà consentita l'importazione di petrolio e le relative transazioni finanziarie originarie dell'Iraq, i cui ricavi saranno utilizzati per finanziare l'assistenza umanitaria alla popolazione irachena⁴². Al fine di dare concretezza e coerenza all'embargo, la Commissione sancisce la proibizione di onorare ogni reclamo proveniente dal Governo iracheno in merito a ogni contratto o transazione che non siano stati rispettati a causa dell'embargo⁴³. Infine, nei confronti della Libia, il Consiglio impone un embargo su tutti i collegamenti aerei e sulle forniture di pezzi di ricambio per l'aviazione, la chiusura di tutti gli uffici della Libyan Airlines e il *freezing* delle risorse finanziarie del governo libico⁴⁴.

L'Unione europea finanzia economicamente anche lo sviluppo socio-economico dei Territori Palestinesi⁴⁵ e lo sviluppo istituzionale dell'Autorità Nazionale Palestinese, rimarcando maggiormente la propria vocazione di attore internazionale impegnato in pratiche di *peacebuilding*. La Comunità europea decide di donare 10 milioni di ECU per la realizzazione della forza di polizia Palestinese, 17 milioni complessivi per contribuire alla realizzazione delle elezioni Palestinesi del 1996, altri finanziamenti per l'educazione e il training delle forze di

⁴¹ Si veda Commission Communication to the Council, *Sanctions against Iraq*, Bruxelles, 22 Agosto 1990.

⁴² Si veda *Proposal for a Council Regulation concerning the interruption of economic and financial relations between the European Community and Iraq*, Commission of the European Communities, Bruxelles, 26 Luglio 1996.

⁴³ Si veda *Proposal for a Council Regulation prohibiting to honour Iraqi claims with regard to contracts and transactions affected by the United Nations Security Council resolution 661 (1990) and related resolutions*, Commission of the European Communities, Bruxelles, 12 Luglio 1992.

⁴⁴ Si veda *Proposal for a Council Regulation preventing the supply of certain goods and services to Libya*, Commission of the European Communities, Bruxelles, 23 Novembre 1993.

⁴⁵ *Dichiarazione sul Medio Oriente*, Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Strasburgo, 8-9 Dicembre 1989, pag. 17.

polizia e delle unità amministrative, e 400 milioni, distribuiti su un periodo di 5 anni, per diversi progetti di sviluppo⁴⁶.

Gli Stati membri, tuttavia, condizionano fin dall'inizio la propria volontà di intraprendere azioni concrete alla previa cessazione delle ostilità⁴⁷: in tal modo essi sembrano volenterosi ad intraprendere specificamente missioni di *peacebuilding* piuttosto che di *peacekeeping*, lasciando ad altri organismi, primo fra tutti l'ONU, il gravoso compito di condurre le parti in conflitto alla cessazione delle ostilità per intraprendere il percorso verso una pace stabile e durevole; soltanto a questo punto la Comunità europea intende adoperarsi con interventi concreti. Cioè a dire, l'approccio dell'Unione europea nel mantenimento della pace, ad eccezione della risoluzione del conflitto arabo-israeliano, non riguarda strettamente la risoluzione dei conflitti regionali esistenti, ma piuttosto mira a creare quelle pre-condizioni necessarie per una pace durevole nel lungo periodo.

La politica europea di mantenimento della pace nel Medio Oriente viene perseguita altresì in ambito economico, tramite i vari programmi di assistenza e di partenariato economici stipulati con i Paesi mediorientali⁴⁸: l'obiettivo che sta alla base di questo approccio consiste nel promuovere la pace attraverso il consolidamento delle economie dei Paesi mediorientali e l'implementazione di riforme per lo sviluppo del libero mercato, aiutandoli in particolare nello sviluppo delle infrastrutture, nel progresso scientifico e tecnologico e favorendo le esportazioni e le importazioni attraverso la progressiva creazione di un'area di libero scambio. Fin dalla creazione della Global Mediterranean Policy (1972-1991) e della Renewed Mediterranean Policy (1991-1995), passando per la Partnership Euro-Mediterranea

⁴⁶ S. Dosenrode e A. Stubkjær, *The European Union and the Middle East*, Contemporary European Studies, 12, Sheffield Academic Press, A continuum imprint, 2002, pagg. 123-140.

⁴⁷ I Paesi membri esprimono ad esempio la propria disponibilità a partecipare attivamente «quando sarà il momento» alla ricostruzione del Libano, e a supportare ogni iniziativa positiva che sia però «intrapresa dalle parti» nel conflitto mediorientale. Si veda *Declarations of the Foreign Ministers*, 27 Marzo 1984, in «Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee», n° 3, 1984, pagg. 79-80.

⁴⁸ Si veda S. Panebianco, *The EU and the Middle East*, in «The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's role in the world», F. Bindi, Brookings Institute Press, 2010, pagg. 183-194.

lanciata dal Processo di Barcellona del 1995, l'Unione ha tentato di istituire una cooperazione multilaterale con i Paesi del Medio Oriente (e non solo) basata in particolare sulla cooperazione economica, finanziaria e commerciale.

Queste politiche, che verranno discusse approfonditamente nel prossimo capitolo, costituiscono un interessante approccio europeo al mantenimento della pace nel Medio Oriente, essendo peraltro basate sull'idea che esse possano avere effetti di spill-over sull'intero sistema politico dei Paesi mediorientali, favorendone la democratizzazione e il rispetto dei diritti umani in particolare.

In anni recenti, la politica europea di mantenimento della pace nel Medio Oriente è stata attuata attraverso la realizzazione di quattro missioni civili di gestione delle crisi: due di esse sono condotte nei Territori Palestinesi, mentre le altre due sono state istituite in Iraq e in Afghanistan. A queste missioni viene dedicata la restante parte del presente capitolo.

Riprendendo le considerazioni sul quadro normativo, la competenza dell'Unione a costituire codeste missioni viene sancita dall'art. 42 del TUE⁴⁹. Dunque, il ruolo dell'Unione europea nel mantenimento della pace nel Medio Oriente, realizzato in questo caso attraverso il ricorso a interventi operativi, si inquadra nell'ambito della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune. La decisione di istituire gli interventi operativi in questione spetta al Consiglio, il quale agisce in base all'art. 28 del TUE⁵⁰.

⁴⁹ Art. 42 del TUE: «La politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune. Essa assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari. L'Unione può avvalersi di tali mezzi in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite. L'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri».

⁵⁰ Art. 28 del TUE: «Quando una situazione internazionale richiede un intervento operativo dell'Unione, il Consiglio adotta le decisioni necessarie. Esse definiscono gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l'Unione deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata».

2.2. La missione in Iraq: EUJUST LEX-Iraq

La missione integrata dell'Unione europea sullo Stato di Diritto per l'Iraq è una missione civile di gestione delle crisi condotta nell'ambito della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune, la prima missione integrata sullo Stato di Diritto condotta dall'Unione.

La missione è stata istituita nel Marzo del 2005 tramite l'adozione di un'azione comune⁵¹ da parte del Consiglio dell'Unione europea, in base all'art. 14⁵² del Trattato di Nizza⁵³, a seguito di un invito rivolto all'Ue da parte del Primo Ministro iracheno Ibrahim al-Jaafari⁵⁴. La missione, operativa dal 1 Luglio 2005, è stata estesa a più riprese⁵⁵, fino alla sua formale conclusione avvenuta il 31 Dicembre 2013.

Il compito della missione consiste nel rafforzamento dello Stato di Diritto e nella promozione del rispetto dei diritti umani attraverso la formazione di ufficiali di polizia, magistrati e funzionari nell'amministrazione penitenziaria, oltreché nelle attività di indagine, al fine di migliorare la capacità, il coordinamento e la collaborazione tra queste differenti componenti del sistema iracheno di giustizia penale. A partire del 2009, inoltre, viene avviata una fase pilota in Iraq,

⁵¹ Council Joint Action 2005/190/CFSP on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX, 7 Marzo 2005, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", L 62, 9 Marzo 2005, pagg. 37-41.

⁵² «Il Consiglio adotta azioni comuni. Le azioni comuni affrontano specifiche situazioni in cui si ritiene necessario un intervento operativo dell'Unione. Esse definiscono gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l'Unione deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata». Art. 14, *Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea*, Nizza.

⁵³ Occorre precisare che, nella discussione delle missioni di mantenimento della pace dell'Unione europea condotte nel Medio Oriente, si farà riferimento sia al Trattato di Nizza che al Trattato di Lisbona, poiché le missioni in questione sono state istituite, per la prima volta, nella metà degli anni 2000, quando cioè ancora vigeva il Trattato di Nizza; successivamente, però, le stesse sono state estese a più riprese, fino a ricadere nell'arco temporale di vigenza del Trattato di Lisbona.

⁵⁴ Il successivo Primo Ministro iracheno, Nouri al-Maliki, ha riconfermato il proprio supporto per la missione in questione.

⁵⁵ Si vedano ad esempio le seguenti azioni comuni del Consiglio che estendevano la durata della missione: 2006/413/CFSP, 12 Giugno 2006, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 15 Giugno 2006, L 163, pag. 17; 2008/304/CFSP, 14 Aprile 2008, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 15 Aprile 2008, L 105, pag. 10; 2008/480/CFSP, 23 Giugno 2008, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 24 Giugno 2008, L 163, pag. 50. Da ultima, la Decisione 2012/372/CFSP, 10 Luglio 2012, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 11 Luglio 2012, L 179, pag. 22.

costituita da attività di consulenza strategica, attività d'inquadramento ai fini di follow-up e attività di formazione⁵⁶: l'obiettivo consiste nello sviluppare le condizioni necessarie affinché la missione possa operare direttamente in territorio iracheno. Successivamente all'avvio di questa fase pilota, sono stati condotti tre interventi di formazione in varie zone del Paese⁵⁷.

Tale missione adotta un approccio onnicomprensivo che cerca di collegare tra loro tre parti formalmente distinte dell'intero sistema giudiziario (polizia, magistrati, funzionari), che necessitano di coordinarsi a vicenda al fine di amministrare correttamente la giustizia e rispettare i canoni dello Stato di Diritto. Difatti, il loro mancato coordinamento durante il regime di Saddam Hussein, la precaria condizione delle relative infrastrutture (quartieri di polizia, carceri e tribunali) e la mancanza di fiducia nei loro confronti da parte della popolazione civile erano le maggiori cause che avevano determinato il collasso del sistema penale iracheno⁵⁸.

Lo scopo della missione, dunque, consiste nella formazione del personale dei più alti ranghi del sistema iracheno di giustizia penale, i quali poi saranno direttamente responsabili dell'ulteriore sviluppo e rafforzamento di tutti i settori di questo sistema. Praticamente, queste personalità si recano sul territorio degli Stati membri che hanno dichiarato la propria disponibilità ad accoglierli⁵⁹, entrano in contatto con le *best practices* praticate dagli Stati membri nel settore in questione e, in tal modo, familiarizzano con le modalità tramite cui gli

⁵⁶ Council Joint Action 2009/475/CFSP on the EUJUST LEX Iraq, 11 Giugno 2009, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 19 Giugno 2009, L 156, pagg. 57-60.

⁵⁷ EUJUST LEX Iraq: 1 July 2005 – 30 June 2010, Briefing Number 6, Ottobre 2009, in "European Security Review", ISIS Europe.

⁵⁸ S. White, *EUJUST LEX – The EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq*, 15 Dicembre 2008, su www.defenceandstrategy.eu, pag. 2.

⁵⁹ Ad esempio, il 18 Gennaio 2013, una delegazione del Kurdistan si è recata a Roma per partecipare a una visita-studio presso l'Istituto Superiore di Studi Penitenziari della Capitale al fine di acquisire familiarità con le questioni penitenziarie nel campo della formazione per il personale penitenziario e su come costruire un'Accademia; la delegazione ha recepito quante informazioni più possibili per poter sviluppare e migliorare la situazione dei penitenziari presenti nella Regione del Kurdistan. L'evento è riportato su www.italy.krg.org.

Stati europei affrontano i problemi relativi al sistema di giustizia penale. Una volta rientrati in Iraq, essi possono applicare tali metodi e approcci alla risoluzione dei problemi del proprio sistema. Non si tratta quindi di calare dall'alto un certo tipo di soluzione dei problemi o di formazione, ma piuttosto di fornire alle personalità irachene vari strumenti e varie opzioni da poter applicare, nella loro piena discrezionalità, per la risoluzione dei problemi del sistema iracheno⁶⁰. Si potrebbe sostenere che l'Unione europea funge da "intermediatore" nelle attività di formazione.

Nel corso degli anni sono stati condotti diversi corsi di formazione per gli ufficiali di polizia, i magistrati e i funzionari dell'amministrazione penitenziaria, dedicati ad esempio alla conduzione delle indagini e delle investigazioni in merito agli omicidi, all'amministrazione dell'ordine pubblico e alla tutela dei diritti umani, alle pratiche del giusto processo, alla disciplina dei reati fiscali, alla scienza giuridica, allo sviluppo di criteri per il rispetto dei diritti umani dei detenuti e ai metodi in base ai quali trattare specifiche minoranze sensibili (donne, giovani e minoranze etniche). Inoltre, negli Stati membri, sono stati condotti veri e propri programmi di praticantato, dando l'opportunità a giudici, magistrati e poliziotti iracheni di lavorare accanto ai loro corrispettivi europei, al fine di partecipare alle loro attività quotidiane e avere un impatto diretto del corretto funzionamento di un sistema penale sicuro e consolidato, acquisendo nel contempo nuove conoscenze, abilità e capacità⁶¹ da sfruttare nel miglioramento del proprio sistema di giustizia penale.

Un aspetto peculiare dei corsi di formazione ha riguardato l'attenzione posta rispetto al tema del *gender*: le istruzioni impartite durante i corsi di formazione, difatti, hanno posto l'accento su alcuni temi delicati, come la violenza domestica, la discriminazione contro le

⁶⁰ A. Christova, *Seven Years of EUJUST LEX: The Challenge of Rule of Law in Iraq*, in "Journal of Contemporary European Research", n° 9 (3), 2013, pag. 432.

⁶¹ A. Christova, *Seven Years of EUJUST LEX: The Challenge of Rule of Law in Iraq*, in "Journal of Contemporary European Research", n° 9 (3), 2013, pag. 432-433.

donne e, nel contesto penale, contro le detenute; lo scopo consiste nel favorire lo sviluppo di un approccio, all'interno delle attività di formazione, che sia sensibile rispetto alla tematica del *gender* e al ruolo della donna in particolare⁶². Le stesse attività *in-country*, del resto, possono favorire una più facile partecipazione delle donne a tali attività, anche se le credenze religiose e confessionali tipiche di questo territorio non consentono appieno tale partecipazione⁶³.

Le attività di formazione del personale, in un primo tempo, sono state condotte all'interno dell'Unione europea, a causa della precaria situazione irachena, qualificando l'intervento in questione come una missione di formazione «out-of-country»⁶⁴. Dal 2009, invece, tali attività vengono condotte anche all'interno dell'Iraq⁶⁵, con la partecipazione di esperti locali e con l'assistenza di consulenti esperti provenienti dall'Unione, o altri attori internazionali. Dal 2010, inoltre, si prevede espressamente il progressivo trasferimento delle attività e delle strutture della missione in Iraq⁶⁶, dove la missione opera completamente a partire dal 2011, con il proprio Headquarters situato a Baghdad e con personale internazionale e locale dislocato altresì nelle altre due sedi principali: Erbil e Basra⁶⁷. La missione, dunque, è ora classificabile come missione «in-country».

La struttura operativa della missione è composta dal Capomissione⁶⁸, da un ufficio di coordinamento sito a Bruxelles e da un uffi-

⁶² EUJUST LEX Iraq: 1 July 2005 – 30 June 2012, Briefing Number 51, Settembre 2010, in “European Security Review”, ISIS Europe.

⁶³ EUJUST LEX Iraq: 1 July 2005 – 30 June 2010, Briefing Number 52, Novembre 2010, in “European Security Review”, ISIS Europe.

⁶⁴ D. Korski, *The integrated rule of law mission for Iraq (EUJUST LEX)*, in “European Security and Defence Policy – The First 10 Years (1999-2009)”, Chaillot Paper, EU Institute for Security Studies, 2009, pag. 233.

⁶⁵ Council Joint Action 2009/475/CFSP on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX, 11 Giugno 2009, in “Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea”, L 156, 19 Giugno 2009, pagg. 57-60.

⁶⁶ Council Decision 2010/330/CFSP on the EUJUST LEX Iraq, 14 Giugno 2010, in “Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea”, 15 Giugno 2010, L 149, pagg. 12-15.

⁶⁷ EUJUST LEX Iraq: 1 July 2005 – 30 June 2010, Briefing Number 51, Settembre 2010, in “European Security Review”, ISIS Europe.

⁶⁸ Il Capomissione viene nominato dal Comitato Politico e di Sicurezza, su proposta dell'Alto Rappresentante. Nel corso dello svolgimento dell'Eujust Lex Iraq si sono susseguiti quattro Capimissio-

cio di collegamento a Baghdad. A questi sono stati poi aggiunti un'antenna a Basra e un ufficio a Erbil, nella regione del Kurdistan⁶⁹. Lo staff della missione è composto da mezzi e personale messi a disposizione dagli Stati membri o dalle istituzioni europee. In seguito, tuttavia, è stato possibile reperire anche altro staff internazionale o locale⁷⁰, ed è stata prevista la partecipazione alla missione, previo invito da parte del Consiglio e su accettazione del COPS, anche di Stati terzi o Stati candidati all'adesione⁷¹, tramite accordi da stipulare in base all'art. 37 del TUE⁷². Questi godono degli stessi diritti e obblighi gravanti sugli Stati membri nella gestione quotidiana delle operazioni.

La gestione quotidiana dell'operazione e il coordinamento delle attività sono affidati al Capomissione. Quest'ultimo è responsabile anche degli aspetti relativi alla sicurezza dello staff. In esecuzione dell'art. 38, comma 2 e 3, del TUE⁷³, il COPS esercita il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni e, in quanto tale, viene autorizzato dal Consiglio ad assumere tutte le decisioni necessarie in merito, ad eccezione di quelle concernenti gli obiettivi e la conclusione

ne: Stephen White, Francisco Díaz Alcantud, Carl Tornell e László Huszár. Si vedano le decisioni del COPS relative alla nomina dei Capimissione: Eujust Lex/1/2009, 3 Luglio 2009, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", L 202, 4 Agosto 2009, pag. 82; EujustLex/2/2009, 15 Dicembre 2009, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", L 338, 19 Dicembre 2009, pag. 92; Eujust Lex/1/2010, 22 Giugno 2010, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", L 160, 26 Giugno 2010, pag. 10; Eujust Lex/1/2001, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", L 162, 22 Giugno 2001, pag. 14; Eujust Lex/2/2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", L 263, 7 Ottobre 2011, pag. 16.

⁶⁹ Council Decision 2010/330/CFSP on the EUJUST LEX Iraq, 14 Giugno 2010, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 15 Giugno 2010, L 149, pagg. 12-15.

⁷⁰ Council Joint Action 2009/475/CFSP on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX, 11 Giugno 2009, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", L 156, 19 Giugno 2009, pagg. 57-60.

⁷¹ Council Decision 2010/330/CFSP on the EUJUST LEX Iraq, 14 Giugno 2010, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 15 Giugno 2010, L 149, pagg. 12-15.

⁷² «L'Unione può concludere accordi con uno o più Stati o organizzazioni internazionali nei settori di pertinenza del presente capo». Art. 37 del TUE.

⁷³ «Nel quadro del presente capo, il comitato politico e di sicurezza esercita, sotto la responsabilità del Consiglio e dell'alto rappresentante, il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi previste all'articolo 43. Ai fini di un'operazione di gestione delle crisi e per la durata della stessa, quali sono determinate dal Consiglio, quest'ultimo può autorizzare il comitato a prendere le decisioni appropriate in merito al controllo politico e alla direzione strategica dell'operazione». Art. 38.1 e 38.2 del TUE.

della missione, che rimangono in capo al Consiglio. L'Alto Rappresentante, invece, fornisce la necessaria guida al Capomissione⁷⁴.

A partire dal 2007, tuttavia, una nuova figura viene inserita nella catena di comando della missione; si tratta del Comandante dell'Operazione Civile (COC), ruolo ricoperto dal Direttore della Capacità Civile di Pianificazione e Condotta⁷⁵, al quale gli Stati membri devono trasferire il controllo operativo del proprio personale, team e unità. Questi esercita il comando e il controllo della missione al livello strategico e assicura l'implementazione delle decisioni del Consiglio e del COPS. Ha altresì il compito di riferire dinanzi al Consiglio e di trasmettere rapporti al COPS e, infine, di dirigere le misure di pianificazione e sicurezza decise dal Capomissione, assicurandone l'implementazione. Di conseguenza, il Capomissione, responsabile direttamente dinanzi al COC, diviene a sua volta responsabile per il comando e il controllo della missione al livello di teatro e per il controllo del personale, team e unità. In base alle istruzioni ricevute dal COC, il Capomissione trasmette istruzioni a tutto lo staff della missione⁷⁶.

Una delle caratteristiche peculiari dei vari Capimissione dell'EJUST LEX Iraq è stata quella di ancorare la gestione della missione a tre principi guida⁷⁷, rivelatisi uno dei motivi del successo della missione stessa. Anzitutto, la sicurezza intesa come preconditione di primaria importanza: ogni missione civile deve poter operare in un contesto sicuro al fine di consentire l'attuazione delle riforme. In secondo luogo, il coinvolgimento delle personalità irachene in ogni fase della missione è stato considerato un aspetto fondamentale: fin

⁷⁴ Council Joint Action 2005/190/CFSP on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EJUST LEX, 7 Marzo 2005, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", L 62, 9 Marzo 2005, pagg. 37-41.

⁷⁵ Attualmente, il Direttore della CPCC, e dunque Comandante dell'Operazione Civile, è Hansjörg Haber.

⁷⁶ Council Joint Action 2007/760/CFSP on the EJUST LEX Iraq, 22 Novembre 2007, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 23 Novembre 2007, L 305, pagg. 58-60.

⁷⁷ S. White, *EJUST LEX – The EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq*, 15 Dicembre 2008, su www.defenceandstrategy.eu, pag. 5.

dall'inizio della missione, funzionari ed esperti europei hanno mantenuto uno stretto contatto con le autorità irachene al fine di accertarsi che l'evolversi della missione corrispondesse agli effettivi bisogni del sistema penale. In terzo e ultimo luogo, sono state adottate flessibilità e prontezza rispetto ai bisogni degli iracheni al fine di garantire uno stretto contatto con la popolazione civile, al fine di conoscerne i relativi bisogni.

La missione civile in questione rientra tra le classiche attività di mantenimento della pace poiché è stata istituita a seguito di una espressa richiesta proveniente dallo Stato iracheno, in particolare dall'allora Primo Ministro: siamo dunque in presenza del requisito del "consenso" proveniente dallo Stato ospitante, il quale peraltro non è mai venuto meno, essendo stato ribadito altresì dal Governo seguente a quello in carica al momento dell'avvio della missione.

Tra le quattro missioni di mantenimento della pace istituite nel Medio Oriente, quella in Iraq rappresenta tuttavia un minimo ingaggio dell'Unione a un livello di portata strettamente tecnico⁷⁸.

In seguito all'istituzione della missione, l'Unione europea è stata in grado di istruire più di 4.800 individui tra ufficiali di polizia, magistrati e funzionari dell'amministrazione penitenziaria, in diversi Stati europei. Tutto ciò è stato possibile, tra l'altro, grazie alla qualità e alla consistenza delle risorse umane impiegate: quasi tutti gli Stati membri hanno partecipato alla missione, fornendo personalità di differenti età, formazione, gender e carriera professionale, specializzate in diversi settori dell'amministrazione della giustizia⁷⁹.

Il compito ultimo ha riguardato dunque il rafforzamento del regime di sicurezza iracheno nel suo complesso. È tuttavia ovvio che tale obiettivo non possa essere raggiunto in pochi anni, soprattutto in un contesto post-conflittuale come quello iracheno, segnato ancora

⁷⁸ Derek E. Mix, *The European Union: Foreign and Security Policy*, Congressional Research Service, CSR Report for Congress, 15 Agosto 2011, pag. 14.

⁷⁹ S. White, *EUJUST LEX – The EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq*, 15 Dicembre 2008, su www.defenceandstrategy.eu, pag. 6.

da forte instabilità e violenza. Difatti, l'acquisizione di *best practices* da parte delle personalità irachene succitate necessita di tempo per consolidarsi, anche perché queste ultime, durante il precedente regime di Saddam Hussein, non hanno avuto la possibilità di svilupparle appieno o di partecipare, ad esempio, a programmi di apprendistato all'estero, a causa del carattere chiuso del regime iracheno. Ecco perché la decisione di concludere la missione appare poco comprensibile alla luce di quanto esposto. È pur vero che il conflitto in Iraq è ormai terminato da tempo, e per questa ragione la missione è stata conclusa, ma se (come si vedrà più avanti) la missione di polizia in Afghanistan è stata prolungata fino al 31 Dicembre 2014, non si comprende bene il motivo per cui non si potesse fare lo stesso per la EUJUST LEX-Iraq; i due contesti, del resto, non appaiono molto diversi in quanto a sicurezza e instabilità.

2.3. Le missioni nei Territori Palestinesi: EUPOL COPPS ed EUBAM Rafah

Le missioni civili di gestione delle crisi condotte dall'Unione europea nei Territori Palestinesi riguardano in particolare il settore della sicurezza. Difatti, la riforma del settore della sicurezza è considerata da sempre l'"alpha e l'omega" del progetto di *state-building* palestinese e l'aspetto fondamentale di ogni eventuale accordo di pace da concludersi per la risoluzione del conflitto arabo-israeliano. Un aspetto fondamentale sul quale si focalizzano le missioni in questione riguarda la riforma del settore della giustizia: essa, difatti, è una componente specifica della più ampia riforma del settore della sicurezza. È dunque necessario che questi due concetti siano collegati e sviluppati congiuntamente tra loro, poiché la riforma di un settore ha influenze

sul funzionamento dell'altro⁸⁰. Gli sforzi condotti dall'Unione europea sono incentrati in particolare sulla formazione della Polizia Civile Palestinese, e sull'assistenza alle autorità Palestinesi nella gestione del valico di Rafah.

2.3.1. EUPOL COPPS

La missione EUPOL COPPS, denominata ufficialmente Ufficio di Coordinamento dell'Unione europea per il sostegno alla polizia palestinese, è la Missione di Polizia dell'Unione europea per i Territori Palestinesi, istituita nell'ambito della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune tramite l'adozione di un'azione comune⁸¹ da parte del Consiglio dell'Unione europea, in base all'art. 14⁸² del Trattato di Nizza, a seguito di un invito ricevuto il 25 Ottobre 2005 dall'Autorità Palestinese. La durata della Missione, inizialmente prevista per tre anni, è stata più volte prolungata; con l'ultima decisione⁸³, il Consiglio ha deciso di estenderne ulteriormente il mandato fino al 30 Giugno 2014. La sua fase operativa è iniziata il 1 Gennaio 2006, con l'Headquarters situato a Ramallah. Tuttavia, in seguito alla presa di potere da parte di Hamas nella striscia di Gaza, dal Giugno 2007 la missione è operativa soltanto in Cisgiordania, poiché l'Unione europea si rifiuta di cooperare con Hamas⁸⁴.

⁸⁰ D. Bouris, *The European Union's role in the Palestinian Territories: state-building through Security Sector Reform?*, in "European Security", 21:2, 5 Aprile 2012, pag. 257.

⁸¹ Council Joint Action 2005/797/CFSP, 14 Novembre 2005, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 17 Novembre 2005, L 300, pagg. 65-69.

⁸² «Il Consiglio adotta azioni comuni. Le azioni comuni affrontano specifiche situazioni in cui si ritiene necessario un intervento operativo dell'Unione. Esse definiscono gli obiettivi, la portata e i mezzi di cui l'Unione deve disporre, le condizioni di attuazione e, se necessario, la durata». Art. 14, *Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea*, Nizza.

⁸³ Council Decision 2013/354/CFSP, 3 Luglio 2013, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 4 Luglio 2013, L 185, pag. 15.

⁸⁴ T.Ö. Kaya, *The Middle East Peace Process and the EU. Foreign Policy and Security Strategy in International Politics*, I.B. Tauris, London, 2013, pag. 141.

Precedentemente all'istituzione della missione, due avvenimenti meritano di essere citati⁸⁵: anzitutto, il Consiglio europeo del Giugno 2004 aveva ribadito la disponibilità dell'Unione europea a sostenere l'Autorità Palestinese per migliorare la propria capacità in materia di polizia civile e di applicazione della legge⁸⁶; in altre parole, in tale dichiarazione sono presenti gli "orientamenti generali", individuati dal Consiglio europeo, ai quali il Consiglio dell'UE deve attenersi nell'attuazione delle proprie decisioni, compreso il dispiegamento di una missione, ai sensi dell'art. 26 del TUE⁸⁷. In secondo luogo, nell'Aprile 2005 era stato istituito l'Ufficio di coordinamento dell'UE per il sostegno alla polizia palestinese, tramite uno scambio di lettere tra il Primo Ministro Palestinese Ahmed Qurei e il Rappresentante Speciale dell'UE per il Processo di Pace in Medio Oriente Marc Otte; la missione in questione, dunque, può essere vista come una sorta di istituzionalizzazione di un processo già in corso⁸⁸, a differenza della altre missioni di mantenimento della pace che sono state istituite senza alcuna struttura preesistente.

La decisione di istituire la missione in questione deriva dalla qualificazione della situazione palestinese come una «*situazione di minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza delle persone e la stabilità della regione, e potenzialmente dannosa per gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune*», di cui all'art. 21 del TUE. Il Consiglio, dunque, definisce esplicitamente il quadro normativo di riferimento della EUPOL COPPS, inquadrandola all'interno della PESC: essendo a rischio uno dei propri obiettivi, l'Unione avverte il dovere di intervenire.

⁸⁵ Gli avvenimenti sono ricordati nel Preambolo della succitata azione comune.

⁸⁶ *Presidency Conclusions*, Brussels European Council, 17-18 Giugno 2004.

⁸⁷ Art. 26.1 del TUE: «Il Consiglio europeo individua gli interessi strategici dell'Unione, fissa gli obiettivi e definisce gli orientamenti generali della politica estera e di sicurezza comune, ivi comprese le questioni che hanno implicazioni in materia di difesa. Adotta le decisioni necessarie». Art. 26.2 del TUE: «Il Consiglio elabora la politica estera e di sicurezza comune e prende le decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione di tale politica in base agli orientamenti generali e alle linee strategiche definiti dal Consiglio europeo».

⁸⁸ Briefing Paper, *The European Union Crisis Management Missions in the Occupied Palestinian Territories*, Novembre 2010, pag. 11.

Lo scopo della missione è quello di contribuire all'istituzione di un dispositivo di polizia duraturo ed efficace sotto direzione palestinese, conforme ai migliori standard internazionali, in cooperazione con i programmi di costruzione istituzionale della Comunità e altre iniziative internazionali nel più ampio contesto del settore della sicurezza, compresa la riforma del sistema penale. In particolare, l'EUPOL COPPS ha tre compiti principali: a) assistere la Polizia Civile Palestinese (PCP) nell'attuazione del programma di sviluppo della polizia, fornendole assistenza e sostegno, specificamente ai propri funzionari superiori a livello di distretto, di comando e di dirigenza ministeriale; b) coordinare e agevolare l'assistenza dell'Ue e degli Stati membri e, se del caso, l'assistenza internazionale alla PCP; c) fornire consulenza su elementi di giustizia penale collegati al settore di polizia. Per l'attuazione e l'implementazione dei relativi progetti, la missione viene dotata di una Cellula di progetto, responsabile di coordinare, facilitare e apportare consigli relativamente ai progetti attuati dagli Stati membri e dagli Stati terzi per l'attuazione degli obiettivi della missione⁸⁹.

Subito dopo la sua istituzione, la EUPOL COPPS e la Polizia Civile Palestinese hanno sviluppato congiuntamente il "Programma di Sviluppo per la Polizia Civile Palestinese" (PCPDP), una sorta di "libro blu" per la costruzione di una forza di polizia moderna, democratica e responsabile. L'obiettivo della PCPDP consiste nell'istituzione di una *«organizzazione di polizia responsabile e trasparente, con un ruolo chiaro e identificabile, operante all'interno di un solido quadro normativo, capace di fornire un servizio consistente ed effettivo che risponda ai bisogni della società e che sia in grado di gestire compiutamente le proprie risorse umane»*⁹⁰.

⁸⁹ Council Decision 2009/955/CFSP, 15 Dicembre 2009, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 16 Dicembre 2009, L 330, pag. 76.

⁹⁰ A. Kerckänen, H. Rantanen & J. Sundqvist, *Building Capacity for the Palestinian Civil Police: EUPOL COPPS and Communications Project*, in "CMC Finland Civilian Crisis Management Studies", Vol. 1, n° 3, 2008, pag. 17.

La struttura operativa della missione è composta dal Capomissione/responsabile della polizia e da quattro sezioni tematiche: consulenza, programmatica, amministrativa e Stato di Diritto, quest'ultima aggiunta nel 2008⁹¹.

La EUPOL COPPS adotta un approccio onnicomprensivo nei confronti del sistema di giustizia penale palestinese, con l'obiettivo di creare le condizioni di sicurezza per i Palestinesi. A tal uopo, ognuna delle sezioni di cui si compone la missione si occupa specificamente di determinate aree tematiche.

La sezione "Stato di Diritto" si occupa di quattro aree principali⁹². La prima è dedicata alle attività investigative relative ai reati penali, comprendente sia i più gravi crimini organizzati, sia le offensive quotidiane che avvengono sul territorio; in questo caso, la missione fornisce consulenza strategica ai magistrati e alla polizia civile al fine di migliorare la loro efficienza e rafforzare le procedure investigative stesse, in modo da renderle conformi agli standard internazionali. La seconda area riguarda la magistratura, considerata uno degli attori chiave del sistema penale poiché ha il diritto di investigare e perseguire i reati penali; la missione si occupa di supportare i magistrati nell'espletamento dei propri compiti, condividendo le migliori *best practices* in modo da migliorare le loro capacità, ed è impegnata nel miglioramento delle strutture investigative, nel favorire il trasferimento di alcuni compiti investigativi in capo alle forze di polizia, e nel migliorare il coordinamento tra la polizia stessa e i magistrati. La terza area riguarda i tribunali, in cui la missione lavora a stretto contatto con l'Alto Consiglio di Giustizia Palestinese su vari temi relativi alla giustizia penale. La quarta area si occupa dei diritti della difesa, e vede la missione impegnata nell'incoraggiare il rispetto degli standard internazionali in materia di difesa da parte dei vari attori del sistema

⁹¹ Council Joint Action 2008/958/CFSP, 16 Dicembre 2008, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 17 Dicembre 2008, L 338, pag. 75.

⁹² Rule of Law Section, EUPOL COPPS, su www.eupolcopps.eu/content/rule-law-section.

penale, illustrando ad esempio, alle forze di polizia e ai funzionari delle strutture detentive, la principale normativa a riguardo. La quinta area riguarda i diritti umani, in cui la missione contribuisce allo sviluppo del rispetto di tali diritti da parte della Polizia Civile Palestinese. Infine, le ultime due aree riguardano l'amministrazione penitenziaria, in cui la missione contribuisce allo sviluppo delle relative strutture e alla formazione del personale, e l'amministrazione del Ministero della Giustizia, presso cui operano esperti della missione al fine di fornire consulenza ai funzionari.

La sezione di consulenza⁹³ per le forze di polizia contribuisce allo sviluppo delle capacità della Polizia Civile Palestinese, supportando varie iniziative grazie alla conoscenza e all'esperienza dei consulenti della missione. Questi ultimi sono divisi in due categorie: "consulenti specialisti", che si occupano di una specifica branca delle forze di polizia e sono dislocati maggiormente al quartier generale della PCP, praticando attività di formazione, comando, controllo e ordine pubblico; e "consulenti sul campo", che operano maggiormente nei vari distretti, esperti della situazione locale e responsabili tra l'altro dell'implementazione di progetti su piccola scala. Anche questa sezione è divisa per aree tematiche: "formazione", che opera prevalentemente presso la scuola di polizia di Jericho fornendo esperienza, tecniche e *best practices* al personale; "Dipartimento di Investigazione per i Reati", che supporta il settore investigativo della PCP; "risorse umane", che contribuisce alla realizzazione di un efficiente apparato di *recruitment*; e "polizia di prevenzione", che facilita il dispiegamento sul territorio di personale non armato responsabile del controllo dell'ordine pubblico.

La sezione programmatica⁹⁴, infine, fornisce consulenza tecnica e formazione sia alla missione, sia alle controparti nazionali, in merito all'implementazione dei vari progetti, al fine di assicurare uno svi-

⁹³ Police Advisory Section, EUPOL COPPS, su www.eupolcopps.eu/content/police-advisory-section

⁹⁴ Programme Section, EUPOL COPPS, www.eupolcopps.eu/content/programme-section

luppo e un'attuazione effettiva degli interventi. Le controparti, difatti, vengono sempre incluse all'interno della catena programmatica che sviluppa il programma della missione, poiché la EUPOL COPPS fornisce soltanto un ruolo di supporto nello sviluppo dei progetti di *capacity-building*, essendo la loro implementazione di esclusiva competenza delle controparti locali.

Lavorando strenuamente nell'ambito dello Stato di Diritto, la EUPOL COPPS ricopre una funzione di "mentore"⁹⁵ per tutti gli attori e per tutte le istituzioni del sistema di giustizia Palestinese, creando un clima di fiducia reciproca, di cooperazione costruttiva e di confidenza con i magistrati, i giudici e i funzionari di polizia.

Il personale della missione è distaccato dagli Stati membri o dalle istituzioni della UE, ma può anche essere assunto personale locale o internazionale, su base contrattuale, compreso il personale distaccato da Paesi terzi. Questi ultimi, difatti, possono essere invitati a distaccare personale presso la missione in questione, tramite la stipula di specifici accordi a riguardo, in base all'art. 37 del TUE; spetta al COPS adottare le necessarie misure a riguardo, compresa quella relativa all'istituzione del Comitato dei Contributori⁹⁶. Dal 2009, l'EUPOL COPPS può altresì assumere cittadini degli Stati membri, su base contrattuale, se le funzioni richieste non siano già svolte dal personale distaccato dagli Stati membri⁹⁷. Dal 2013, invece, il perso-

⁹⁵ M. Hatzigeorgopoulos, *EUPOL COPPS: What contribution to the resolution of the Arab-Israeli conflict?*, in "European Security Review", n° 69, ISIS Europe, Novembre 2013, pag. 4.

⁹⁶ Il Comitato dei Contributori, presieduto da un rappresentante dell'Alto Rappresentante, è stato istituito dal COPS con decisione EUPOL COPPS/1/2009. Il Comitato gioca un ruolo di primaria importanza nella gestione quotidiana delle operazioni in quanto forum di discussione dei problemi relativi alla gestione quotidiana delle operazioni. Il Comitato può esprimere opinioni che il COPS deve tenere in considerazione. Benché tutti gli Stati membri possano presenziare alle sue discussioni, soltanto gli Stati contributori possono prendere parte alla gestione quotidiana della missione. Si veda PSC Decision EUPOL COPPS/1/2009, 27 Maggio 2009, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 29 Maggio 2009, L 132, pagg. 18-19.

⁹⁷ Council Decision 2009/955/CFSP, 15 Dicembre 2009, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 16 Dicembre 2009, L 330, pag. 76.

nale può anche essere distaccato dal Servizio Europeo per l'Azione Esterna⁹⁸.

Uno dei problemi del personale dell'EUPOL COPPS, che si traduce in una lentezza delle attività dell'intera missione, riguarda il fatto che il Governo di Israele non concede l'accreditamento diplomatico alla missione in questione. Ciò significa che il personale della missione deve richiedere ai singoli Stati membri i permessi diplomatici necessari, rendendo i loro spostamenti più complicati e l'intera attuazione dei progetti più lenta⁹⁹.

Il Capomissione¹⁰⁰ esercita il controllo operativo sulla missione, ne assume la gestione quotidiana e ne coordina le attività; è altresì responsabile della gestione della sicurezza dello staff e del suo controllo disciplinare, anche se l'eventuale azione disciplinare viene esercitata dalle autorità nazionali competenti. Egli, infine, trasmette rapporti periodici al COPS.

Tuttavia, a partire dal 2010, in seguito alla creazione della Capacità Civile di Pianificazione e Condotta (CPCC), il Comandante dell'Operazione Civile è il Direttore della CPCC. Di conseguenza, vengono modificati i ruoli ricoperti: il Comandante dell'Operazione Civile, sotto il controllo politico e la direzione strategica del COPS e l'autorità dell'Alto Rappresentante, esercita il comando e il controllo a livello

⁹⁸ Council Decision 2013/354/CFSP, 3 Luglio 2013, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 4 Luglio 2013, L 185, pag. 13.

⁹⁹ AA.VV., *EU Civil Missions in the Palestinian Territories: Frustrated Reform and Suspended Security*, Centro Internacional de Toledo para la paz, Giugno 2006, pag. 24.

¹⁰⁰ Il Capomissione viene nominato dal COPS, su proposta dell'Alto Rappresentante. Nel corso degli anni si sono succeduti vari Capimissione: Colin Smith, Paul Kernaghan, Henrik Malmquist e, da ultimo, Kenneth Deane, il cui mandato è stato prorogato fino al 30 giugno 2014. Si vedano le decisioni del COPS in materia: EUPOL COPPS/2/2006, 21 Novembre 2006, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 29 Novembre 2006, L 331, pag. 21; EUPOL COPPS/1/2007, 30 Ottobre 2007, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 16 Novembre 2007, L 298, pag. 22; EUPOL COPPS/1/2008, 16 Dicembre 2008, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 20 Dicembre 2008, L 334, pag. 139; EUPOL COPPS 2/2009, 15 Dicembre 2009, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 16 Dicembre 2009, L 330, pag. 78; EUPOL COPPS/1/2010, 21 Dicembre 2010, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 22 Dicembre 2010, L 338, pag. 49; EUPOL COPPS/1/2011, 20 Dicembre 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 13 Gennaio 2012, L 9, pag. 15; EUPOL COPPS/1/2012, 3 Luglio 2012, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", L 186, pag. 31; EUPOL COPPS/1/2013, 9 Luglio 2013, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 16 Luglio 2013, L 193, pag. 18.

strategico delle operazioni e assicura l'attuazione delle decisioni del Consiglio e del COPS, impartendo istruzioni al Capomissione, il quale, in base a queste, istruisce il personale della missione. Egli inoltre dirige la pianificazione delle misure di sicurezza decise dal Capomissione, garantendone l'attuazione corretta. Nei rapporti con gli altri organi superiori, il Comandante riferisce al Consiglio, tramite l'Alto Rappresentante, e trasmette rapporti periodici al COPS. Il ruolo del Capomissione, dunque, risulta ridimensionato: egli, che risponde direttamente al Comandante dell'Operazione Civile, adesso detiene il controllo e il comando delle operazioni a livello di teatro e il controllo del personale, delle squadre e delle unità della missione¹⁰¹. Egli, però, può delegare i compiti di gestione del personale e le questioni finanziarie direttamente ai membri dello staff, sotto la sua responsabilità¹⁰². Si tratta, quest'ultima, di una decisione in vista del progressivo allentamento del mandato della missione, al fine di rendere totalmente indipendente la forza di polizia palestinese.

Il COPS esercita il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni, e viene autorizzato dal Consiglio ad adottare tutte le decisioni necessarie, ad eccezione di quelle riguardanti gli obiettivi e la conclusione della missione, che restano in capo al Consiglio. A quest'ultimo, inoltre, il COPS deve riferire periodicamente. L'Alto Rappresentante fornisce la necessaria guida al Capomissione tramite il Rappresentante Speciale dell'UE per il Medio Oriente, una figura che non si riscontra nella precedente missione in Iraq; è attraverso quest'ultimo, peraltro, che il Capomissione riferisce all'Alto Rappresentante. A sua volta, il Rappresentante Speciale riferisce al Consiglio attraverso l'Alto Rappresentante.

Fin dalla sua istituzione nel 2006, la EUPOL COPPS ha contribuito in maniera significativa al miglioramento delle condizioni profes-

¹⁰¹ Council Decision 2010/784/CFSP, 17 Dicembre 2010, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 18 Dicembre 2010, L 335, pagg. 60-63.

¹⁰² Council Decision 2013/354/CFSP, 3 Luglio 2013, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 4 Luglio 2013, L 185, pag. 13.

sionali della Polizia Civile Palestinese, la quale ora conta più di 7000 ufficiali e ha dimostrato un'incisiva capacità nel mantenere l'ordine pubblico¹⁰³. Lo staff della missione è cresciuto nel tempo, fino a comprendere 112 consulenti odierni (71 internazionali e 41 locali). Con il progressivo miglioramento delle capacità della Polizia Civile Palestinese, la missione è passata gradualmente dallo svolgere meri compiti di reperimento del materiale¹⁰⁴ (equipaggiamento, infrastrutture, Headquarters) allo svolgere prettamente funzioni di *capacity-building*, attraverso il suo metodo "istruire gli istruttori", grazie al quale finora ha contribuito alla formazione di circa 8.000 unità della PCP, la quale tuttora risulta una delle migliori forze della regione¹⁰⁵.

Così come nella EUJUST LEX Iraq, una delle caratteristiche della missione EUPOL COPPS, che ne ha però costituito anche uno dei maggiori problemi, ha riguardato il ruolo delle donne. La EUPOL COPPS ha fin da subito cercato di integrare le donne nella Polizia Civile Palestinese, schierandole ad esempio ai valichi di frontiera per il controllo dei passeggeri femminili. Esse hanno delle credenziali professionali e di formazione davvero impressionanti, ma molti ostacoli di carattere sociale ne hanno impedito una ulteriore integrazione nella missione, come ad esempio il bisogno di coniugare vita privata e vita lavorativa. Nella Striscia di Gaza, inoltre, le donne vengono insultate nel caso in cui "lavorino per la strada", e non sono rispettate nella loro funzione di sorveglianza e controllo; per questo motivo, non vi sono donne poliziotto che sorvegliano l'ordine pubblico. Queste costrizioni sociali hanno addirittura portato a una separazione tra i po-

¹⁰³ D. Bouris, *The European Union's role in the Palestinian Territories: state-building through Security Sector Reform?*, in "European Security", 21:2, 5 Aprile 2012, pag. 261.

¹⁰⁴ Un interessante programma, definito "Programma Comunicazione", ha riguardato lo sviluppo delle stazioni radio e di comunicazione, e dei ripetitori telefonici delle agenzie di sicurezza Palestinesi, inclusa la Polizia Civile Palestinese. Attualmente, il segnale di ricezione copre il 100% del territorio di Gaza (obiettivo semplice, data la sua dimensione limitata), e il 60/70 % della Cisgiordania. Per la descrizione dettagliata del programma si veda A. Kerckänen, H. Rantanen & J. Sundqvist, *Building Capacity for the Palestinian Civil Police: EUPOL COPPS and Communications Project*, in "CMC Finland Civilian Crisis Management Studies", Vol. 1, n° 3, 2008, pagg. 19-26.

¹⁰⁵ M. Hatzigeorgopoulos, *EUPOL COPPS: What contribution to the resolution of the Arab-Israeli conflict?*, in "European Security Review", n° 69, ISIS Europe, Novembre 2013, pag. 5.

liziotti uomini e donne, e hanno determinato l'obbligo per queste ultime, in alcune zone dei Territori, di indossare un velo blu sul proprio volto. Anche nella EUPOL COPPS il tema del *gender* ha ricevuto un notevole interesse, riguardo soprattutto al rispetto dei diritti umani e al contrasto della violenza domestica: migliorare l'efficienza dello Stato di Diritto, infatti, potrebbe portare alla riduzione (e all'eliminazione, si spera) dei cosiddetti "delitti d'onore" perpetrati contro le donne, di cui i Territori Palestinesi costituiscono un'allarmante e triste testimonianza¹⁰⁶.

Nonostante i buoni risultati conseguiti relativamente allo sviluppo della Polizia Civile Palestinese, questi rimangono tuttavia circoscritti soltanto alle forze di polizia operanti in Cisgiordania¹⁰⁷ poiché, come ricordato precedentemente, l'Unione europea si rifiuta di collaborare con Hamas; di conseguenza, rimangono escluse le forze di polizia di Gaza, un territorio in cui una più efficiente formazione di queste forze potrebbe apportare un notevole contributo alla difesa e alla sicurezza della popolazione locale. Risulta evidente che, se il dilemma relativo alla collaborazione con Hamas non sarà risolto, nel lungo periodo ci si potrebbe ritrovare con due forze di Polizia Civile Palestinese diversamente costituite: quella della Cisgiordania, ampiamente formata e istruita, e quella del territorio di Gaza, ancora in uno stato precario di formazione.

Una particolarità della EUPOL COPPS, infine, consiste nel fatto che essa, in parte, opera come un punto di coordinamento per il supporto finanziario alla Polizia Civile Palestinese per tutti quei progetti volti a finanziare la costruzione delle istituzioni palestinesi e quelle del settore della giustizia in particolare¹⁰⁸.

¹⁰⁶ AA.VV., *EU Civil Missions in the Palestinian Territories: Frustrated Reform and Suspended Security*, Centro Internacional de Toledo para la paz, Giugno 2006, pagg. 21-22.

¹⁰⁷ M. Hatzigeorgopoulos, *EUPOL COPPS: What contribution to the resolution of the Arab-Israeli conflict?*, in "European Security Review", n° 69, ISIS Europe, Novembre 2013, pag. 7.

¹⁰⁸ Briefing Paper, *The European Union Crisis Management Missions in the Occupied Palestinian Territories*, Novembre 2010, pag. 13.

2.3.2. EUBAM Rafah

La missione dell'Unione europea di assistenza alle frontiere per il valico di Rafah è una missione civile di gestione delle crisi istituita nell'ambito della Politica di Sicurezza e di Difesa Comune. La fase operativa della missione è iniziata il 30 Novembre 2005.

In seguito al disimpegno unilaterale dal territorio di Gaza da parte di Israele¹⁰⁹ (per la prima volta dal 1967), dopo dieci anni di amministrazione congiunta con l'Autorità Palestinese¹¹⁰, il 15 Novembre 2005 il Governo di Israele e l'Autorità Palestinese hanno stipulato un accordo, definito "Accordo sul movimento e l'accesso", relativo ai valichi di frontiera con Gaza, incluso il valico di Rafah, punto di confine tra il territorio di Gaza e l'Egitto, il cui terminal era stato chiuso impedendo il passaggio degli individui e delle merci. In base all'accordo¹¹¹, la gestione del valico è stata affidata all'Autorità Palestinese e all'Egitto, sotto la supervisione di una parte terza, incaricata di assicurare il rispetto da parte dell'Autorità Palestinese dei termini e delle regole riguardanti il valico di Rafah inclusi nell'accordo stesso, il quale individua l'Unione europea come parte terza. Israele, invece, monitora le operazioni che avvengono a Rafah, indirettamente, dal valico di Kerem Shalom, attraverso telecamere a circuito chiuso.

L'accordo disciplina nel dettaglio l'apertura e l'utilizzo del valico di Rafah, concesso solo ai possessori di documento di riconoscimento palestinese e a una serie di categorie specificamente individuate (ad es., diplomatici, personale umanitario, rappresentanti internazionali). Tuttavia, nel caso si tratti di individui ricadenti nelle succitate cate-

¹⁰⁹ Si veda *Israel's Disengagement Plan: Renewing the Peace Process*, 20 Aprile 2005, su www.mfa.gov.il

¹¹⁰ N. Rastogi, *Gaza: the Basics. Some history and background on the Gaza strip*, 25 Gennaio 2008, su www.slate.com.

¹¹¹ Il valico viene usato anche per il trasporto di merci verso l'Egitto. L'accordo contiene altresì disposizioni in materia di sicurezza e di accordi doganali conclusi tra Israele e l'Autorità Palestinese. *Agreed Principles for Rafah Crossing*, 15 Novembre 2005, reperibile su www.eubam-rafah.eu/files.

gorie speciali, questi possono essere autorizzati a varcare il valico soltanto a seguito di una procedura burocratica che vede coinvolto primariamente il Governo di Israele. Per questo motivo, nonostante il valico sia di competenza dell'Autorità Palestinese e dell'Egitto, «è difficile descrivere l'accordo come l'acquisizione del controllo, da parte Palestinese, sull'ingresso e l'uscita dal proprio territorio»¹¹².

La missione è stata istituita tramite l'adozione di un'azione comune¹¹³ da parte del Consiglio dell'Unione europea, in base all'art. 14 del Trattato di Nizza, su invito dell'Autorità Palestinese e del Governo di Israele, contenuto in lettere inviate (rispettivamente) il 20 e il 23 Novembre 2005. Già il 24 Ottobre 2005 il Primo Ministro Palestinese aveva inviato una lettera alla Commissione europea nella quale richiedeva assistenza relativamente alla necessità di formare il personale Palestinese operante al valico di Rafah, sviluppare e installare gli equipaggiamenti e le strutture necessarie, e fornire consulenza e supporto ai funzionari Palestinesi stessi. A differenza dell'EUPOL COPPS, dunque, questa missione per il mantenimento della pace nei Territori Palestinesi è stata sostenuta altresì dal Governo di Israele. Il sostegno, peraltro, è stato reiterato il 15 e il 16 Maggio del 2007¹¹⁴.

Anche in questo caso, l'azione è stata adottata in base agli orientamenti strategici definiti dal Consiglio europeo nel 2004¹¹⁵ e, in seguito, ribaditi nel 2005¹¹⁶, come ricorda il Preambolo dell'azione comune stessa.

La missione viene specificamente inquadrata nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune, poiché la situazione nel territorio in questione viene considerata una «*situazione di minaccia per l'ordine pubblico, la sicurezza delle persone e la stabilità della regione*,

¹¹² Briefing Paper, *The European Union Crisis Management Missions in the Occupied Palestinian Territories*, Novembre 2010, pag. 8.

¹¹³ Council Joint Action 2005/889/CFSP, 12 Dicembre 2005, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 14 Dicembre 2005, L 327, pagg. 28-32.

¹¹⁴ Council Joint Action 2007/359/CFSP, 23 Maggio 2007, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 25 Maggio 2007, L 133, pag. 51.

¹¹⁵ *Presidency Conclusions*, Brussels European Council, 17-18 Giugno 2004.

¹¹⁶ *Presidency Conclusions*, Luxembourg European Council, 16-17 Giugno 2005.

e potenzialmente dannosa per gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune» di cui all'art. 21 del trattato sull'Unione europea. L'Unione, cioè, come nel caso dell'EUPOL COPPS, individua una minaccia concreta ai propri interessi. Di più, secondo il Consiglio, l'apertura del valico di Rafah ha implicazioni economiche, di sicurezza e umanitarie. A tal fine, l'Unione intende giocare un ruolo chiave nei confronti di questa sfida aperta dal disimpegno di Israele, cercando di coordinare il proprio impegno con la missione EUPOL COPPS. L'apertura regolare del valico di Rafah viene considerata dall'Unione europea una questione vitale per qualsiasi futuro accordo relativo alla striscia di Gaza.

Lo scopo della missione è quello di fornire una presenza terza al valico di Rafah, al fine di contribuire, in coordinamento con gli sforzi dell'Unione europea per la costruzione istituzionale, all'apertura del valico stesso, al monitoraggio del passaggio delle persone attraverso il valico, e al rafforzamento della fiducia tra il Governo di Israele e l'Autorità Palestinese. Si tratta dunque di una missione di mantenimento della pace che si inserisce nel più ampio contesto dell'impegno dell'Unione europea nel processo di pace arabo-israeliano, nel quale l'Ue si è sempre proclamata a favore della creazione di uno Stato Palestinese indipendente e democratico, dichiarandosi altresì volenterosa nel voler apportare il proprio contributo nelle pratiche di *peace-building* volte a migliorare l'efficienza delle istituzioni palestinesi. La missione in questione, in parallelo con la EUPOL COPPS, si inserisce per l'appunto in questo contesto. Nel preambolo dell'azione comune stessa si specifica infatti che *«l'Unione europea, in quanto parte del Quartetto, è impegnata nell'assistere e nel facilitare l'attuazione della Roadmap, la quale prevede impegni reciproci da parte del Governo di Israele e dell'Autorità Palestinese nel campo politico, della sicurezza, economico, umanitario e di institution-building, che risulteranno nell'emerge di uno Stato Palestinese indipendente e democratico che*

possa convivere, in pace e in sicurezza, accanto allo Stato di Israele e agli altri Stati limitrofi».

In particolare, l'EUBAM Rafah ha quattro compiti principali: a) monitorare, verificare e valutare attivamente i risultati conseguiti dall'Autorità Palestinese nell'attuazione degli accordi quadro, in materia di sicurezza e doganale conclusi dalle parti in ordine al funzionamento del valico di Rafah; b) contribuire, fornendo una guida, allo sviluppo delle capacità palestinesi riguardo a tutti gli aspetti della gestione delle frontiere a Rafah; c) contribuire a mantenere il collegamento tra le autorità palestinesi, israeliane ed egiziane riguardo a tutti gli aspetti della gestione del valico; d) assistere l'EUPOL COPPS nelle sue mansioni aggiuntive nel campo della formazione del personale dell'Autorità Palestinese addetto alla gestione delle frontiere e dei valichi per i valichi di Gaza¹¹⁷.

L'EUBAM Rafah, dunque, cerca di «*conciliare le preoccupazioni di Israele relative alla sicurezza con la richiesta palestinese di una gestione autonoma delle proprie frontiere e con il bisogno di una ripresa economica di Gaza, che richiede appunto l'apertura dei valichi*»¹¹⁸. Da questi quattro compiti si evince compiutamente come, a differenza delle altre missioni condotte nel Medio Oriente, l'Unione europea ricopra qui un ruolo di terzietà rispetto all'evolversi degli avvenimenti sul territorio in questione. Difatti, nella stessa azione comune si sottolinea che l'EUBAM Rafah «*non assumerà compiti di sostituzione*»: questo significa che la responsabilità per la gestione del valico rimane in capo all'Autorità Palestinese. Tuttavia, in caso di mancato rispetto delle regole e delle procedure, i supervisori della missione hanno il potere di ordinare un riesame e un nuovo controllo di ogni passeggero, bagaglio, veicolo o bene.

¹¹⁷ Quest'ultimo compito è stato aggiunto nel 2011. Council Decision 2011/312/CFSP, 26 Maggio 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 27 Maggio 2011, L 140, pag. 55.

¹¹⁸ D. Bouris, *The European Union's role in the Palestinian Territories: state-building through Security Sector Reform?*, in "European Security", 21:2, 5 Aprile 2012, pag. 262.

La struttura della missione è alquanto modesta: essa comprende, oltre al Capomissione, una sezione monitoraggio e operazioni e una sezione amministrativa, più un ufficio di collegamento a Kerem Shalom. Da notare che, in questa occasione, è lo stesso Consiglio a nominare il Capomissione direttamente nell'azione comune; si tratta del Maggiore Generale Pietro Pistolese.

Il Capomissione¹¹⁹ esercita il controllo operativo della missione, ne assume la gestione ordinaria e il coordinamento delle attività, compresa la gestione della sicurezza del personale, delle risorse e delle informazioni. Egli trasmette rapporti periodici al COPS ed è altresì responsabile del controllo disciplinare del personale, mentre l'eventuale azione disciplinare resta nelle mani delle autorità nazionali competenti.

Anche per quanto riguarda la missione EUBAM Rafah, l'istituzione della Capacità Civile di Pianificazione e Condotta ha determinato una modifica dei ruoli: il Comandante dell'Operazione Civile è il Direttore della Capacità Civile di Pianificazione e Condotta, il quale esercita il comando e il controllo delle operazioni al livello strategico, trasmette istruzioni al Capomissione, inclusa l'assistenza tecnica, e riferisce periodicamente al Consiglio attraverso l'Alto Rappresentante¹²⁰.

Il personale della missione viene distaccato dagli Stati membri o dalle istituzioni dell'Unione europea, ma può anche essere reperito

¹¹⁹ L'attuale Capomissione è Gerhard Schlaudraff, nominato dal COPS con decisione EUBAM Rafah/1/2013 del 9 Luglio 2013, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 16 Luglio 2013, L 193, pag. 19. Nel corso degli anni si sono succeduti i seguenti Capimissione (a parte Pietro Pistolese, nominato direttamente dal Consiglio): Alain Faugeras, Davide Palmigiani, Colonnello Francesco Bruzzese del Pozzo. Si vedano le decisioni del COPS in materia: EUBAM Rafah/1/2008, 11 Novembre 2008, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 15 Novembre 2008, L 306, pag. 99; EUBAM Rafah/1/2010, 21 Maggio 2010, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 22 Maggio 2010, L 126, pag. 25; EUBAM Rafah/1/2011, 27 Maggio 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 28 Maggio 2011, L 142, pag. 63; EUBAM Rafah/2/2012, 3 Luglio 2012, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 14 Luglio 2012, L 186, pag. 30; EUBAM Rafah/2/2012, 24 Luglio 2012, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 27 Luglio 2012, L 200, pag. 18; EUBAM Rafah/3/2012, 25 Settembre 2012, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 29 Settembre 2012, L 264, pag. 14.

¹²⁰ Council Decision 2010/274/CFSP, 12 Maggio 2010, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 13 Maggio 2010, L 119, pagg. 22-23.

a livello internazionale o locale e provenire altresì da Paesi terzi e Stati candidati all'adesione, su accettazione del COPS, previa autorizzazione del Consiglio e sulla base di accordi stipulati in base all'art. 37 del TUE.

I supervisori della missione vengono dispiegati presso il Terminal del valico al fine di assicurare che i controlli di sicurezza, quelli sui passaporti e l'esame della merce che transita siano eseguiti dagli ufficiali dell'Autorità Palestinese nel rispetto delle regole e degli accordi: i documenti di identità di tutti i passeggeri sono minuziosamente controllati e i loro bagagli sono sistematicamente scannerizzati dalle apposite strutture tecniche. Tra il 2005 e il 2006, anni in cui il valico ha funzionato permanentemente, ad ogni passeggero era consentito portare con sé tre bagagli di affetti personali nella Striscia di Gaza, con un peso massimo di 90 Kg¹²¹. I controlli, inoltre, sono destinati a prevenire l'eventuale transito di esplosivi e di armi. L'ufficio di collegamento di Kerem Shalom funge da luogo di incontro tra i supervisori della missione e i rappresentanti israeliani e palestinesi, i quali ricevono informazioni cartacee e multimediali relative alle attività del valico e risolvono eventuali dispute derivanti dall'applicazione degli accordi.

Il personale della missione, nel tempo, è stato costretto per forza di cose a confrontarsi con la necessità di mantenere un ruolo di imparzialità nella gestione delle operazioni quotidiane di monitoraggio. Tuttavia, in seguito ai continui proclami europei affinché il valico venga riaperto, sono state avanzate accuse di parzialità alla EUBAM Rafah, in quanto starebbe troppo favorendo l'"esodo" di palestinesi, una circostanza assai sgradita al Governo di Israele¹²².

Il COPS esercita il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni, e viene autorizzato dal Consiglio ad adottare tutte le de-

¹²¹ Sezione "Operations", EUBAM Rafah, su www.eubam-rafah.eu.

¹²² AA.VV., *EU Civil Missions in the Palestinian Territories: Frustrated Reform and Suspended Security*, Centro Internacional de Toledo para la paz, Giugno 2006, pag. 25.

cisioni necessarie, ad eccezione di quelle riguardanti gli obiettivi e la conclusione della missione, che restano in capo al Consiglio. A quest'ultimo, inoltre, il COPS deve riferire periodicamente. L'Alto Rappresentante fornisce la necessaria guida al Capomissione tramite il Rappresentante Speciale dell'Ue per il Medio Oriente; è sempre attraverso quest'ultimo che il Capomissione riferisce all'Alto Rappresentante, mentre il Rappresentante Speciale riferisce al Consiglio tramite l'Alto Rappresentante.

Il fatto che l'impegno dell'Unione europea si caratterizzi come un impegno di assistenza e di terzietà lo si evince anche dalle poche modifiche apportate nel corso degli anni alla missione in questione. Lo stesso Comandante dell'Operazione Civile, che nelle altre missioni viene investito di poteri alquanto consistenti, nella EUBAM Rafah ricopre un incarico non molto incisivo. Soltanto ultimamente, alla missione in questione è stata attribuita capacità giuridica nel «*procurarsi servizi e forniture, stipulare contratti e concludere accordi amministrativi, assumere personale, detenere conti bancari, acquisire beni e disporne, nonché liquidare il suo passivo e stare in giudizio*»¹²³. Se l'attribuzione di questa capacità determinerà un coinvolgimento più attivo dell'EUBAM Rafah sarà possibile notarlo soltanto nei mesi a venire.

Il valico di Rafah rappresenta l'unico punto di accesso al mondo per i Palestinesi che vivono nella Striscia di Gaza. Purtroppo, nonostante la presenza dell'EUBAM Rafah, tale valico è stato chiuso e riaperto più volte in questi anni. I problemi sono iniziati sin da subito: il 25 Giugno 2006, a seguito della cattura di un soldato israeliano, Gilad Shalit, da parte delle milizie di Hamas, il valico è stato chiuso alle normali operazioni e riaperto soltanto su basi eccezionali; fino a questa data il valico aveva funzionato regolarmente. Subito dopo, il 9 Giugno del 2007, il valico è stato nuovamente chiuso dalle autorità

¹²³ Council Decision 2013/355/CFSP, 3 Luglio 2013, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 4 Luglio 2013, L 185, pagg. 16-17.

egiziane in seguito alla violenta presa di potere della Striscia di Gaza da parte di Hamas. In questo caso, però, a subirne le conseguenze è stata anche l'EUBAM Rafah: la missione, difatti, dal 13 Giugno 2007 è stata temporaneamente sospesa, mantenendo soltanto una formale presenza sul territorio ad Ashkelon, in Israele, pronta a impegnarsi nuovamente non appena il valico sarà riaperto¹²⁴. Attualmente, dunque, la missione svolge attività ristrette, consistenti nel mantenere i contatti con le parti in gioco e programmare eventuali operazioni da svolgere nel caso in cui il valico venga riaperto permanentemente. La missione, finora, è riuscita a sviluppare diversi concetti, procedure effettive ed eque e strategie utili per l'Autorità Palestinese, al fine di migliorare le proprie operazioni di gestione delle frontiere e riguadagnare altresì fiducia da parte della popolazione civile.

Purtroppo, anche gli eventi scaturiti dalla Primavera araba hanno avuto ripercussioni sul valico di Rafah, tanto è vero che le autorità egiziane, lo scorso Agosto, ne hanno deciso la chiusura “indefinitamente”¹²⁵, a parte alcune aperture sporadiche e non continuative¹²⁶.

A causa dell'escalation dei conflitti sul territorio, che hanno determinato la sospensione della missione, una parte della dottrina ritiene che essa si sia rivelata «*un totale fallimento*»¹²⁷ in quanto non è stata in grado di preservare la sicurezza del territorio. Occorre tuttavia tener presente che la EUBAM Rafah è una missione esclusivamente di monitoraggio, il cui personale deve ricoprire un ruolo di terzietà. Ecco perché appare poco corretto valutare il suo successo rispetto alla capacità di influenzare e indirizzare la sicurezza del territorio. Al contrario, bisognerebbe guardare al suo contributo relativa-

¹²⁴ T.Ö. Kaya, *The Middle East Peace Process and the EU. Foreign Policy and Security Strategy in International Politics*, I.B. Tauris, London, 2013, pag. 139.

¹²⁵ Agencies news, *Rafah Crossing closed after Egypt violence*, 15 Agosto 2013, su www.aljazeera.com.

¹²⁶ A. Deeb, *Egyptian authorities open Rafah crossing for five days*, 24 Dicembre 2013, su www.demotix.com.

¹²⁷ C. Musu, *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process. The Quicksands of Politics*, Palgrave Macmillan, 2010, pag. 128.

mente all'apertura del valico, a quante persone sono state in grado di attraversarlo seguendo le regolari procedure, e al rispetto di queste ultime da parte dell'Autorità Palestinese; certamente parlare di assoluto successo appare poco consono, ma altrettanto appare sostenere che l'azione dell'Unione europea a Rafah sia stata un totale fallimento.

Un interessante punto è stato sollevato dalla dottrina relativamente alla possibilità di mantenere operativa una missione che, in quanto sospesa, non ha la possibilità di perseguire appieno il proprio mandato, poiché le missioni europee di gestione delle crisi trovano il proprio fondamento giuridico, oltreché nei Trattati, anche e soprattutto nelle decisioni (già azioni comuni) del Consiglio, che ne specificano, appunto, il mandato¹²⁸. Dei quattro compiti di cui si occupa la EUBAM Rafah, soltanto due possono essere effettivamente realizzati al momento: mantenere il collegamento tra le autorità palestinesi, israeliane ed egiziane riguardo a tutti gli aspetti della gestione del valico, e assistere l'EUPOL COPPS nelle sue mansioni aggiuntive nel campo della formazione del personale dell'Autorità Palestinese addetto alla gestione delle frontiere e dei valichi per i valichi di Gaza. Secondo tale dottrina, dunque, vi sono seri dubbi che la missione non stia rispettando il proprio mandato. Si potrebbe qui sostenere, al contrario, che la missione non stia semplicemente attuando una parte dei suoi compiti che risultano di natura prettamente tecnica, la cui mancata attuazione non può giustificare, di per sé, la conclusione di una missione come la EUBAM Rafah. Questo perché essa si inserisce nel più generale contesto del tentativo dell'Unione europea di promuovere la pace nel Medio Oriente, nel conflitto arabo-israeliano in particolare; uno scopo di natura prettamente politico, dunque, che si inserisce pienamente nelle missioni di «prevenzione dei conflitti e mantenimento della pace» di cui all'art. 43.1 del TUE. Fintanto che la missione in

¹²⁸ Briefing Paper, *The European Union Crisis Management Missions in the Occupied Palestinian Territories*, Novembre 2010, pag. 10.

questione sarà in grado di apportare, come in effetti sta facendo, un contributo a tale causa, non si vede bene perché debba essere conclusa. Basti citare che i vari proclami a favore della riapertura del valico, provenienti dal personale della missione, nel corso degli anni hanno più volte contribuito all'apertura stessa del valico di Rafah, seppur per brevi periodi.

Un altro problema che ha dovuto affrontare la EUBAM Rafah ha riguardato la scarsità dei materiali a disposizione e il loro stato fatiscente. Difatti, tutto l'equipaggiamento tecnico presente al valico era stato rimosso dal Governo di Israele durante il suo disimpegno da Gaza, e i Palestinesi hanno dovuto ricorrere al materiale usato dell'Aeroporto Internazionale di Rafah, che includeva strumenti e macchine di controllo alquanto datati¹²⁹.

Nonostante queste lacune, la missione è riuscita a svolgere il suo ruolo di terzietà e a essere utile alla riapertura del valico. Dall'inizio della missione fino all'ultimo giorno di apertura del valico, infatti, un totale di 443.975 persone ha attraversato la frontiera tra la Striscia di Gaza e l'Egitto al valico di Rafah: 229.429 persone hanno lasciato Gaza per entrare in Egitto, mentre 214.117 sono entrate a Gaza, lasciando l'Egitto¹³⁰. Si tratta di una miriade di individui: studenti palestinesi che studiano in Egitto, malati che hanno bisogno di determinate cure mediche che non sono presenti sul territorio, escursionisti, reporter e attivisti sensibili alla causa palestinese, persone che vogliono lasciare il territorio per non farvi più ritorno, o semplici individui che vogliono concedersi un breve soggiorno all'estero per poi tornare dalle proprie famiglie¹³¹.

La missione è stata dispiegata in breve tempo, divenendo una delle missioni dell'Ue a conoscere un dispiegamento rapido e impres-

¹²⁹ AA.VV., *EU Civil Missions in the Palestinian Territories: Frustrated Reform and Suspended Security*, Centro Internacional de Toledo para la paz, Giugno 2006, pagg. 21-22.

¹³⁰ I dati sono riportati nella sezione Facts and Figures, su www.eubam-rafah.eu.

¹³¹ Durante una delle sporadiche aperture, una coppia di sposini di 24 e 21 anni ha attraversato il valico per recarsi in luna di miele in Malesia. Redazione Online, *Riaperto il valico di Rafah. Dopo 4 anni Gaza torna a respirare*, 28 Maggio 2011, su www.corriere.it.

sionante in termini operativi. La missione ha condotto le sue operazioni su basi giornaliere, e il fatto che il punto relativo al valico di Rafah sia stato l'unico, finora, dell'intero accordo a essere attuato, ne fa un vanto per l'Ue. La missione, infine, ha anche ottenuto una notevole visibilità, a fronte di costi finanziari e amministrativi alquanto bassi, ricevendo sostegno da tutti gli Stati membri: un precedente significativo, considerate le loro divergenze nei confronti del processo di pace arabo-israeliano¹³².

Inoltre, la EUBAM Rafah acquista un significato di notevole importanza storica: per la prima volta, infatti, personale militare dell'Unione «*supervisiona un'area di interesse strategico per Israele*»¹³³, superando in tal modo la storica riluttanza israeliana per un ruolo più attivo dell'Unione nel processo di pace. In tal modo, per la prima volta l'Unione ricopre il ruolo di «*on-the-ground player*»¹³⁴ piuttosto che di semplice *payer*.

2.4. La missione in Afghanistan: EUPOL Afghanistan

La missione di polizia dell'Unione europea in Afghanistan è una missione civile di gestione delle crisi istituita nel Maggio del 2007 tramite l'adozione di un'azione comune¹³⁵ da parte del Consiglio dell'Unione europea, in base all'art. 14 del Trattato di Nizza.

Già il 16 Novembre 2005 il Consiglio aveva approvato la dichiarazione congiunta di impegno per un nuovo partenariato Ue-

¹³² E. Bulut, *EUBAM Rafah (Palestinian territories)*, in "European Security and Defence Policy – The First 10 Years (1999-2009)", Chaillot Paper, EU Institute for Security Studies, 2009, pagg. 306-307.

¹³³ C. Musu, *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process. The Quicksands of Politics*, Palgrave Macmillan, 2010, pag. 74.

¹³⁴ D. Bouris, *The European Union's role in the Palestinian Territories: state-building through Security Sector Reform?*, in "European Security", 21:2, 5 Aprile 2012, pag. 262.

¹³⁵ Council Joint Action 2007/369/CFSP, 30 Maggio 2007, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 31 Maggio 2007, L 139, pagg. 33-38.

Afghanistan in cui si dichiarava l'impegno, di entrambe le parti, a favore di uno Stato afgano sicuro, stabile e democratico. Successivamente, tra il 27 Novembre e il 14 Dicembre 2006, è stata inviata in Afghanistan una missione di accertamento in base alle cui conclusioni è stato approvato il Crisis Management Concept e, in seguito, è stata varata la missione in questione nel settore del mantenimento dell'ordine con collegamenti con il settore più vasto dello stato di diritto.

La missione EUPOL Afghanistan è l'unica, tra quelle istituite dall'Unione europea nel Medio Oriente, che esplicitamente collabora con una missione delle Nazioni Unite, la Missione di Assistenza delle Nazioni Unite in Afghanistan (UNAMA), e con l'operazione ISAF della NATO. Difatti, si prevede la conclusione di accordi tecnici con l'ISAF per lo scambio di informazioni, il supporto medico e di sicurezza, e una parte del personale della missione è schierato presso il Segretariato del Consiglio internazionale di coordinamento delle forze di polizia a Kabul, al fine di migliorare il coordinamento strategico della riforma della polizia in Afghanistan. Peraltro, come le altre missioni, anche la EUPOL Afghanistan è stata istituita a seguito dell'invito pervenuto il 16 Maggio 2007 da parte del Ministro degli Esteri Rangin Dadfar Spanta del Governo afgano.

L'EUPOL Afghanistan è stata istituita nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune, poiché la situazione afgana è stata considerata come una *«situazione che può deteriorarsi e che potrebbe pregiudicare gli obiettivi della politica estera e di sicurezza comune»*, di cui all'art. 21 del TUE.

La missione ha l'obiettivo di contribuire all'istituzione, sotto direzione afgana, di un dispositivo di polizia civile sostenibile ed efficace, che garantisca un'adeguata interazione con il più vasto sistema giudiziario penale, in accordo con la consulenza politica e l'opera di rafforzamento istituzionale dell'Unione europea, gli Stati membri ed altri attori internazionali. La missione, inoltre, sostiene il processo di

riforma che dovrebbe portare ad un servizio di polizia affidabile ed efficiente, che operi conformemente agli standard internazionali nell'ambito dello Stato di Diritto e del rispetto per i diritti umani. L'EUPOL Afghanistan, difatti, assiste il Governo dell'Afghanistan nello sviluppo progressivo della Forza di Polizia Afghana.

In particolare, l'EUPOL Afghanistan svolge quattro compiti principali, adottando una strategia incentrata sulla triade «monitoraggio, mentoring e consulenza»¹³⁶: a) adoperarsi per lo sviluppo di strategie per la riforma della polizia; b) sostenere il Governo afgano nel dare attuazione coerente alla propria strategia; c) migliorare la coesione e il coordinamento tra gli attori internazionali; d) sostenere i collegamenti tra la polizia e il settore più vasto dello Stato di Diritto. Tuttavia, come precisa l'azione comune stessa, l'EUPOL Afghanistan non ha compiti esecutivi; cioè a dire, essa svolge compiti di controllo, di guida, di consulenza e di formazione, anche nei confronti dei progetti realizzati dagli Stati membri e da Stati terzi sotto la loro responsabilità. In seguito alla decisione di estendere ulteriormente il mandato della missione fino al 31 Dicembre 2014, e tenendo in considerazione gli sviluppi finora raggiunti, i compiti della EUPOL Afghanistan sono stati, in parte, modificati¹³⁷; la missione, adesso, ha il compito di assistere il governo afgano sia nel far progredire la riforma istituzionale del Ministero dell'Interno e nel dare sviluppo e attuazione coerente alle politiche e alla strategia per un dispositivo di polizia civile sostenibile ed efficace, sia nell'accrescere il livello di professionalità della Polizia Nazionale Afghana, in particolare sostenendo lo sviluppo delle infrastrutture nel campo della formazione e potenziando le capacità nazionali di elaborazione e di svolgimento di attività di formazione. Inoltre, con il progressivo consolidamento di queste istituzioni,

¹³⁶ M. H.A. Larivé, *From speeches to actions: EU involvement in the war in Afghanistan through the EUPOL Afghanistan Mission*, in "European Security", 21:2, 11 Aprile 2012, pag. 192.

¹³⁷ Council Decision 2013/240/CFSP, 27 Maggio 2013, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 28 Maggio 2013, L 141, pag. 1.

la missione deve assicurare l'adeguata interazione con l'intero sistema giudiziario penale.

La sede della missione viene istituita fin dall'inizio a Kabul, con un comando operativo composto dal Capomissione, da consulenti in forza presso l'ufficio centrale, incluso un alto responsabile della sicurezza, una sezione di formazione, sezioni di consulenza e guida, un servizio amministrativo e una componente di sostegno a Bruxelles; successivamente sono stati aggiunti una componente per lo Stato di Diritto, uffici locali al di fuori di Kabul¹³⁸ e una specifica componente di polizia¹³⁹.

La componente di polizia assiste la Polizia Nazionale Afgghana nella formazione di una forza di polizia multietnica, che sia libera da interferenze politiche e in grado di servire il popolo afgghano, attraverso attività di monitoraggio, formazione e consulenza tecnica. Inoltre, tale componente si occupa anche di fornire consulenza al Ministero dell'Interno, alle regioni e alle province¹⁴⁰.

La componente dedicata allo Stato di Diritto¹⁴¹ focalizza le sue attività di formazione in tre aree principali: cooperazione tra polizia e giustizia, lotta alla corruzione, diritti umani e *gender*. La cooperazione tra le forze di polizia e i magistrati ha lo scopo di incrementare il ruolo della giustizia attraverso il miglioramento delle attività investigative, favorendo lo sviluppo di un senso di fiducia nei confronti del sistema giudiziario in generale. La lotta alla corruzione si focalizza maggiormente sul Ministero dell'Interno, sui tribunali e sulle forze di polizia, cercando di migliorare le pratiche investigative che possano far emergere, e perseguire, i casi di corruzione presenti in questi settori del sistema giudiziario. L'attenzione sui diritti umani e sul *gender*, infine, prevede l'attuazione e lo sviluppo di progetti educativi

¹³⁸ Council Decision 2010/279/CFSP, 18 Maggio 2010, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 19 Maggio 2010, L 123, pag. 5.

¹³⁹ Council Decision 2013/240/CFSP, 27 Maggio 2013, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 28 Maggio 2013, L 141, pag. 1.

¹⁴⁰ Police Component, EUPOL Afghanistan, su www.eupol-afg.eu.

¹⁴¹ Rule of Law Component, EUPOL Afghanistan, su www.eupol-afg.eu.

volti a sradicare la violenza contro le donne e a educare le forze di polizia al rispetto degli standard internazionali relativamente ai confini della propria azione, permettendo nel contempo una loro responsabilità e supervisione.

La sezione di formazione¹⁴² si occupa della formazione della Polizia Afgghana, conducendo tali attività presso il Police Staff College e il Crime Management College, situati a Kabul, anche se alcune attività vengono condotte nelle province. Nel corso degli anni, sono stati condotti vari corsi di formazione¹⁴³ aventi l'obiettivo di sviluppare le capacità strategiche, di leadership, di comunicazione ed etiche dei funzionari delle forze di polizia.

I compiti succitati vengono portati avanti dal personale della missione agendo, in particolare, su tre pilastri: riforma istituzionale del Ministero dell'Interno, formazione della Polizia Nazionale Afgghana, coordinamento tra il settore della giustizia e le forze di polizia. Nel far ciò, l'EUPOL Afghanistan adotta il cosiddetto approccio «*top-down*»¹⁴⁴, poiché tali compiti vengono realizzati a partire dal livello ministeriale fino a giungere a quello regionale e provinciale.

Il personale della missione¹⁴⁵, mobilitato a livello centrale, regionale e provinciale, è distaccato essenzialmente dagli Stati membri o dalle istituzioni europee, anche se è prevista la possibilità di partecipazione per Stati terzi e Paesi candidati, su accettazione del COPS, previa autorizzazione del Consiglio e sulla base di accordi stipulati in base all'art. 37 del TUE. Ad esempio, il Consiglio ha concluso un accordo tra l'Unione europea e la Repubblica di Croazia sulla partecipa-

¹⁴² Police Training, EPUOL Afghanistan, su www.eupol-afg.eu.

¹⁴³ Command Development Programme, Advanced Command Skills Course, Intermediate Commanders Programme, Leadership and Management Course.

¹⁴⁴ M. H.A. Larivé, *From speeches to actions: EU involvement in the war in Afghanistan through the EUPOL Afghanistan Mission*, in "European Security", 21:2, 11 Aprile 2012, pag. 192.

¹⁴⁵ Nel 2010, l'Unione europea e l'Afghanistan hanno concluso un accordo relativo allo status della missione e del personale dell'EUPOL Afghanistan, riguardante essenzialmente gli obblighi e i doveri che incombono sul personale della missione e sullo Stato dell'Afghanistan. Per i dettagli, si veda la Decisione del Consiglio 2010/686/CFSP, 13 Settembre 2010, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 12 Novembre 2010, L 294, pagg. 1-8.

zione di quest'ultima alla missione EUPOL Afghanistan¹⁴⁶. La decisione è stata adottata a seguito dell'invito rivolto alla Croazia a partecipare alla missione in questione e a seguito dell'accettazione, da parte del COPS, del contributo della Croazia. La decisione del Consiglio contiene i termini dettagliati dell'accordo, nel quale si disciplinano la partecipazione alle operazioni, lo status del personale e gli aspetti finanziari. Essenzialmente, i termini dell'accordo rispecchiano le disposizioni dell'azione comune con la quale il Consiglio ha istituito l'EUPOL Afghanistan; è interessante tuttavia notare che, a norma dell'accordo, la Croazia esercita la giurisdizione sul proprio personale distaccato. Inoltre, l'EUPOL Afghanistan può assumere personale locale o altro personale internazionale su base contrattuale. Successivamente, solo in casi eccezionali e debitamente giustificati, laddove non siano disponibili domande qualificate provenienti dagli Stati membri, i cittadini degli Stati terzi partecipanti possono essere assunti su base contrattuale¹⁴⁷. Quest'ultima disposizione costituisce una particolarità propria dell'EUPOL Afghanistan, non essendo presente nelle altre missioni in discussione.

Il Comandante della missione è il Capomissione¹⁴⁸. Egli esercita il controllo operativo della missione e ne assume la gestione quotidiana, è responsabile del controllo disciplinare e della sicurezza del per-

¹⁴⁶ Si veda la Decisione 2007/665/CFSP, 28 Settembre 2007, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 13 Ottobre 2007, L 270, pagg. 27-31. Similmente, si veda la Decisione 2007/670/CFSP, 1 Ottobre 2007, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 18 Ottobre 2007, L 274, pagg. 17-21, relativa alla conclusione del medesimo accordo tra l'Unione europea e la Nuova Zelanda.

¹⁴⁷ Council Decision 2010/279/CFSP, 18 Maggio 2010, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 19 Maggio 2010, L 123, pag. 6.

¹⁴⁸ Così come per l'EUBAM Rafah, anche in questo caso il primo Capomissione viene designato direttamente dal Consiglio nell'azione comune che istituisce l'EUPOL Afghanistan; si tratta del Brigadier generale Friedrich Eichele. Attualmente, il Capomissione è Karl Åke Roghe, nominato dal COPS con decisione EUPOL Afghanistan/1/2013, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 12 Giugno 2013, L 160, pag. 14. Precedentemente, si sono succeduti i seguenti Capimissione: Jukka Petri Savolainen, Nigel Thomas, Kai Vittrup e Jürgen Scholz. Si vedano le decisioni del COPS in merito: EUPOL Afghanistan/2/2010, 11 Giugno 2010, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 19 Giugno 2010, L 154, pag. 28; EUPOL Afghanistan/1/2010, 18 Maggio 2010, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", L 125, pag. 52; EUPOL Afghanistan/1/2008, 3 Ottobre 2008, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 29 Ottobre 2008, L285, pag. 20; EUPOL Afghanistan/1/2007, 16 Ottobre 2007, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 25 Ottobre 2007, L 281, pag. 37.

sonale e collabora strettamente con il Rappresentante Speciale dell'Unione europea per l'Afghanistan. Egli, inoltre, trasmette periodicamente rapporti al COPS.

Tuttavia, a partire dal 2007, la creazione della Capacità Civile di Pianificazione e Condotta ha avuto impatto anche sulla struttura dell'EUPOL Afghanistan¹⁴⁹. Difatti, il Direttore della CPCC funge da Comandante dell'Operazione Civile. Egli, posto sotto il controllo politico e la direzione strategica del COPS e l'autorità generale dell'Alto Rappresentante, esercita il comando e il controllo a livello strategico delle operazioni; assicura un'attuazione corretta ed efficace delle decisioni del Consiglio e del COPS, impartendo le necessarie istruzioni, a livello strategico, al Capomissione; dirige la pianificazione delle misure di sicurezza effettuata dal Capomissione e ne garantisce l'attuazione corretta ed efficace; ad egli, infine, spetta il controllo operativo del personale, squadre e unità delle autorità nazionali. Nei rapporti con gli organi superiori, egli riferisce al Consiglio tramite l'Alto Rappresentante, e trasmette periodiche relazioni al COPS.

Di conseguenza, i compiti del Capomissione subiscono una decurtazione. Egli, che risponde direttamente al Comandante dell'Operazione Civile, assume la responsabilità e il controllo della missione a livello di teatro; esercita il comando e il controllo del personale, delle squadre e delle unità degli Stati contributori; è responsabile dell'esecuzione del bilancio; impartisce istruzioni a tutto il personale della missione, assumendone il coordinamento e la gestione quotidiana secondo le istruzioni ricevute dal Comandante dell'Operazione Civile; mantiene la responsabilità del controllo disciplinare sul personale, mentre l'eventuale azione disciplinare resta comunque nelle mani delle autorità nazionali competenti; assicura il coordinamento con il Governo afghano e gli altri attori internazionali,

¹⁴⁹ Council Joint Action 2007/733/CFSP, 13 Novembre 2007, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 14 Novembre 2007, L 295, pagg. 31-33.

come l'ISAF della NATO, l'UNAMA delle Nazioni Unite e altri Stati terzi impegnati nella riforma di polizia in Afghanistan.

Il COPS esercita il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni, e viene autorizzato dal Consiglio ad adottare tutte le decisioni necessarie¹⁵⁰, ad eccezione di quelle riguardanti gli obiettivi e la conclusione della missione, che restano in capo al Consiglio. A quest'ultimo, inoltre, il COPS deve riferire periodicamente. L'Alto Rappresentante fornisce la necessaria guida al Capomissione tramite il Rappresentante Speciale dell'UE per l'Afghanistan; è sempre attraverso quest'ultimo che il Capomissione riferisce all'Alto Rappresentante.

Dall'istituzione della missione, circa 5.500 alti funzionari e 2.600 detective hanno partecipato ad almeno uno dei corsi di formazione presso il Police Staff College e il Crime Management College di Kabul, e oltre 2.600 studenti hanno completato i corsi basilari. Nel Settembre 2013 è partito inoltre un nuovo progetto, Project Phoenix, volto a migliorare il rapporto tra le forze di polizia e la popolazione civile delle varie comunità che compongono l'Afghanistan¹⁵¹.

La EUPOL Afghanistan si è occupata di definire e attuare una strategia per la lotta alla corruzione, in coordinamento con altri attori internazionali come l'UNDP e l'UNODC. L'attuazione ha riguardato tre punti focali: a) realizzazione di un adeguato quadro legislativo e regolamentare per la Polizia Afgana e il Ministero dell'Interno relativamente alla lotta alla corruzione; b) prevenzione della corruzione attraverso formazione specializzata e campagne pubbliche di prevenzione; c) applicazione della strategia attraverso la conduzione di investigazioni di presunti casi di corruzione con il Ministero dell'Interno. Ad esempio, per contrastare i comportamenti illeciti delle forze di polizia nella provincia di Helmand, la missione ha fornito consulenza per la

¹⁵⁰ Il COPS ha istituito il Comitato dei Contributori con Decisione EUPOL Afghanistan/2/2007, 30 Novembre 2007, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 29 Dicembre 2007, L 346, pagg. 26-27.

¹⁵¹ Factsheet, EUPOL Afghanistan, Press Office, Ottobre 2013.

creazione di una linea telefonica diretta (numero 100) per la denuncia di tali comportamenti; tale iniziativa ha condotto alla denuncia di circa 30 poliziotti, a seguito di alcune indagini investigative condotte sulla base di 60-80 chiamate giornaliere¹⁵².

Uno dei progetti più importanti portati avanti dalla missione è stato il “Kabul City Police Project”. Si tratta di un progetto avente l’obiettivo di rafforzare le funzioni di comando e di controllo della polizia locale, per renderla più efficiente e indipendente, in modo da creare le condizioni per una città più sicura, soprattutto al fine di contrastare gli attacchi terroristici. Il progetto viene attuato attraverso l’applicazione dell’analisi SWOT (punti di forza e di debolezza, opportunità e minacce) a ogni singolo distretto, e prevede la creazione di una Unità Distrettuale di Supporto per ognuno di essi, compreso un sistema di intelligence. Esso, inoltre, è in fase di applicazione anche in altre città (come ad esempio Herat, Mazar, Lashkar Gah). Nel campo della sicurezza, la EUPOL Afghanistan istruisce i poliziotti nel definire il profilo dei potenziali kamikaze, nell’ispezionare i veicoli, e nel reagire alle minacce ricevute. Per quanto riguarda la riforma della polizia locale, la missione si adopera maggiormente per migliorare le capacità investigative del personale. Un altro punto di forza della missione ha riguardato il supporto fornito alle elezioni presidenziali dell’Agosto del 2009, per le quali la EUPOL Afghanistan ha condotto un programma di formazione volto a fornire le competenze necessarie in tema di procedure elettorali ai membri delle forze dell’ordine¹⁵³.

Il tema del *gender*, come ricordato, è stato considerato anche dalla presente missione. Ebbene, la EUPOL Afghanistan è stata l’unica missione ad avviare, nel Gennaio 2014, una vera e propria strategia per le donne in materia di polizia, al fine di aumentare la lo-

¹⁵² L. Peral, *The EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan)*, in “European Security and Defence Policy – The First 10 Years (1999-2009)”, Chaillot Paper, EU Institute for Security Studies, 2009, pag. 330.

¹⁵³ C. S. Chivvis, *EU Civilian Crisis Management: the record so far*, National Defence Research Institute, RAND Corporation, 2010, pag. 23.

ro presenza nelle forze dell'ordine e di permetterle di ricoprire altresì posizioni di rilievo. Ad esempio, sempre nel Gennaio 2014, Jamila Bayaz è stata nominata come primo Capo di polizia donna nel distretto numero 1 di Kabul¹⁵⁴.

Anche la EUPOL Afghanistan ha dovuto affrontare alcune sfide e interfacciarsi con determinati problemi concreti. Anzitutto, il richiesto coordinamento con gli altri attori internazionali non solo è stato di difficile attuazione, ma ha anche prodotto la sovrapposizione di alcuni ruoli e la difficoltà di definirne specificamente altri. Inoltre, la missione è stata dispiegata in un momento in cui la violenza e i combattimenti, a Kabul e nelle varie province, erano ancora in uno stato molto avanzato, rendendo l'implementazione dei progetti alquanto faticosa e dispendiosa in termini di tempo. Rispetto alle altre missioni civili, la EUPOL Afghanistan è stata contraddistinta altresì da tutta una serie di problemi interni che hanno messo in luce l'inadeguatezza delle capacità e delle risorse messe a disposizione per il dispiegamento e la condotta di una simile missione: mancanza di una strategia chiara e univoca, carenza di personale richiesto, effimero budget a disposizione, scarso coordinamento tra il Capomissione (schierato sul luogo) e il Direttore della CPCC (stabile a Bruxelles). Se a ciò si aggiungono rilevanti problemi di carattere esterno, primo fra tutti l'infiltrazione dei talebani tra i ranghi della polizia civile e nei quartieri in cui si svolgono le attività di formazione, e l'impossibilità dell'Unione di fornire un'adeguata sicurezza al proprio personale (la cui sicurezza dipende essenzialmente dall'azione di compagnie private, specializzate nel campo della sicurezza, e dalle forze della NATO), si comprende bene perché una parte della dottrina qualifichi la EUPOL Afghanistan come *«il caso da manuale del fallimento dell'Unione europea nell'applicazione della riforma del settore della sicurezza»*¹⁵⁵.

¹⁵⁴ *Female Policy Strategy launched in Kabul*, 21 gennaio 2014, su www.eupol-afg.eu.

¹⁵⁵ M. H.A. Larivé, *From speeches to actions: EU involvement in the war in Afghanistan through the EUPOL Afghanistan Mission*, in "European Security", 21:2, 11 Aprile 2012, pagg. 186-194.

2.5. Considerazioni conclusive

Una volta illustrato il contenuto delle missioni civili di mantenimento della pace costituite dall'Unione europea nel Medio Oriente, possiamo soffermarci su alcune considerazioni.

Anzitutto, possiamo chiederci se, alla luce dei Trattati istitutivi, l'Unione europea possa intraprendere operazioni e missioni al di fuori dei propri confini, essendo la stessa un'organizzazione a carattere regionale. Sembra pacifico, ormai, ritenere che l'Unione possa intraprendere missioni al suo esterno volte al mantenimento della pace. Se così non fosse, non si comprenderebbe appieno l'esplicito riferimento al mantenimento della pace presente tra gli obiettivi di cui all'art. 21 del TUE. Difatti, se l'Unione potesse intraprendere soltanto missioni al suo interno, tale riferimento apparrebbe alquanto fuori luogo, da un punto di vista temporale, essendo ormai da anni il continente europeo un luogo pacifico, non dilaniato da conflitti intestini (si fa qui riferimento al territorio degli Stati membri). Di più, l'enfasi posta dall'Unione sulla necessità di rafforzare le proprie capacità civili e militari è comprensibile soltanto in un'ottica di impegno "out-of-area", non essendoci evidenti e lampanti necessità di utilizzare tali mezzi all'interno del continente europeo.

L'esplicito richiamo alla sicurezza internazionale e agli «obiettivi e principi» della Carta delle Nazioni Unite, inoltre, sembra confermare la nostra ipotesi. Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, poi, ogni dubbio viene fugato poiché, come ricordato nel primo capitolo, il relativo art. 42 dispone che l'Unione possa utilizzare i propri mezzi, civili e militari, «*in missioni al suo esterno per garantire il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale*»¹⁵⁶.

¹⁵⁶ Cfr. art. 42 del TUE.

Tra le varie categorie di missioni di gestione civile delle crisi individuate dalla dottrina¹⁵⁷, le missioni discusse sono inquadrabili all'interno delle seguenti categorie:

- a) “Rafforzamento o riforma”: lo scopo di tali missioni consiste nel contribuire e incoraggiare, attraverso attività di monitoraggio e di consulenza, la riforma, la ristrutturazione o la costruzione di una branca delle attività statali. Di solito, tali attività riguardano gli ambiti legati alla sicurezza (polizia e difesa), e dunque, in termini generali, lo Stato di Diritto, l'amministrazione della cosa pubblica e della giustizia, nella misura in cui possano avere un impatto diretto sulla sicurezza. Tali missioni richiedono un controllo diretto da parte del Consiglio al fine di monitorare l'evolversi della situazione e adottare le necessarie misure.

Tra questo tipo di missioni rientrano la EUJUST LEX Iraq, la EUPOL COPPS e la EUPOL Afghanistan;

- b) “Monitoraggio”: lo scopo principale di tali missioni consiste nella supervisione dell'implementazione di un accordo. Inoltre, l'Unione potrebbe essere chiamata a partecipare a meccanismi di risoluzione delle controversie per quanto riguarda l'interpretazione delle obbligazioni in capo alle parti.

Tra questo tipo di missioni rientra la EUBAM Rafah.

La EUJUST Lex Iraq, l'EUPOL COPPS e la EUPOL Afghanistan sono incentrate in particolare sulla riforma del settore della sicurezza. Le missioni civili, in questo caso, focalizzano il loro mandato su due aspetti specifici, il settore della polizia e quello giudiziario, considerati dalla dottrina due articolazioni indissolubili del settore della sicurezza in generale¹⁵⁸.

¹⁵⁷ C. Gourlay (e altri), *Civilian Crisis Management: the EU Way*, Chaillot Paper, n° 90, Giugno 2006, pagg. 42-43.

¹⁵⁸ M. H.A. Larivé, *From speeches to actions: EU involvement in the war in Afghanistan through the EUPOL Afghanistan Mission*, in “European Security”, 21:2, 11 Aprile 2012, pag. 187.

Le missioni di mantenimento della pace nel Medio Oriente, inoltre, rientrano nella più ampia categoria delle pratiche definite “*building State capacity*”¹⁵⁹: tramite queste missioni, l’Unione europea si focalizza principalmente sul rafforzamento delle istituzioni civili e giudiziarie poiché il loro funzionamento ottimale può incrementare le possibilità di sviluppare un contesto pacifico e stabile.

Tuttavia, il ruolo dell’Unione europea in questo contesto va al di là del semplice mantenimento della pace. Più specificamente, tramite la costituzione delle missioni civili discusse, l’Unione persegue contemporaneamente due obiettivi della propria azione esterna, classificabili in maniera gerarchica: l’obiettivo generale di «*preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale*»¹⁶⁰, e quello particolare di «*consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell'uomo e i principi del diritto internazionale*»¹⁶¹.

Le missioni in questione possono essere valutate positivamente, per l’Unione, nella misura in cui essa sia riuscita a utilizzare, per la prima volta nella storia, lo strumento incisivo della gestione delle crisi nella regione mediorientale. Da una prospettiva mediorientale, invece, il loro impatto deve essere valutato nella misura in cui siano state in grado di provocare effetti di spill-over sull’intero processo di pace arabo-israeliano, o sull’assetto istituzionale iracheno e afgano, e non tanto sulle singole situazioni in questione. Ad esempio, rinforzare la polizia civile palestinese potrebbe portare, nel lungo periodo, a un abbandono delle azioni violente da parte dei palestinesi, disponendo gli stessi di uno strumento civile e pacifico come la forza di polizia in base alla quale difendere la propria sicurezza. Così come consolidare le forze di polizia in Iraq e Afghanistan potrebbe consentire, sempre nel lungo periodo, un consolidamento dello Stato di Diritto attraverso la trasmissione delle *best practices* ad altri attori istituzionali. Difatti,

¹⁵⁹ D. Korski e R. Gowan, *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe’s Civilian Capabilities*, European Council on Foreign Relations (Think-Tank), Ottobre 2009, pag. 28.

¹⁶⁰ Art. 21.2, lett. c) del TUE.

¹⁶¹ Art. 21.2, lett. b) del TUE.

l'impeto che l'Unione europea trasmette alla regione mediorientale in termini di bisogno di rinforzare la società civile e lo Stato di Diritto, l'integrazione economica e politica sono gli «*elementi chiave per una stabilità di medio e lungo termine*»¹⁶².

Queste considerazioni, ovviamente, potranno essere verificate soltanto in futuro. Tuttavia, un punto di criticità può essere sollevato sin da subito. Le missioni in questione sono caratterizzate dall'uso di strumenti civili, ancorati in particolare alle pratiche di *peacebuilding*. Seri interrogativi possono essere sollevati rispetto all'efficienza di tali strumenti in un contesto, come quello mediorientale, caratterizzato ancora da un uso diffuso della violenza, fermo restando che gli strumenti in questione sono utilizzati in contesti in cui le ostilità sono terminate. Se lo scopo del loro utilizzo consiste direttamente nel condurre le parti a cessare le ostilità, sulla base di una dinamica coercitiva, risulta evidente quanto siano effimere le speranze in tal senso. La tesi qui sostenuta, al contrario, riguarda la possibilità che, tramite l'utilizzo di questi strumenti, l'Unione possa essere in grado di convogliare le parti in conflitto all'interno di una dinamica costo-opportunità: maggiori saranno le "opportunità" offerte dai risultati ottenuti tramite l'utilizzo di questi strumenti (miglioramento delle forze di polizia, riapertura dei valichi di frontiera, rispetto per i diritti della popolazione civile, e così via), maggiori saranno i "costi" sostenuti dalle parti in conflitto non soltanto nella conduzione dello stesso, ma anche e soprattutto nella sua giustificazione dinnanzi la propria opinione pubblica.

¹⁶² R. Dannreuther, *The Middle East. Towards a substantive European role in the peace process?*, in "European Union Foreign Policy and Security Policy. Towards a Neighbourhood Strategy", Routledge, 2004, pag. 164.

Capitolo 3

Il ruolo dell'Unione europea nel mantenimento della pace nel Medio Oriente: strumenti di varia natura

Il presente capitolo offre una panoramica degli altri strumenti e politiche di cui dispone l'Unione europea per promuovere la pace nel Medio Oriente. Si inizierà parlando delle sanzioni, le misure restrittive che l'Unione europea impone nel caso in cui si verifichino determinate circostanze. Si continuerà fornendo una visione d'insieme del ruolo che l'Unione europea ricopre nel processo di pace arabo-israeliano, per poi completare il capitolo con la discussione dei partenariati e delle politiche economiche adottate dall'Unione europea con alcuni Paesi del Medio Oriente, le quali, come scopo ultimo, hanno appunto quello di promuovere la pace.

3.1. Le sanzioni

3.1.1. La competenza dell'Ue in materia di sanzioni

Le sanzioni dell'Unione europea¹, definite altresì «misure restrittive», costituiscono uno strumento utilizzato nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune, poiché sono adottate formalmente all'interno del quadro di riferimento della PESC. Si tratta dunque di misure che l'Unione europea adotta in attuazione della PESC, al fine di conseguire i suoi obiettivi previsti dall'art. 21 del TUE. Come tali, esse possono essere destinate al mantenimento della pace, essendo quest'ultimo uno degli obiettivi della PESC².

Nonostante siano state adottate a partire dagli anni '80³, la competenza della Comunità europea ad adottare misure restrittive, relativamente all'ambito economico e finanziario, è stata riconosciuta dalla Corte di Giustizia dell'Unione europea soltanto nel 1997 con la sentenza relativa al caso *Centro-Com Srl vs HM Treasury and Bank of England*⁴. Nel caso in questione, la società di diritto italiano Centro-Com aveva presentato un ricorso alla Corte di Giustizia contro la decisione della Bank of England, la quale, poiché era in vigore un embargo nei confronti della Repubblica Federale di Jugoslavia, agendo per conto della Treasury, aveva negato alla Barclays Bank di Londra l'autorizzazione a versare alla Centro-Com alcune somme di denaro necessarie per pagare presidi medici e diagnostici esportati dall'Italia in Montenegro, prelevandole da un conto jugoslavo. In tale occasione,

¹ Per ragioni espositive, non risulta possibile ripercorrere l'evoluzione della pratica dell'Unione europea relativamente all'adozione di misure restrittive. Basterà qui ricordare che esse, adottate fin dall'istituzione della Cooperazione Politica Europea, sono state gradualmente disciplinate dai Trattati istitutivi a seguito della reiterata prassi, da parte dell'Unione e degli Stati membri, di ricorrere al loro utilizzo. Si veda C. Beaucillon, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, in "Tra-vaux de droit international et européen", n° 28, Bruxelles, Bruylant, 2013, pagg. 8-22.

² Cfr. art. 21 del TUE.

³ Si veda il § 2.1.2 per le sanzioni adottate contro l'Afghanistan, l'Iraq, il Kuwait e la Libia.

⁴ Caso *Centro-Com*, Causa C-124/95, Sentenza del 14 Gennaio 1997, in "European Court Reports", 1997, 114-133.

la Corte ha stabilito che gli Stati membri, pur conservando le proprie competenze nel campo della politica estera e di sicurezza, sono tenuti a esercitare tali competenze nel rispetto del diritto comunitario. Dunque, nel caso in questione, le misure adottate dagli Stati membri nell'ambito della politica estera e di sicurezza devono rispettare le norme emanate dalla Comunità nel campo della politica commerciale comune, incluse eventuali sanzioni relative ad essa. In tal modo, la Corte, riconosce implicitamente la competenza della Comunità nell'adottare misure restrittive: essendo la politica commerciale di competenza della Comunità, eventuali misure restrittive di carattere economico, ricadenti in tale ambito, devono essere adottate dalla Comunità stessa.

Le misure restrittive, in realtà, non sono disciplinate esplicitamente all'interno del Trattato sull'Unione europea, ma vengono adottate dal Consiglio in base all'art. 29 del TUE⁵, ricorrendo cioè alle posizioni comuni. È dunque possibile, seguendo la formulazione dell'articolo in questione, classificare le misure restrittive come «*posizioni dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica*». In quanto tali, esse rientrano tra gli strumenti di cui dispone il Consiglio per attuare la Politica Estera e di Sicurezza Comune.

La pratica dell'Unione europea nell'adottare misure restrittive percorre un doppio binario: da una parte, l'Ue può adottare misure restrittive al fine di implementare Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite⁶; d'altra parte, l'Ue può adottare sanzioni autonome e indipendenti, agendo di sua spontanea iniziativa⁷.

⁵ Art. 29 del TUE: «il Consiglio adotta decisioni che definiscono la posizione dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica. Gli Stati membri provvedono affinché le loro politiche nazionali siano conformi alle posizioni dell'Unione».

⁶ Cfr. ad esempio: Council Decision 2011/486/CFSP, 1 Agosto 2011, riguardante misure restrittive dirette contro determinati individui, gruppi ed entità rispetto alla situazione in Afghanistan, in attuazione della UNSCR 1988/2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 2 Agosto 2011, L 199, pag. 57-62; Common Position 2008/369/CFSP, 14 Maggio 2008, riguardante misure restrittive nei confronti della Repubblica Democratica del Congo, in attuazione della UNSCR 1807/2008, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 15 Maggio 2008, L 127, pag. 84, Common Position

Nel caso in cui si tratti di sanzioni economiche e finanziarie imposte nei confronti di Paesi terzi, la loro adozione è disciplinata dall'art. 215 del Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE), contenuto nel Titolo IV, specificamente intitolato "Misure Restrittive", poiché tali sanzioni riguardano determinate materie che ricadono all'interno della competenza esclusiva dell'Unione.

L'articolo in questione sancisce che:

1. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea prevede l'interruzione o la riduzione, totale o parziale, delle relazioni economiche e finanziarie con uno o più paesi terzi, il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata su proposta congiunta dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e della Commissione, adotta le misure necessarie. Esso ne informa il Parlamento europeo.

2. Quando una decisione adottata conformemente al capo 2 del titolo V del trattato sull'Unione europea lo prevede, il Consiglio può adottare, secondo la procedura di cui al paragrafo 1, misure restrittive nei confronti di persone fisiche o giuridiche, di gruppi o di entità non statali.

3. Gli atti di cui al presente articolo contengono le necessarie disposizioni sulle garanzie giuridiche⁸.

2004/852/CFSP, 13 Dicembre 2004, riguardante misure restrittive nei confronti della Costa d'Avorio, in attuazione della UNSCR 1572/2004, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 15 Dicembre 2004, L 3638, pag. 50.

⁷ Cfr. ad esempio: Council Decision 2011/173/CFSP, 21 Marzo 2011, riguardante misure restrittive in considerazione della situazione in Bosnia-Erzegovina, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 22 Marzo 2011, L 76, pag. 68; Council Decision 2011/172/CFSP, 21 Marzo 2011, riguardante misure restrittive dirette contro determinate persone ed entità rispetto alla situazione in Egitto, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 22 Marzo 2011, L 76, pag. 63; Council Decision 2010/573/CFSP, 27 Settembre 2010, riguardante misure restrittive nei confronti della dirigenza della regione transnistriana della Moldavia, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 28 Settembre 2010, L 253, pag. 54.

⁸ Art. 215 del T.F.U.E., in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 30 Marzo 2010, C 83, pag. 144.

Quest'ultimo tipo di misure restrittive è applicabile solo nei confronti di Paesi terzi; cioè a dire, tali sanzioni hanno a che fare con le relazioni esterne dell'Unione europea, e come tali costituiscono uno strumento con il quale l'Unione regola i propri rapporti con tali Paesi.

Queste ultime misure restrittive, una volta adottate, sono attuate dall'Unione in base alle proprie competenze. Cioè a dire, nel caso in cui le misure restrittive implicino l'esercizio, da parte dell'Unione, di una propria competenza che le sia stata conferita dagli Stati membri, spetta al Consiglio e alla Commissione adottare le misure necessarie. È a questa circostanza che fa riferimento l'articolo in questione quando rinvia alle «misure necessarie» che devono essere adottate. Il Parlamento europeo, in questo caso, ricopre un ruolo di secondo piano, dovendo soltanto essere informato. Un'eccezione è però prevista dall'art. 75 del TFUE, in base al quale le misure restrittive adottate per la lotta contro il terrorismo e le attività connesse sono soggette alla procedura legislativa ordinaria, alla quale partecipano il Parlamento e il Consiglio deliberando mediante regolamenti⁹.

Per l'adozione delle misure restrittive è previsto un doppio passaggio, la cosiddetta “*two-step procedure*”¹⁰: la decisione politica di imporre sanzioni è in ogni caso adottata dal Consiglio, nell'ambito della PESC. In base alla natura delle misure restrittive, poi, la loro implementazione spetta o agli Stati membri, nel caso in cui le sanzioni riguardino proprie competenze (ad esempio, divieto di viaggi ed embargo sulle armi), o dal Consiglio stesso, nel caso in cui riguardino competenze proprie dell'Unione (ad esempio, la politica commerciale comune). Si tratta, in ogni caso, di sanzioni adottate per motivi politici, e non sulla base di motivazioni economiche.

L'UE può adottare una vasta gamma di misure restrittive: sanzioni diplomatiche (espulsione di personalità diplomatiche, sospen-

⁹ Art. 75 del TFUE.

¹⁰ C. Portela, *European Union Sanctions and Foreign Policy. When and why do they work?*, Routledge, 2010, pag. 20.

sione dei visti ufficiali), sospensione della cooperazione con un Paese terzo, boicottaggio di eventi culturali e sportivi, sanzioni commerciali (generalі o specifiche, embargo sulle armi), sanzioni finanziarie (congelamento di beni o di risorse finanziarie, divieto di effettuare transazioni finanziarie, restrizioni sulle importazioni), divieto di voli e restrizioni di accesso sul territorio dell'Unione¹¹.

Il processo decisionale, tramite cui vengono adottate le misure restrittive, è regolato anzitutto dagli artt. 30 e 31 del TUE, essendo tali misure uno strumento utilizzato in ambito PESC. Il diritto di iniziativa, dunque, spetta a ogni Stato membro e all'Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la politica di sicurezza (quest'ultimo, eventualmente, con l'appoggio della Commissione), i quali possono sottoporre la questione al Consiglio¹².

L'organo principale del processo decisionale è il Consiglio, al quale spetta la decisione finale in merito all'adozione delle misure restrittive. Il Consiglio può adottare due tipi di atti: Decisioni finali, nel caso in cui l'adozione delle misure restrittive non necessiti di ulteriori regolamenti, poiché le stesse riguardano materie che non impattano sulle competenze proprie dell'Unione e, come tali, devono essere attuate dagli Stati membri; e Regolamenti attuativi, nel caso in cui le sanzioni riguardino materie di competenza dell'Unione per la cui attuazione è richiesto uno specifico regolamento.

L'iter di adozione delle misure restrittive, tuttavia, vede coinvolti altri organismi e gruppi di lavoro che discutono nel merito le proposte rivolte al Consiglio. Le decisioni del Consiglio sono preparate dal Security Policy and Sanctions Team del SEAE, in stretta collaborazione con il Servizio Legale del Consiglio ed eventuali gruppi tematici o geografici. Le proposte di Regolamento, invece, sono preparate dal Foreign Policy Instrument Service della Commissione, compreso nel

¹¹ R. Drulakova, *Assessing the Effectiveness of Eu Sanctions Policy*, in "Central European Journal of International and Security Studies, Vol. 4, Issue 1, CEJISS, Praga, 2010.

¹² F. Giumelli, *How EU Sanctions Work: A new narrative*, Chaillot Paper, n° 129, European Union Institute for Security Studies, Parigi, Maggio 2013, 10.

SEAE, e in seguito sottoposte a ulteriori consultazioni con altri dipartimenti rilevanti della Commissione. Entrambi i documenti sono discussi all'interno del gruppo RELEX, relativamente agli aspetti legali e finanziari, e in seguito trasmessi al COPS e al COREPER che ne discutono i dettagli, per poi giungere in seno al Consiglio¹³.

Il Consiglio delibera all'unanimità¹⁴, tranne nel caso in cui adotti una decisione contenente un Regolamento attuativo a norma dell'art. 215 del TFUE, per la quale è richiesta la maggioranza qualificata. Come si evince dall'art. 215 del TFUE, dunque, anche nel caso di sanzioni economiche e finanziarie esso svolge un ruolo di primo piano, poiché esercita il potere di attuazione delle misure stesse, anche qualora queste riguardino appunto il funzionamento del mercato interno o altri ambiti commerciali, per i quali è competente la Commissione; quest'ultima, difatti, si limita a proporre una bozza di regolamento di attuazione delle misure, anche se alla fine sarà il Consiglio che deciderà e approverà tale regolamento.

Le misure decise dal Consiglio devono essere attuate dall'Unione europea o dagli Stati membri, in base alle rispettive competenze. Le misure concernenti embargo sulle armi o restrizioni relative all'ammissione all'interno del territorio dell'Unione sono attuate dagli Stati membri, mentre le misure di carattere economico, come l'interruzione delle relazioni economiche con un Paese terzo o il blocco dei fondi e delle risorse economiche, sono attuate tramite l'adozione di un Regolamento da parte del Consiglio, adottato a maggioranza qualificata, sulla base di una proposta congiunta dell'Alto Rappresentante e della Commissione¹⁵. Si tratta di Regolamenti vincolanti e direttamente applicabili, soggetti al controllo giurisdizionale da parte della Corte di Giustizia dell'Unione europea. Occorre aggiun-

¹³ I. Cameron, *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia, 2013, pagg. 38-39; M. Eriksson, *Targeting Peace. Understanding UN and EU Targeted Sanctions*, Ashgate Publishing Company, 2011, pagg. 174-179.

¹⁴ Art. 31.1 del TUE.

¹⁵ Art. 215 del TFUE.

gere che, in base all'art. 275 del TFUE, sono soggette al controllo di legittimità da parte della Corte anche le decisioni del Consiglio che prevedono misure restrittive nei confronti di persone fisiche e giuridiche, adottate in base al Titolo V, capo 2, del TUE¹⁶.

A parte le decisioni del Consiglio e gli annessi Regolamenti attuativi, vi sono altri tre documenti fondamentali che disciplinano l'adozione delle misure restrittive da parte dell'Unione europea: 1) Principi di base sul ricorso a misure restrittive (sanzioni); 2) Migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive; 3) Orientamenti sull'attuazione e la valutazione delle misure restrittive (sanzioni) nel contesto della politica estera e di sicurezza comune dell'UE¹⁷.

Da un'attenta analisi di questi documenti si evince che le sanzioni vengono considerate uno «*strumento importante per mantenere e ristabilire la pace e la sicurezza internazionale*»¹⁸, conformemente alla Carta delle Nazioni Unite e alla Politica Estera e di Sicurezza Comune. Esse vengono imposte nei confronti del Governo di un Paese terzo, nei confronti di gruppi o entità non statali, e nei confronti di persone fisiche o giuridiche, per indurre un cambiamento nella loro politica o nelle loro attività¹⁹ che siano contrarie al diritto internazionale o in base alle quali siano state commesse pesanti violazioni dei diritti umani o siano stati lesi i principi democratici e dello Stato di Diritto.

Di norma, la lista delle persone e delle entità soggette a misure restrittive viene annessa alla decisione del Consiglio (c.d. *blacklist*), e aggiornata dalla Commissione su richiesta di quest'ultimo. Queste li-

¹⁶ Doc. 17464/09 del Consiglio dell'Unione europea, *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy*, Bruxelles, Versione aggiornata del 15 Dicembre 2009, pag. 5.

¹⁷ Questo documento contiene anche un'interessante sezione dedicata alle procedure di *wording* delle decisioni relative all'adozione di misure restrittive, con un'accurata descrizione dei termini e delle espressioni da utilizzare.

¹⁸ Doc. 10198/1/04 REV 1 del Consiglio dell'Unione europea, *Principi di base sul ricorso a misure restrittive (sanzioni)*, Bruxelles, 7 Giugno 2004, pag. 2.

¹⁹ Doc. 17464/09 del Consiglio dell'Unione europea, *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy*, Bruxelles, Versione aggiornata del 15 Dicembre 2009, pag. 4.

ste devono essere compilate in base a criteri chiari, trasparenti e obiettivi per ogni caso specifico, a seguito di una procedura (la cosiddetta procedura di “listing”) che garantisca il pieno rispetto dei diritti fondamentali delle persone coinvolte, compreso il loro diritto ad ottenere un’effettiva tutela giudiziaria. Stesse considerazioni valgono per il processo di “de-listing”, volto a rimuovere dalle liste in questione determinate persone o entità²⁰.

Le sanzioni vengono imposte per sostenere la lotta al terrorismo e alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, per difendere il rispetto dei diritti umani, della democrazia, dello Stato di Diritto e del buon governo, conformemente agli obiettivi della PESC²¹. In particolare, sono state individuate cinque categorie di sanzioni maggiormente applicate²²: 1) sanzioni per la gestione dei conflitti; 2) sanzioni per la promozione della democrazia e dei diritti umani; 3) sanzioni per favorire il consolidamento istituzionale in situazioni post-conflittuali; 4) sanzioni concernenti la non proliferazione; 5) sanzioni per incoraggiare la lotta contro il terrorismo.

L’Unione europea adotta un approccio a favore delle cosiddette “sanzioni mirate” nei confronti di determinati individui o entità, misure restrittive che non siano cioè applicate in maniera indiscriminata ma che siano, appunto, mirate direttamente ai responsabili nei confronti dei quali sono state adottate, al fine di rendere minime (se non del tutto nulle) eventuali dannose conseguenze nei confronti di parti non coinvolte. Le sanzioni, inoltre, sono proporzionate rispetto al raggiungimento dello specifico obiettivo per cui sono state adottate.

Una volta adottate, l’Unione europea tiene sotto costante osservazione l’applicazione delle misure restrittive, valutando se, a seguito di un cambiamento di circostanze, sia necessaria una loro rivisitazio-

²⁰ Doc. 8666/1/08 del Consiglio dell’Unione europea, *Aggiornamento delle migliori pratiche dell’UE per l’attuazione effettiva di misure restrittive*, Bruxelles, 14 Aprile 2008.

²¹ Doc. 10198/1/04 REV 1 del Consiglio dell’Unione europea, *Principi di base sul ricorso a misure restrittive (sanzioni)*, Bruxelles, 7 Giugno 2004, pag. 2.

²² F. Giumelli, *How EU Sanctions Work: A new narrative*, Chaillot Paper, n° 129, European Union Institute for Security Studies, Parigi, Maggio 2013, 12.

ne. Tali misure, di norma, vengono prorogate fin quando la politica o le attività che ne hanno determinato la loro adozione non siano cessate, fin quando cioè gli obiettivi di tali misure non siano stati pienamente raggiunti. Tuttavia, nel caso di misure restrittive adottate nel dare attuazione a una Risoluzione del Consiglio di Sicurezza, le stesse possono essere interrotte soltanto a seguito di una decisione in tal senso da parte del Consiglio di Sicurezza, essendo le sue risoluzioni vincolanti per gli Stati membri.

Al fine di monitorare l'attuazione delle misure restrittive è stata istituita una nuova formazione del gruppo RELEX, denominata RELEX/Sanctions²³, incaricata di eseguire procedure di follow-up tramite lo scambio di informazioni, l'analisi di esperienze pratiche e lo sviluppo di *best practices* per l'attuazione delle misure restrittive.

3.1.2. Libia e Siria: due recenti casi

La Siria e la Libia costituiscono due interessanti casi studio da analizzare per due motivi essenziali: anzitutto perché, tramite l'imposizione di misure restrittive, l'Unione europea è stata in grado di «*minare le fondamenta stesse dei due regimi autoritari*»²⁴, mentre in altri casi, come in Tunisia e in Egitto, le misure restrittive sono state funzionali soltanto a sostenere il processo di transizione, essendo state adottate quando i rispettivi regimi dittatoriali erano già decaduti. In secondo luogo, la Siria e la Libia sono una dimostrazione della particolare strategia adottata dall'Unione nell'imporre misure restrittive, la cosiddetta “*double-track strategy*”²⁵, in base alla quale l'Ue distingue coloro che sono direttamente responsabili, delle violazioni dei diritti

²³ Doc. 5603/04 del Consiglio dell'Unione europea, *Istituzione della formazione “Sanzioni” del gruppo RELEX*, Bruxelles, 22 Gennaio 2004.

²⁴ F. Giumelli, *How EU Sanctions Work: A new narrative*, Chaillot Paper, n° 129, European Union Institute for Security Studies, Parigi, Maggio 2013, 34.

²⁵ C. Portela, *European Union Sanctions and Foreign Policy. When and why do they work?*, Routledge, 2010, pag. 31.

umani contestate, dalla popolazione civile nel suo complesso, la quale beneficia del supporto dell'Unione.

Come si vedrà, i due casi studio in questione sono inoltre una dimostrazione del doppio binario percorso dall'Unione europea nell'imporre misure restrittive: nel caso della Libia, l'Ue ha adottato misure restrittive per implementare Risoluzioni del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite; nel caso della Siria, invece, l'Ue ha imposto misure restrittive autonome e indipendenti, agendo di propria iniziativa.

Nei confronti della situazione in Libia, l'Unione europea ha condannato con fermezza la violenza e la repressione perpetuata nei confronti di dimostranti pacifici e l'uso della forza contro i civili da parte del regime di Gheddafi.

In base a queste considerazioni, nel Febbraio 2011 il Consiglio ha adottato le prime misure restrittive nei confronti della Libia²⁶, agendo in base all'art. 29 del TUE e in attuazione della Risoluzione 1970 del Consiglio di Sicurezza del 26 Febbraio 2011²⁷. In particolare, sono state adottate le seguenti sanzioni²⁸:

- a) Embargo sulle armi, con annesso il divieto di prestare assistenza tecnica, formazione o assistenza finanziaria in relazione ad attività militari, con l'esclusione di materiale militare non letale destinato unicamente all'uso umanitario o protettivo.
- b) Divieto di ingresso o di transito, nel territorio degli Stati membri, delle persone coinvolte in gravi violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale, e delle persone elencate nell'allegato I dell'UNSCR 1970/2011: si tratta in particolare

²⁶ Council Decision 2011/137/CFSP, 28 Febbraio 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 3 Marzo 2011, L 58, pagg. 53-62.

²⁷ Doc S/RES/1970, United Nations Security Council, Resolution 1970 (2011), 26 Febbraio 2011.

²⁸ Poiché alcune delle misure adottate rientrano nell'ambito del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea, il Consiglio ha dovuto adottare un Regolamento di attuazione, in base all'art. 215 TFUE, su proposta congiunta dell'Alto Rappresentante e della Commissione: Council Regulation 204/2011, 2 Marzo 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 3 Marzo 2011, L 58, pagg. 1-12.

dei membri della famiglia Gheddafi e di altre personalità legate al regime libico, che ricoprono alte cariche o detengono importanti incarichi di amministrazione, coinvolte nella repressione dei dissidenti.

- c) Congelamento di tutti i fondi, delle attività finanziarie e delle risorse economiche o di altro tipo possedute dalla famiglia Gheddafi e da altre personalità strettamente legate al regime libico, indicate specificamente in allegato, oltreché da altre persone resesi responsabili di gravi violazioni dei diritti umani o del diritto internazionale²⁹. Il congelamento si applica anche ad alcune entità libiche, possedute da Gheddafi o che possano in qualche modo finanziare il regime libico per la condotta delle operazioni di repressione contro la popolazione civile, come ad esempio la Banca centrale della Libia, la Libyan Investment Authority, la Libyan National Oil Corporation³⁰.

In seguito, in attuazione della nuova Risoluzione 1973 del Consiglio di Sicurezza, il Consiglio ha imposto anche una *no-fly-zone* sullo spazio aereo libico e il divieto, per gli aeromobili provenienti dalla Libia, di sorvolare il territorio degli Stati membri, invitando questi ultimi ad adottare le misure necessarie a riguardo³¹.

Una particolarità delle sanzioni adottate nei confronti della Libia riguarda l'uso delle già citate "*blacklist*", elenchi di persone ed entità nei cui confronti sono indirizzate specificamente le misure restrittive. Nonostante i buoni propositi, elencati anche nei documenti dell'Unione relativi alle *best practices* per l'adozione delle misure re-

²⁹ Le liste di tali persone sono state varie volte integrate. Si veda ad esempio Council Decision 2011/156/CFSP, 10 Marzo 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 11 Marzo 2011, L 64, pagg. 29-30, e il relativo Regolamento 233/2011, Council Decision 2011/175/CFSP, 21 Marzo 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 22 Marzo 2011, L 76, pagg. 95-98, e il relativo Regolamento 272/2011.

³⁰ Council Regulation 360/2011, 12 Aprile 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 14 Aprile 2011, L 100, pag. 14.

³¹ Council Decision 2011/178/CFSP, 23 Marzo 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 24 Marzo 2011, L 78, pag. 24. Si veda anche il relativo Regolamento 296/2011 del 25 Marzo 2011.

strittive, nel cercare di compilare codeste liste basandosi su dati chiari, obiettivi e comprovati, l'uso di questo strumento solleva molti interrogativi sia riguardo alla correttezza delle informazioni in base alle quali un individuo viene inserito nella "lista nera" (le informazioni provengono dai servizi di intelligence, ad esempio), sia rispetto all'effettiva garanzia del rispetto dei loro diritti umani.

Le sanzioni illustrate sono state funzionali all'isolamento e al progressivo indebolimento del regime libico e all'attenuazione dei soprusi commessi contro la popolazione civile; nel complesso, in aggiunta agli altri sforzi della comunità internazionale e dell'Unione stessa³², hanno contribuito ad attenuare la capacità repressiva del regime di Gheddafi e a favorirne un lento declassamento.

In una seconda fase, l'Unione europea ha deciso di mantenere in vigore alcune delle misure restrittive, al fine di incoraggiare la transizione del sistema politico libico verso un regime democratico, rispettoso dei diritti umani e incardinato sui principi dello Stato di Diritto. Mantenere in vigore queste sanzioni ha avuto lo scopo, nell'ottica dell'Unione, di prevenire eventuali azioni volte alla delegittimazione delle nuove autorità libiche: si trattava, dunque, di esercitare una "funzione deterrente".

Al fine di incentivare la ripresa economica della Libia e di poter condurre attività umanitarie e di soccorso a favore dei civili, in attuazione della Risoluzione 2009 del Consiglio di Sicurezza del 16 Settembre 2011, il Consiglio ha deciso di scongelare una parte degli *asset* (detenuti da specifiche entità) a partire dal 16 Settembre 2011. Gli asset in questione erano detenuti dalla Banca centrale della Libia, dalla Libyan Investment Authority, dalla Libyan Foreign Bank e dalla Libya Africa Investment Portoflio, i cui nomi hanno dunque subito

³² Nell'Aprile del 2011, l'Unione europea aveva previsto altresì l'istituzione di un'operazione militare di supporto alle operazioni di assistenza umanitaria in risposta alla situazione di crisi in Libia, qualora il suo contributo fosse stato richiesto dalle Nazioni Unite, che tuttavia non è mai stata attivata. Per i dettagli sull'operazione si veda Council Decision 2011/210/CFSP, 1 Aprile 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 5 Aprile 2011, L 89, pagg. 17-20.

una procedura di de-listing³³, assieme a quelli di due compagnie petrolifere³⁴: in termini pratici, ciò ha significato che i fondi, le attività finanziarie e altre risorse economiche, detenuti o controllati da queste quattro entità e prodotti a partire dal 16 Settembre 2011, non erano soggette al congelamento, mentre quest'ultimo continuava ad applicarsi per gli *asset* generati in precedenza.

Con la stessa decisione, peraltro, è stato revocato il divieto, per gli aeromobili libici, di sorvolare lo spazio aereo europeo, mentre in seguito, in attuazione della Risoluzione 2016 del Consiglio di Sicurezza del 27 Ottobre 2011, è stata revocata altresì la *no-fly-zone* imposta sullo spazio aereo libico³⁵. Tali revoche sono state funzionali alla necessità di consentire agli aeromobili libici di coadiuvare le operazioni umanitarie e di soccorso.

In seguito, il Consiglio ha deciso di scongelare completamente gli *asset* della Banca centrale della Libia e della Libyan Foreign Bank, in modo da supportare la ripresa economica libica e assistere le nuove autorità libiche³⁶.

Le misure restrittive adottate nei confronti della Libia, dunque, sono state adottate per dare attuazione a sanzioni precedentemente adottate dal Consiglio di Sicurezza, anche se l'Unione europea si è riservata la facoltà, in alcuni casi, di ampliarne la portata, ad esempio aggiungendo altre persone alle *blacklist* stilate dalle Nazioni Unite, o regolando l'ingresso e il transito delle stesse sul proprio territorio.

Il caso della Siria presenta altrettante peculiarità quanto quello della Libia. Anche in questo caso l'Unione europea ha deciso di intervenire a causa della violenta repressione di manifestazioni pacifiche e

³³ Council Decision 2011/625/CFSP, 22 Settembre 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 23 Settembre 2011, L 246, pagg. 30-32.

³⁴ Council Regulation 941/2011, 22 Settembre 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 23 Settembre 2011, L 246, pagg. 11-12.

³⁵ Council Decision 2011/729/CFSP, 10 Novembre 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 11 Novembre 2011, L 293, pag. 35. Si veda anche il relativo Regolamento attuativo 1139/2011 del 10 Novembre 2011.

³⁶ Council Decision 2011/867/CFSP, 20 Dicembre 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 22 Dicembre 2011, L 341, pag. 56. Si veda anche il relativo Regolamento attuativo 1360/2011 del 20 Dicembre 2011.

a seguito della detenzione arbitraria di alcuni dimostranti e dissidenti del regime siriano, al fine di convincere quest'ultimo a porre fine alla sanguinosa repressione, a ritirare l'esercito che presenziava le maggiori città, e a favorire il dialogo tra il regime e le forze di opposizione.

Il Consiglio, agendo in base all'art. 29 del TUE, ha deciso di adottare anzitutto le seguenti misure³⁷:

- a) Embargo sulle armi, compreso il divieto di prestare assistenza tecnica, finanziamenti o assistenza finanziaria in relazioni agli armamenti.
- b) Divieto di ingresso o di transito, nel territorio degli Stati membri, dei responsabili della violenta repressione contro la popolazione civile siriana, e delle persone ad essi associate. Le personalità in questione sono indicate in una *blacklist* annessa alla decisione;
- c) Congelamento di tutti i fondi e delle risorse economiche posseduti dai responsabili della repressione e dalle persone fisiche o giuridiche o dalle entità ad essi associate, elencati anch'essi in una *blacklist*. Tali entità vengono assoggettate alle misure di congelamento in quanto fonti di finanziamento per il regime. Le prime di esse vengono individuate nel Giugno 2011³⁸, come ad esempio la Bena Properties, il Al Mashreq Investment Fund e il Milihouse.

Occorre notare che, in questo caso, il Consiglio non ha imposto fin da subito misure restrittive nei confronti della famiglia Assad. Soltanto due mesi dopo l'adozione di questa decisione, infatti, Bashar al-Assad è stato inserito nella *blacklist*³⁹ e, dunque, assoggettato alle

³⁷ Council Decision 2011/273/CFSP, 9 Maggio 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 10 Maggio 2011, L 121, pag. 11-14; Council Regulation 442/2011, 9 Maggio 2011.

³⁸ Council Decision 2011/367/CFSP, 23 Giugno 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 24 Giugno 2011, L 164, pag. 14-16.

³⁹ Come nel caso della Libia, le *blacklist* subiscono un costante aggiornamento. Si veda ad esempio Council Decision 2011/488/CFSP, 1 Agosto 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 2 Agosto 2011, L 199, pagg. 74-75; Council Decision 2011/515/CFSP, 23 Agosto 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 24 Agosto 2011, L 218, pagg. 20-22, nella quale decisione, peraltro, figura anche la Forza Quds, un braccio speciale del corpo delle guardie rivoluzionarie isla-

misure relative al divieto di ingresso o transito sul territorio dell'Unione e a quelle relative al congelamento dei beni⁴⁰, in quanto organizzatore e responsabile della repressione in corso.

Ciò nonostante, le sanzioni adottate nei confronti della Siria sono senza precedenti. Difatti, il processo per l'adozione di un simile set di misure restrittive, che normalmente può richiedere anche svariati mesi (se non addirittura anni), *«è stato completato solo in pochi mesi ed è stato peraltro avviato su richiesta della Lega Araba, un'organizzazione regionale che aveva incoraggiato l'adozione di tali misure una sola volta nella storia (contro l'Iraq, agli inizi degli anni '90)»*⁴¹, essendo si solito abbastanza contraria all'adozione di tali misure, soprattutto nel contesto mediorientale nel quale la loro attuazione potrebbe causare conseguenze devastanti per l'intera popolazione civile.

A causa dell'accresciuta recrudescenza del regime contro la popolazione civile, e del mancato rispetto, da parte di Assad, delle pressanti richieste rivoltegli al fine di porre fine alle aberranti violazioni dei diritti umani, il Consiglio ha ulteriormente inasprito le sanzioni contro il regime siriano, prevedendo un embargo sul petrolio⁴² (in particolare vietando l'importazione nell'Unione di petrolio greggio o prodotti petroliferi che fossero originari della, o esportati dalla, Siria, e il loro trasporto in qualsiasi altro paese)⁴³, vietando la concessione di prestiti o crediti finanziari alle imprese siriane operanti nel settore dell'industria petrolifera e del gas naturale e la consegna di bancono-

miche iraniane (IRGC) accusato di fornire assistenza al regime siriano; Council Decision 2011/684/CFSP, 13 Ottobre 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 14 Ottobre 2011, pagg. 33-35, che inserisce tra le entità la Commercial Bank of Syria.

⁴⁰ Council Decision 2011/302/CFSP, 23 Maggio 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 24 Maggio 2011, L 136, pag. 91-92.

⁴¹ C. Portela, *The EU's Sanctions against Syria: Conflict Management by Other Means*, in "Security Policy Brief", n° 38, Settembre 2012, EGMONT, Royal Institute for International Relations, pag. 2.

⁴² Council Decision 2011/522/CFSP, 2 Settembre 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 3 Settembre 2011, L 228, pagg. 16-18.

⁴³ Council Regulation 878/2011, 2 Settembre 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 3 Settembre 2011, L 228, pagg. 1-5.

te e monete siriane alla Banca centrale siriana⁴⁴, sospendendo i pagamenti e le erogazioni della Banca europea per gli investimenti relativamente ad accordi conclusi tra la stessa e lo Stato siriano⁴⁵, imponendo restrizioni all'oro, ai metalli preziosi e ai diamanti destinati alla Siria, ai voli cargo provenienti dal territorio siriano, e imponendo il congelamento delle risorse della Banca centrale della Siria⁴⁶, imponendo un ulteriore embargo su beni e tecnologie che potessero essere utilizzati a fini di repressione interna e prevedendo restrizioni sui beni di lusso importati in Siria dal territorio degli Stati membri⁴⁷, vietando ai voli della Syrian Arab Airlines di atterrare negli aeroporti di giurisdizione degli Stati membri⁴⁸, vietando la partecipazione alla costruzione di nuove centrali elettriche per la produzione di energia elettrica in Siria, l'apertura di nuove filiali, succursali o uffici di rappresentanze di banche siriane nel territorio degli Stati membri e la fornitura di servizi di assicurazione e riassicurazione al governo della Siria e a sue entità giuridiche⁴⁹.

Come si nota, le misure restrittive adottate nei confronti della Siria hanno subito un continuo incremento in termini di recrudescenza, andando a colpire i settori chiave che sostengono il regime siriano al fine di incrinarne la capacità repressiva tramite la difficoltà nel reperire i mezzi e le risorse a ciò necessari. In particolare, le sanzioni sono volte a indebolire il governo siriano, le personalità direttamente coinvolte nella repressione, e l'intero apparato di risorse e mezzi impiegati a tal uopo. Così come nel caso della Libia, inoltre, tali

⁴⁴ Council Decision 2011/628/CFSP, 23 Settembre 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 24 Settembre 2011, L 247, pagg. 17-21.

⁴⁵ Council Regulation 1150/2011, 14 Novembre 2011, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 15 Novembre 2011, L 296, pagg. 1-2.

⁴⁶ Council Decision 2012/122/CFSP, 27 Febbraio 2012, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 28 Febbraio 2012, L 54, pagg. 14-17.

⁴⁷ Council Decision 2012/206/CFSP, 23 Aprile 2012, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 24 Aprile 2012, L 110, pagg. 36-37.

⁴⁸ Council Decision 2012/634/CFSP, 15 Ottobre 2012, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 16 Ottobre 2012, L 282, pagg. 20-57.

⁴⁹ Council Decision 2012/739/CFSP, 29 Novembre 2012, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 30 Novembre 2012, L 330, pagg. 23-24.

sanzioni hanno avuto l'obiettivo di isolare il regime di Assad, anche se in questo caso i forti legami economici e strategici che lo legano alla Russia hanno giocato un ruolo importante nel mantenerlo in vita. Di fatti, a causa delle persistenti violazioni dei diritti umani perpetuati dal regime e dell'escalation delle violenze, delle torture e dei soprusi nei confronti della popolazione civile, il Consiglio ha deciso di prorogare le misure restrittive fino al 1 Giugno 2014⁵⁰, con una *blacklist* contenente ormai ben 179 personalità e 54 entità collegate al regime.

L'Unione europea, nel contempo, ha deciso di sostenere e aiutare l'opposizione siriana al regime di Assad, che nel Novembre 2012 si è riunita nella Coalizione nazionale siriana delle forze dell'opposizione e della rivoluzione, riconosciuta dall'Unione come legittima rappresentante del popolo siriano. Il Consiglio, in particolare, ha ritenuto necessario aiutare la popolazione civile siriana e soprattutto affrontare le questioni umanitarie, ripristinare la normalità, sostenere i servizi di base, la ricostruzione e il ripristino della normale attività economica, o altri scopi civili.

A tal uopo, il Consiglio ha previsto ad esempio un'eccezione all'embargo sulle armi qualora si tratti di materiale non letale destinato a tale coalizione, o all'assistenza tecnica e di altri servizi per la coalizione che siano destinati alla protezione dei civili⁵¹. Inoltre, ha deciso di modificare le misure relative al divieto di importazione di petrolio, al divieto di esportazione di attrezzature e tecnologie chiave per i settori dell'industria del petrolio e del gas naturale in Siria e al divieto di investimenti nell'industria petrolifera siriana, permettendo agli Stati membri di autorizzare la vendita, la fornitura o il trasferimento di tali materiali⁵².

⁵⁰ Council Decision 2013/255/CFSP, 31 Maggio 2013, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 1 Giugno 2013, L 147, pag. 21.

⁵¹ Council Decision 2013/109/CFSP, 28 Febbraio 2013, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 1 Marzo 2013, L 58, pag. 8.

⁵² Council Decision 2013/186/CFSP, 22 Aprile 2013, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 23 Aprile 2013, L 111, pagg. 101-102.

Le misure relative all'embargo e le restrizioni nel settore bancario sono attualmente le sole misure che «*stanno perseguendo il dichiarato obiettivo di privare il regime dai propri ricavi essenziali*»⁵³, poiché la Siria esporta una notevole quantità di petrolio verso l'Unione europea e detiene cospicue somme di denaro presso le banche degli Stati membri.

Da ultimo, occorre menzionare anche la disponibilità, da parte dell'Unione europea, nel sostenere le attività svolte dall'Organizzazione per la proibizione delle armi chimiche (OPCW) per l'eliminazione delle armi chimiche in Siria, in attuazione della Risoluzione 2118 del Consiglio di Sicurezza del 27 Settembre 2013⁵⁴. Il Consiglio ha difatti previsto ulteriori deroghe alle misure restrittive succitate per consentire agli Stati membri di autorizzare la vendita, la fornitura o il trasporto di determinati materiali, beni, equipaggiamenti e tecnologie sul territorio siriano che siano destinati ad attività intraprese per supportare l'azione dell'Organizzazione stessa⁵⁵.

Il caso della Siria dimostra anzitutto che, nel caso di una pressante situazione esterna, caratterizzata dall'atteggiamento repressivo di un regime, l'Unione mostra un'accresciuta volontà nell'adottare quelle misure restrittive, come l'embargo sul petrolio e il *freezing* dei conti bancari, particolarmente invise agli Stati membri a causa del loro impatto sulle rispettive economie. Cioè a dire, in questo caso, «*gli interessi relativi alla sicurezza sormontano i vantaggi economici*»⁵⁶.

L'Unione europea, nell'adottare le misure restrittive nei confronti della Libia e della Siria, ha percorso due strade diverse. In un primo tempo, le sanzioni sono state adottate per impedire ai due re-

⁵³ C. Portela, *The EU's Sanctions against Syria: Conflict Management by Other Means*, in "Security Policy Brief", n° 38, Settembre 2012, EGMONT, Royal Institute for International Relations, pag. 4.

⁵⁴ Si veda in particolare il punto 10 di tale risoluzione: DOC S/Res/2118, UN Security Council, 27 Settembre 2013.

⁵⁵ Council Decision 2013/760/CFSP, 13 Dicembre 2013, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 14 Dicembre 2013, L 335, pag. 50.

⁵⁶ C. Portela, *The EU's Sanctions against Syria: Conflict Management by Other Means*, in "Security Policy Brief", n° 38, Settembre 2012, EGMONT, Royal Institute for International Relations, pag. 6.

gimi autoritari di continuare la loro sanguinosa e violenta repressione. In un secondo momento, invece, le misure adottate hanno riguardato essenzialmente la necessità di supportare le nuove autorità dell'opposizione, riunitesi in organismi ufficiali.

L'efficacia delle misure restrittive adottate nei confronti della Libia e della Siria potrà essere valutata effettivamente soltanto nel lungo periodo, trattandosi di misure che necessitano di svariato tempo per dispiegare i propri effetti (ad esempio, l'impatto sul PIL delle economie dei due Paesi); tale valutazione, in ogni caso, dovrà essere effettuata tenendo in considerazione alcuni aspetti fondamentali. Anzitutto, le sanzioni non sono di per sé sufficienti a perseguire l'obiettivo per le quali sono state adottate; esse, al contrario, dispiegano meglio i propri effetti se sono adottate «*come parte di un intervento internazionale più ampio*»⁵⁷. Questa circostanza ha avuto modo di verificarsi soprattutto in Libia, laddove gli sforzi internazionali si sono concretizzati addirittura nella realizzazione di un'operazione militare della NATO.

Difatti, tra i due casi presi in considerazione esiste una notevole differenza: mentre in Libia l'adozione delle sanzioni da parte dell'Unione europea è stata successivamente seguita dal varo dell'operazione militare della NATO, nel caso della Siria non è stato ancora contemplato alcun uso della forza, a causa soprattutto del persistente veto della Russia e della Cina in seno al Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite. Nel caso libico, dunque, l'azione delle sanzioni è stata complementare rispetto all'adozione di altre misure che, nel complesso, hanno posto fine alla sanguinosa repressione che affliggeva la popolazione libica da diversi mesi. In Siria, invece, non soltanto le proteste dell'opposizione non hanno sortito alcun effetto rispetto alla tenuta del governo di Assad, ma la comunità internazionale stessa è apparsa alquanto divisa rispetto all'ipotesi di intervenire

⁵⁷ A. Vines, *The effectiveness of UN and EU sanctions: lessons for the twenty-first century*, in "International Affairs", n° 88, Aprile 2012, pag. 872.

attivamente attraverso un'operazione militare che ponga definitivamente termine alla repressione e alla violazione dei diritti umani contro la popolazione civile. Ecco perché, nel caso siriano, in assenza di altre alternative politicamente perseguibili, le sanzioni «*costituiscono il fulcro della risposta dell'Ue al conflitto in Siria*»⁵⁸.

Le sanzioni imposte nei confronti della Libia e della Siria possono essere comprese tenendo in considerazione non tanto il loro effetto diretto sul regime, quanto la loro capacità nel costringere quest'ultimo ad attenuare l'atteggiamento repressivo e persecutorio adottato nei confronti dei ribelli e dei dissidenti, e nella loro capacità di isolare internazionalmente la dirigenza al potere. Difatti, in nessuno dei due casi le sanzioni sono state di per sé sufficienti a provocare un cambio di regime (in Siria, anzi, Assad è ancora al potere); esse, tuttavia, sono state utili a minare le capacità del governo libico e siriano nel reperire mezzi, strumenti e risorse da adoperare a scopo repressivo, perpetuando pesanti violazioni dei diritti umani nei confronti della popolazione civile, e a minare la credibilità e il supporto internazionale dei rispettivi leader. D'altronde, come sostiene una parte della dottrina, le sanzioni che riescono a dispiegare meglio i propri effetti sono quelle che «*non minacciano la permanenza in carica della dirigenza, non sono volte a causare un disastro economico e ricevono un ampio supporto a livello internazionale*»⁵⁹.

Del resto, ci si potrebbe porre dei seri interrogativi rispetto alla possibilità di utilizzare lo strumento delle sanzioni per favorire il rovesciamento di un governo, fermo restando il principio della sovranità statale e il rispetto del requisito della *domestic jurisdiction* nei rapporti internazionali. Ovviamente, le pesanti violazioni dei diritti umani e del diritto internazionale di cui si sono macchiate la Libia e la Siria

⁵⁸ C. Portela, *The EU's Sanctions against Syria: Conflict Management by Other Means*, in "Security Policy Brief", n° 38, Settembre 2012, EGMONT, Royal Institute for International Relations, pag. 2.

⁵⁹ C. Portela, *European Union Sanctions and Foreign Policy. When and why do they work?*, Routledge, 2010, pag. 54.

dovrebbe far riflettere rispetto a quale altro tipo di azioni possa essere intrapreso dalla comunità internazionale per porre fine a simili atrocità.

Peraltro, le misure restrittive discusse possono essere considerate come una sorta di “anti-camera” per un’eventuale operazione di gestione delle crisi. Lo stesso Consiglio, nelle decisioni adottate, ha previsto eventuali deroghe alle sanzioni nel caso in cui fosse stato necessario fornire assistenza a operazioni di pace intraprese dall’ONU o dalla stessa UE. Del resto, è proprio questo lo spirito della Carta delle Nazioni Unite, il cui capitolo VII contiene le azioni concrete da intraprendersi per il mantenimento della pace, elencate in ordine crescente di “intrusività” e recrudescenza: le misure sanzionatorie, difatti, vengono subito prima rispetto a quelle implicanti l’uso della forza.

3.2. Il processo di pace nel Medio Oriente

Prima di discutere il ruolo dell’Unione europea nel processo di pace mediorientale⁶⁰, occorre delineare il quadro normativo di riferimento che attribuisce all’Unione la competenza di svolgere un proprio ruolo all’interno del processo di pace arabo-israeliano. Riprendendo le considerazioni iniziali del secondo capitolo, si ricorderà che la competenza dell’Ue a occuparsi del Medio Oriente ricade all’interno della propria azione esterna. In particolare, il processo di pace arabo-israeliano ricade tra le competenze della propria Politica Estera e di Sicurezza Comune, in quanto si tratta di un contesto fragile nel quale l’Unione europea può adoperarsi al fine di «*consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di Diritto e i diritti dell’uomo, preservare la pace e prevenire i conflitti*», ma anche, e per contro, «*salvaguardare la sua si-*

⁶⁰ Nel presente elaborato, le espressioni processo di pace mediorientale, processo di pace arabo-israeliano, processo di pace israelo-palestinese e processo di pace nel Medio Oriente sono utilizzate come sinonimi.

curezza»⁶¹. In quanto tale, il processo di pace viene affrontato dall'Unione ricorrendo alle posizioni comuni di cui all'art. 29 del TUE.

La decisione di discutere nel dettaglio, soltanto giunti a questo punto del presente elaborato, la politica europea di mantenimento della pace nei confronti del processo di pace in Medio Oriente⁶² trae spunto dalla seguente considerazione: benché la situazione medio-orientale e il processo di pace arabo-israeliano abbiano attirato fin da subito l'attenzione dell'Unione europea⁶³, essa è stata formalmente integrata nel processo di pace soltanto negli anni '90, anche se esclusivamente da una prospettiva economica, con il lancio del processo di pace di Madrid conseguente alla medesima Conferenza, alla quale l'Ue ha partecipato in qualità di osservatore.

Per tutta la durata degli anni '70 e '80, difatti, la Comunità europea si era limitata ad approvare semplici dichiarazioni di supporto nei confronti del processo di pace, come illustrato nel capitolo 2, nelle quali delineava la propria posizione a riguardo⁶⁴. L'ultima dichiarazione in tal senso era stata la Dichiarazione di Madrid del 1989, nella quale gli Stati membri ribadivano la propria attitudine nei confronti del conflitto mediorientale, basata sul diritto di ogni Stato della regione, incluso Israele, a vivere all'interno di frontiere stabili, sicure e riconosciute, e il diritto alla giustizia per tutti i popoli della regione, incluso il popolo Palestinese, al quale dovevano essere riconosciuti i propri diritti legittimi, compreso il diritto all'autodeterminazione⁶⁵. Nella stessa Dichiarazione, il Consiglio europeo auspicava l'indizione

⁶¹ Obiettivi elencati nell'art. 21.2 del TUE, lett. a), b) e c).

⁶² Occorre avvertire che la presente parte dell'elaborato analizzerà esclusivamente il ruolo dell'Unione europea nei confronti del processo di pace arabo-israeliano. Per motivi contenutistici, non sarà possibile discutere nel dettaglio né gli avvenimenti avvenuti nel Medio Oriente, che hanno influito sul processo di pace, né le singole iniziative degli Stati membri.

⁶³ Si veda il § 2.1 per una ricostruzione.

⁶⁴ Per uno sguardo d'insieme si vedano: E. Laipson, *Europe's Role in the Middle East: enduring ties, emerging opportunities*, in "Middle East Journal", Vol 44, n° 1, 1990, pagg. 7-17; H. Sicherman, *Europe's role in the Middle East: illusions and realities*, in "ORBIS – A Journal of World Affairs", Vol. 28, n° 4, 1985, pagg. 803-828; E. G. H. Joffé, *Relations between the Middle East and the West*, in "The Middle East Journal", Vol. 48, n° 2, 1994, pagg. 211-308.

⁶⁵ *Dichiarazione sul Medio Oriente*, Conclusioni della Presidenza, Allegato 1, Consiglio europeo di Madrid, 26-27 Giugno 1989, pagg. 23-24.

di una Conferenza internazionale di pace, sotto l'egida delle Nazioni Unite, alla quale occorreva invitare anche l'OLP.

Questa "politica declaratoria", benché abbia avuto un effetto marginale sull'evolversi del conflitto, è comunque significativa perché ha permesso all'Unione di svolgere un ruolo «*pioneristico*»⁶⁶: la comunità internazionale, difatti, nel tempo ha fatto propri i vari requisiti individuati dalla Comunità europea per la risoluzione del conflitto mediorientale.

L'impossibilità di svolgere un ruolo più incisivo derivava dalle divisioni degli Stati membri nei confronti del conflitto arabo-israeliano, dalla mancata incisività della Cooperazione Politica Europea, la quale non disponeva degli strumenti necessari che potessero consentire all'Ue di intervenire concretamente, e dal veto posto da parte del Governo di Israele contro ogni possibile coinvolgimento dell'Unione nel processo di pace, a causa della sua politica filo-araba. Difatti, sin dall'inizio degli anni '70, gli Stati Uniti erano «*la potenza esterna, militare e politica, dominante nel Medio Oriente*»⁶⁷.

Con la nascita della Politica Estera e di Sicurezza Comune⁶⁸, il Medio Oriente viene fin da subito individuato come una delle aree di interesse in cui intervenire⁶⁹. Gli obiettivi dell'Unione in tal senso, più volte dichiarati, sono basati su un «*doppio pilastro normativo*»⁷⁰. Il primo pilastro consiste nell'assicurare il diritto all'autodeterminazione per Israele e per il popolo Palestinese; il secondo pilastro, sviluppato nel tempo, riguarda invece l'importanza di rispettare i diritti umani, i principi della democrazia e il diritto internazionale.

⁶⁶ P. Mueller, *Europe's Foreign Policy and the Middle East Peace Process: The Construction of EU Actorness in Conflict Resolution*, in "Perspectives on European Politics and Society", vol. 14:1, 13 Febbraio 2013, pag. 25.

⁶⁷ R. Miller, *The Business of Politics, the Politics of Business. Turning EU Economic Power into Political Influence in the Middle East Conflict*, in "Europe and the Middle East: the hour of the EU?", G. Faleg e B. Wassenbger (edito da), Peterlang, 2012, pag. 17.

⁶⁸ Per l'analisi della PESC, si rinvia al primo Capitolo, in particolare ai §§ 1.3.1 e 1.3.2.

⁶⁹ *Report on the likely development of the CFSP*, par. II, Lisbon Summit 1992, Annesso 1, pag. 19, Lisbona, 26/27 Giugno 1992, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 6/1992.

⁷⁰ N. Tocci e B. Voltolini, *Europe, the Mediterranean, and the Middle East. A Story of Concentric Circles*, in "European Foreign Policies: does Europe still Matter?", T. Ronald, 2010, pag. 116.

Durante il Consiglio europeo di Bruxelles del 29 Ottobre 1993, l'Unione europea giunge finalmente a delineare un proprio autonomo quadro di riferimento contenente le proprie iniziative, al fine di supportare il processo di pace, attraverso l'utilizzo dei propri mezzi politici, finanziari ed economici: a) partecipazione ad accordi internazionali atti a favorire una soluzione pacifica nel contesto del processo avviato a Madrid; b) rafforzamento del processo di democratizzazione, compresa l'assistenza, eventualmente richiesta, nella preparazione e nel controllo delle elezioni da tenere nei Territori Palestinesi autonomi; c) consolidamento della pace, incoraggiando la cooperazione regionale in ambito economico; d) sostegno all'Autorità Palestinese attraverso l'applicazione dei programmi di aiuto dell'Unione europea per lo sviluppo dei territori occupati; e) concessione di un aiuto alle altre parti coinvolte nei negoziati bilaterali; f) uso dell'influenza dell'Unione per incoraggiare tutte le parti a sostenere il processo di pacificazione; g) continuazione delle azioni in corso per instaurare un clima di fiducia tra le parti regionali⁷¹.

Inoltre, a seguito dell'escalation dei conflitti nella regione, l'Unione delinea altri requisiti che devono essere soddisfatti al fine di garantire una risoluzione pacifica del conflitto. In particolare, la necessità di rispettare i diritti umani e di rinunciare ad ogni atto di terrorismo⁷² riflettono non solo il nuovo clima internazionale, ma anche l'accresciuta recrudescenza degli atti che vengono perpetrati nella regione mediorientale. In particolare, la nuova sfida posta dal terrorismo inizia a essere considerata una nuova minaccia alla pace. Accanto a queste linee guida di carattere politico, l'Unione riconosce altresì l'importanza dello sviluppo economico quale «*prerequisito per la stabi-*

⁷¹ *Processo di pacificazione in Medio Oriente: Quadro di Azione Comune*, Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Bruxelles, 10-11 Dicembre 1993, pagg. 19-20. Tali "orientamenti generali" del Consiglio europeo sono stati poi attuati tramite l'adozione, da parte del Consiglio dell'UE, di due decisioni: 64/276/CFSP, 19 Aprile 1994, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", 7 Maggio 1994, L 119, pagg. 1-2; 95/205/CFSP, 1 Giugno 1995, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", 14 Giugno 1995, L 130, pag. 1.

⁷² *European Union Call for Peace in the Middle East*, Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Amsterdam, 16-17 Giugno 1997.

lità politica»⁷³. In tale ottica, l'Ue diverrà uno dei maggiori partner economici di Israele e il maggiore donatore di aiuti finanziari per l'Autorità Palestinese.

La posizione dell'Unione europea nei confronti del processo di pace è stata poi completata con la Dichiarazione di Siviglia del 2002, nella quale gli Stati membri, in aggiunta a quanto sostenuto in precedenza, sottolineano che le frontiere del 1967 devono costituire la base per la risoluzione pacifica del conflitto arabo-israeliano, se necessario con limitate modifiche concordate da entrambe le parti⁷⁴.

Sulla base di questo quadro di azione comune, il ruolo svolto dall'Unione europea nel processo di pace arabo-israeliano può essere suddiviso in due percorsi differenti: il primo è incentrato sulla dimensione economica, e ha avuto inizio grazie alla partecipazione alla Conferenza di Pace di Madrid, un'iniziativa accolta con favore dagli Stati membri⁷⁵; il secondo è concentrato sulla dimensione politica del conflitto, alla quale l'Unione è stata ammessa soltanto in seguito, con la partecipazione al Quartetto per il Medio Oriente.

Percorrendo questa suddivisione, il ruolo dell'Unione europea rispetto al processo di pace in Medio Oriente subisce una triplice trasformazione, partendo dall'essere subordinato, passando per l'essere complementare, e finendo con l'essere parallelo rispetto a quello degli Stati Uniti.

Al fine di contribuire al mantenimento della pace relativamente al conflitto arabo-israeliano, l'Ue ha utilizzato i propri strumenti di politica estera sulla base di una triplice combinazione: diplomazia, pratiche di *capacity building*, e relazioni economiche. Queste ultime,

⁷³ *Middle East Peace Process*, Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Lussemburgo, 12-13 Dicembre 1997.

⁷⁴ *Declaration on the Middle East*, Presidency Conclusions, Annex VI, Seville European Council, 21-22 Giugno 2002, pag. 35.

⁷⁵ *Dichiarazione sul processo di pace nel Medio Oriente*, Conclusioni della Presidenza, Allegato II, Consiglio europeo di Lussemburgo, 28-29 Giugno 1991, pag. 22; *Dichiarazione sul processo di pace nel Medio Oriente*, Conclusioni della Presidenza, Allegato 1, Consiglio europeo di Maastricht, 9-10 Dicembre 1991, pag. 8. La Comunità europea aveva più volte auspicato l'indizione di una Conferenza di pace; si vedano ad esempio le Conclusioni dei Consigli europei di Roma e di Dublino, tenutisi rispettivamente il 14 e 15 Dicembre 1990 e il 24 e 25 Giugno 1989.

poiché contengono alcuni elementi della politica di integrazione europea, sono stati considerati una «*versione light*»⁷⁶ del processo di allargamento.

L'Unione europea ha iniziato a utilizzare le proprie pratiche in materia di diplomazia allorché è stata coinvolta nei due maggiori avvenimenti che hanno segnato l'evoluzione del processo di pace arabo-israeliano negli anni '90, la Conferenza di pace di Madrid e i negoziati di Oslo, dove l'Unione «*ha concentrato i propri sforzi nel supportare la creazione di un ambiente che potesse favorire una pace duratura nella regione, piuttosto che contribuire direttamente alla ricerca di una soluzione politica tra le parti in conflitto*»⁷⁷.

In particolare, l'Ue è stata inclusa nei negoziati multilaterali del processo di pace di Madrid, aperti a Mosca nel 1992, ma è stata esclusa da quelli bilaterali tra Israele e gli Stati arabi, i quali riguardavano la dimensione politica. I negoziati multilaterali si sono focalizzati essenzialmente su questioni tecniche, non strettamente politiche, come le risorse idriche, l'ambiente, lo sviluppo economico regionale e la questione dei rifugiati. L'Unione europea, in particolare, ha diretto i lavori del Regional Economic Development Working Group, uno dei gruppi di lavoro istituiti nell'ambito del processo di Madrid. La sua responsabilità consisteva nell'assicurare il funzionamento dei lavori e nell'esercitare un'eventuale potere di autorità soltanto nel caso in cui i lavori avessero subito uno stallò. L'Unione ha svolto un ruolo importante nella dimensione economica e multilaterale del processo di pace di Madrid, complementare rispetto ai negoziati bilaterali. Essa ha promosso attivamente idee e iniziative per la futura cooperazione economica tra le parti della regione. L'Unione, inoltre, ha incoraggiato le diverse parti a esplorare varie idee riguardo alla natura delle pro-

⁷⁶ N. Tocci e B. Voltolini, *Europe, the Mediterranean, and the Middle East. A Story of Concentric Circles*, in "European Foreign Policies: does Europe still Matter?", T. Ronald, 2010, pag. 117.

⁷⁷ M. Asseburg, *From declaration to implementation? The three dimensions of European policy towards the conflict*, in "The European Union and the crisis in the Middle East", ISS, Chaillot Paper, n°62, Luglio 2003, pag. 11.

prie relazioni economiche nel lungo periodo e all'eventualità di istituire meccanismi istituzionali di coordinamento che potessero supportare i loro sforzi nella cooperazione regionale. Con la sua storica esperienza nel risolvere i conflitti interstatali e promuovere la pace attraverso la cooperazione economica, l'Unione ha aiutato gli Stati della regione a stabilire un dialogo sul futuro della loro cooperazione economica e multilaterale⁷⁸.

L'Unione europea ha svolto un ruolo incisivo anche a seguito della firma degli Accordi di Oslo, tramite i quali lo Stato di Israele e l'OLP si scambiarono documenti di mutuo riconoscimento e firmarono una "Dichiarazione di Principi", che sarebbe servita come quadro di riferimento per il successivo sviluppo del processo di pace. Tuttavia, anche in questo caso, il ruolo dell'Unione europea si è svolto prettamente in ambito economico. L'Ue, difatti, ha assunto un ruolo importante nel finanziamento economico del processo di pace, divenendo in particolare il principale donatore di aiuti finanziari e tecnici nei confronti dell'Autorità Palestinese, i quali sono stati utilizzati per progetti economici nell'area e per la costruzione delle relative istituzioni sociali, economiche e politiche. L'Ue ha inaugurato anche uno speciale programma finanziario, impegnandosi a donare 700 milioni di ECU in supporto dell'economia palestinese, entro la fine del 1997. La logica di questi cospicui interventi consisteva nel presupposto che lo sviluppo dell'economia palestinese fosse, nel lungo periodo, la migliore garanzia di sicurezza per Israele⁷⁹. Con il passare del tempo, tali finanziamenti hanno assunto anche una valenza politica: in seguito alla vittoria di Hamas alle elezioni legislative palestinesi del 2006, l'Unione europea ha boicottato il governo dell'Autorità Palestinese e ha ritirato i finanziamenti nei suoi confronti. Tuttavia, al fine di evitare una catastrofe umanitaria per la popolazione Palestinese, l'Unione

⁷⁸ T.Ö. Kaya, *The Middle East Peace Process and the EU. Foreign Policy and Security Strategy in International Politics*, I.B. Tauris, London, 2013, pagg. 91-107.

⁷⁹ C. Musu, *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process. The Quicksands of Politics*, Palgrave Macmillan, 2010, pag. 55.

ha insistito affinché venisse istituito un meccanismo temporaneo di finanziamento, attraverso il quale i finanziamenti sarebbero stati elargiti direttamente ai Territori Occupati, evitando di entrare in contatto con il governo di Hamas⁸⁰.

Inoltre, in occasione delle elezioni legislative Palestinesi del 20 Gennaio 1996, l'Unione ha dispiegato una Unità Elettorale Europea, composta da 300 osservatori, al fine di monitorare lo svolgimento delle elezioni e di coordinare tutte le altre missioni elettorali presenti sul territorio. L'Unità aveva anche il compito di fornire all'Autorità Palestinese, su richiesta, informazioni, opinioni e attività di consulenza⁸¹. Successivamente, nell'Aprile 1997, il Consiglio ha adottato un'altra azione comune⁸² che regolava l'istituzione di un programma europeo di assistenza per supportare l'Autorità Palestinese nei suoi sforzi volti a contrastare le attività terroristiche aventi origine sui propri territori, arrivando a soddisfare in tal modo le richieste di sicurezza israeliane. Le missioni elettorali costituiscono un intervento concreto e diretto dell'Unione, e sono volte in particolare a «*legittimare il processo elettorale e rinforzarne la fiducia nell'opinione pubblica*»⁸³. Tuttavia, a partire dallo scoppio della Seconda Intifada nel 2000, l'Unione ha modificato il proprio approccio nei confronti dei Territori Palestinesi, concentrandosi maggiormente sull'assistenza umanitaria e sulla cooperazione allo sviluppo⁸⁴.

Il ruolo dell'Unione europea nel processo di pace arabo-israeliano rimane, in questo momento storico, subordinato rispetto alle iniziative statunitensi e, per quanto importante, risulta emargina-

⁸⁰ N. Tocci e B. Voltolini, *Europe, the Mediterranean, and the Middle East. A Story of Concentric Circles*, in "European Foreign Policies: does Europe still Matter?", T. Ronald, 2010, pag. 118.

⁸¹ Council Decision 95/403/CFSP, 25 Settembre 1995, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", 6 Ottobre 1995, L 238, pagg. 4-7.

⁸² Council Joint Action 97/289/CFSP, 29 Aprile 1997, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", 12 Maggio 1997, L 120, pag. 2.

⁸³ S. Colombo e B. Voltolini, *EU Democracy Promotion and Electoral Politics between "Milieu Goals" and "Possession Goals"*, in "Europe and the Middle East: the hour of the EU?", G. Faleg e B. Wassenbger (edito da), Peterlang, 2012, pag. 68.

⁸⁴ M. Asseburg, *European Conflict Management in the Middle East. Toward a More Effective Approach*, Carnegie Middle East Center, n° 14, Febbraio 2009, pag. 30.

to rispetto alla risoluzione politica del conflitto. L'unica eccezione riguarda la Dichiarazione di Berlino del 1999, con la quale l'Unione «*ha contribuito a convincere Arafat a rinviare la dichiarazione unilaterale di indipendenza*»⁸⁵, dichiarandosi pronta a riconoscere lo Stato Palestinese a tempo debito; ancora una volta, palesando esplicitamente la soluzione “due popoli, due Stati”, la politica declaratoria dell'Unione «*è stata lungimirante rispetto ad altri attori internazionali*»⁸⁶. Nella risoluzione politica del conflitto, dunque, sono gli Stati Uniti che continuano a svolgere il ruolo principale: l'Ue, in tale frangente, «*si sottopone alla leadership statunitense*»⁸⁷. Si può sostenere che l'Unione, negli anni '90, divenga il “braccio economico” del processo di pace nel Medio Oriente, giocando il ruolo di *payer* piuttosto che di *player*. Tale ruolo, tuttavia, non deve essere sottovalutato: diventando il maggiore donatore dell'Autorità Palestinese, l'Unione è comunque «*riuscita a tenere in vita il processo di pace, evitando che l'Autorità Palestinese collassasse a causa di una probabile bancarotta*»⁸⁸, tanto è vero che anche gli Stati Uniti riconoscono che, nel caso in cui si raggiunga una soluzione al conflitto, la «*parte del leone*»⁸⁹ nella ricostruzione economica della regione verrà svolta dall'Unione europea.

Nonostante ciò, gli Stati membri hanno cercato di incrementare il proprio ruolo relativamente alla dimensione politica del conflitto, cercando in particolare di «*svolgere un ruolo più ampio nel manteni-*

⁸⁵ C. Musu, *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process. The Quicksands of Politics*, Palgrave Macmillan, 2010, pag. 123.

⁸⁶ P. Mueller, *Europe's Foreign Policy and the Middle East Peace Process: The Construction of EU Actorness in Conflict Resolution*, in “Perspectives on European Politics and Society”, vol. 14:1, 13 Febbraio 2013, pag. 27.

⁸⁷ A. Aran, *Europe and the Arab-Israeli Conflict. Towards a New Diplomatic Engagement?*, in “Europe and the Middle East: the hour of the EU?”, G. Faleg e B. Wassenbger (edito da), Peterlang, 2012, pag. 28.

⁸⁸ S. Dosenrode e A. Stubkjær, *The European Union and the Middle East*, Contemporary European Studies, 12, Sheffield Academic Press, A continuum imprint, 2002, pag. 151.

⁸⁹ R. Dannreuther, *The Middle East. Towards a substantive European role in the peace process?*, in “European Union Foreign Policy and Security Policy. Towards a Neighbourhood Strategy”, Routledge, 2004, pag. 164.

mento della pace»⁹⁰. Così, il 25 Novembre 1996, il Consiglio ha deciso di nominare un Inviato Speciale⁹¹ per il processo di pace nel Medio Oriente, Miguel Angel Moratinos. La sua nomina può essere considerata «una dimostrazione ulteriore dell'impegno dell'Unione nel promuovere la pace nel Medio Oriente»⁹². Difatti, l'Inviato Speciale aveva il compito di stabilire e mantenere i contatti con tutte le parti coinvolte nel processo di pace, mettere a disposizione i buoni uffici dell'Ue per i negoziati di pace qualora fosse richiesto, contribuire all'attuazione degli accordi siglati tra le parti, e riferire al Consiglio relativamente alle possibilità in base alle quali l'Unione potesse intervenire nel processo di pace, inclusi gli aspetti politici dei programmi di sviluppo già intrapresi dall'Unione. Come si evince dai compiti menzionati, l'obiettivo degli Stati membri era anche quello di fornire ai suoi interlocutori una figura permanente con cui rapportarsi, anche se gli spazi per una sua azione autonoma erano alquanto ridotti, poiché «doveva conformarsi alle indicazioni ricevute dal Consiglio»⁹³. Tra l'altro, questa nomina era volta a rinforzare il ruolo politico dell'Unione all'interno del processo di pace e ad attribuire maggiore visibilità alla sua azione; prova ne sia che, successivamente, le è stato assegnato anche il compito di sviluppare la cooperazione comune su questioni di sicurezza con l'Autorità Palestinese, al fine di aiutare i Palestinesi nell'adempimento degli obblighi assunti, in materia di sicurezza, con gli Accordi di Oslo⁹⁴.

In questo frangente, in effetti, l'Ue ha potuto vantare alcuni successi in campo politico. In particolare, ha svolto un ruolo importante nei negoziati sul disimpegno israeliano da Hebron nel 1997: era

⁹⁰ D. Lennon, *The European Union and the Middle East*, in "Europe in the New Century. Visions of an Emerging Superpower", Robert J. Guttman (edito da), 2001, pag. 114.

⁹¹ Council Joint Action 96/676/CFSP, 25 Novembre 1996, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", 4 Dicembre 1996, L 315, pagg. 1-2.

⁹² *Declaration on the Middle East Peace Process*, Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Dublino, 13-14 Dicembre 1996.

⁹³ C. Musu, *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process. The Quicksands of Politics*, Palgrave Macmillan, 2010, pag. 126.

⁹⁴ Council Decision 97/475/CFSP, 22 Luglio 1997, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", 31 Luglio 1997, L 205, pag. 1.

la prima volta che Israele «concedeva all'Unione un ruolo nei negoziati bilaterali politici»⁹⁵.

Il ruolo dell'Unione europea è stato altresì rinforzato politicamente dalla nomina di Javier Solana in qualità di Alto Rappresentante per la PESC, la cui nomina ha accresciuto l'influenza dell'Ue nei confronti del processo di pace, lavorando a stretto contatto con il Rappresentante Speciale. Solana, difatti, ha rappresentato l'Unione europea al summit di Sharm al-Sheikh del 17 Ottobre 2000, convocato dal Presidente statunitense Bill Clinton al fine di riprendere i negoziati tra Israele e l'OLP. Egli è stato uno dei membri della Commissione Mitchell, la missione di accertamento condotta nel Medio Oriente avente il compito di proporre raccomandazioni per la cessazione delle ostilità e per la ripresa dei negoziati di pace, e ha rilasciato più volte diverse dichiarazioni autonome sul Medio Oriente, diventando in tal modo «l'interlocutore europeo»⁹⁶ per i più alti ranghi della diplomazia internazionale.

In questo frangente, il ruolo dell'Unione europea è passato dall'essere “subordinato” all'essere “complementare” rispetto a quello degli Stati Uniti. Grazie a queste due nomine, in particolare, l'Unione europea ha iniziato a far sentire la propria voce rispetto alla dimensione politica del conflitto arabo-israeliano, tanto è vero che vi è chi sostiene che il periodo 1998-2000 può essere considerato come «il punto storicamente più alto del ruolo e della presenza europea, intensa e costruttiva, rispetto al processo di pace in Medio Oriente»⁹⁷. Tali sforzi, in effetti, sono stati ricompensati: il suo ingaggio a livello politico è avvenuto, difatti, con la partecipazione ufficiale al Quartetto per il

⁹⁵ R. Miller, *The Business of Politics, the Politics of Business. Turning EU Economic Power into Political Influence in the Middle East Conflict*, in “Europe and the Middle East: the hour of the EU?”, G. Faleg e B. Wassenbger (edito da), Peterlang, 2012, pag. 22.

⁹⁶ P. Mueller, *Europe's Foreign Policy and the Middle East Peace Process: The Construction of EU Actorness in Conflict Resolution*, in “Perspectives on European Politics and Society”, vol. 14:1, 13 Febbraio 2013, pag. 28.

⁹⁷ R. Dannreuther, *The Middle East. Towards a substantive European role in the peace process?*, in “European Union Foreign Policy and Security Policy. Towards a Neighbourhood Strategy”, Routledge, 2004, pag. 160.

Medio Oriente, il nuovo forum multilaterale istituito agli inizi degli anni 2000 con il compito di fungere da mediatore per la risoluzione del conflitto arabo-israeliano. In questa sede, l'Unione viene rappresentata dall'Alto Rappresentante.

Con la creazione del Quartetto, il ruolo dell'Unione europea nel processo di pace è diventato “politicamente parallelo” rispetto a quello degli Stati Uniti: l'Unione è stata finalmente riconosciuta come uno dei mediatori ufficiali nel processo di pace, superando persino le resistenze dello Stato di Israele. In quanto parte del Quartetto, l'Ue ha svolto un ruolo di primo piano sia nella redazione della Roadmap per la pace nel Medio Oriente⁹⁸, il documento ufficiale presentato dal Quartetto nel 2003 contenente un piano programmatico per la risoluzione del conflitto, sia nella sua progressiva attuazione. Ad esempio, nel 2004, in occasione delle elezioni presidenziali Palestinesi indette a seguito della morte di Arafat, l'Unione ha inviato nei Territori Palestinesi una missione di osservazione elettorale al fine di monitorare lo svolgimento delle elezioni. Le stesse missioni civili di mantenimento della pace istituite nei Territori Palestinesi (EUPOL COPPS ed EUBAM Rafah) si inseriscono all'intero dell'impegno dell'Unione europea nell'implementazione della Roadmap del Quartetto; difatti, queste missioni, in ultima analisi, mirano a «*prevenire il fallimento dell'Autorità Palestinese*»⁹⁹, consentendo da un lato che essa venga inclusa nell'implementazione della Roadmap, e dall'altra parte che la prospettata soluzione dei “due popoli, due Stati” possa essere realizzata.

Occorre sottolineare che, benché sia stata formalmente integrata nel processo di pace tramite la partecipazione al Quartetto, l'intervento principale dell'Unione europea non riguarda, ancora, direttamente i negoziati di pace o la ricerca di un assetto stabile della

⁹⁸ C. Musu, *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process. The Quicksands of Politics*, Palgrave Macmillan, 2010, pag. 70.

⁹⁹ R. H. Santini, *The EU's democracy promotion in Middle East and North Africa. Compromising with security concerns?*, in “The EU and Multilateral Security Governance”, Routledge, 2013, pag. 133.

situazione mediorientale, bensì è focalizzato su specifiche questioni, come la normalizzazione delle relazioni tra Israele e gli Stati arabi, lo sviluppo socio-economico dei Territori Palestinesi, e lo sviluppo istituzionale dell'Autorità Palestinese¹⁰⁰.

Nel contempo, tuttavia, accanto alle pratiche di *institution-building* realizzate attraverso le missioni civili, l'Unione europea ha iniziato ad assumere un ruolo più attivo nella gestione e nella risoluzione dei conflitti. Ad esempio, l'Ue ha cercato di trasformare le iniziative unilaterali israeliane (come il disimpegno da Gaza e da quattro insediamenti in Cisgiordania nel 2005) in opportunità di progresso verso una risoluzione del conflitto fondata sull'idea "due popoli, due Stati", partecipando attivamente nella loro realizzazione e assumendo in parte personale dell'Inviato Speciale del Quartetto per il Disimpegno, John Wolfensohn, il quale ha incitato Israele a coordinare le proprie iniziative con i Palestinesi. Inoltre, l'Unione europea ha supportato politicamente l'iniziativa statunitense di risollevare il processo di pace con la Conferenza di Annapolis del 2007, in seguito alla quale gli Stati membri hanno incrementato i propri finanziamenti nei confronti del popolo Palestinese, convinti che soltanto un processo di pace avente un impatto positivo sulla vita dei Palestinesi sia l'unica via percorribile¹⁰¹.

La creazione del Quartetto, da una prospettiva europea, può essere considerata come il soddisfacimento della volontà dell'Unione europea affinché il problema del Medio Oriente venga affrontato sulla base di un approccio onnicomprensivo e multilaterale, anziché ricorrendo a singoli negoziati bilaterali tra le parti coinvolte e incentrati soltanto su specifiche questioni individuate di volta in volta, come era avvenuto con il processo di pace di Madrid.

¹⁰⁰ H. Al-Momani e S. A. Rennick, *EU's Peace Building Efforts in the Middle East: Political and Cultural Dilemmas*, DJUCO, Working Paper n° 2, Dicembre 2011, Odense, Denmark, pag. 6.

¹⁰¹ M. Asseburg, *European Conflict Management in the Middle East. Toward a More Effective Approach*, Carnegie Middle East Center, n° 14, Febbraio 2009, pag. 30.

Il coinvolgimento dell'Unione europea nel Quartetto è significativo anche da un altro punto di vista. L'Ue, difatti, viene qui rappresentata dall'Alto Rappresentante per gli Affari Esteri e la politica di sicurezza. Da una parte, dunque, questa figura conosce un effettivo e incisivo ruolo sulla scena internazionale; nella misura in cui l'Alto Rappresentante saprà condurre una politica di mantenimento della pace consona alle aspettative degli Stati europei, e nel rispetto dei principi e dei valori dell'Unione, tale coinvolgimento potrebbe rappresentare non solo un precedente significativo, ma anche un ulteriore motivo per giungere, nel tempo, all'istituzione di un vero e proprio "Ministro degli Esteri europeo", un ruolo già previsto dalla Costituzione per l'Europa.

Inoltre, essendo rappresentata all'interno del Quartetto dall'Alto Rappresentante, l'Unione riesce finalmente ad agire come mediatore e a "parlare con una sola voce" nei confronti degli interlocutori internazionali. Dopo decenni di necessario coordinamento tra le varie e divergenti posizioni dei singoli Stati membri, l'Unione conferisce un'univoca legittimazione alla propria posizione nei confronti del processo di pace arabo-israeliano. Si tratta, tuttavia, di un riconoscimento valevole soltanto "per l'esterno": il fatto che gli interlocutori internazionali abbiano finalmente trovato un'unica figura con cui rapportarsi non significa che tale figura sia, nel contempo, portatrice di una propria politica autonoma e indipendente; l'Alto Rappresentante, difatti, attua la politica estera e di sicurezza definita dal Consiglio europeo, e dunque dagli Stati membri. Questi ultimi, in altri termini, dovranno in ogni caso negoziare una posizione comune, la quale poi verrà rappresentata, sulla scena internazionale, dall'Alto Rappresentante. Non siamo ancora in presenza, dunque, dell'"unico e coerente approccio" ricercato dall'Unione europea, nei confronti del conflitto mediorientale, sin dagli anni '70. Le divergenze espresse dagli Stati membri rispetto alla concessione, in seno all'Assemblea Generale del-

le Nazioni Unite, dello status di “Stato osservatore non membro” alla Palestina ne sono una chiara dimostrazione.

Purtroppo, gli eventi verificatisi nel Medio Oriente hanno reso vana, fin da subito, l'applicazione della Roadmap. Tutt'oggi, il processo di pace nel Medio Oriente è in una fase di stallo. Per l'Unione europea, in particolare, il Medio Oriente presenta ancora «*un rompicapo di sfide di politica estera interconnesse tra loro*»¹⁰².

L'Unione europea ha realizzato una “propria via” rispetto al processo di pace mediorientale, adottando il cosiddetto «*approccio funzionalista-liberale*»¹⁰³, caratterizzato da due elementi essenziali: pratiche di *peacebuilding* di stampo liberale, e promozione del proprio modello di regionalismo. L'Unione europea, come si è visto, sostiene lo sviluppo dello Stato di Diritto e della società civile, la protezione dei diritti umani e la promozione della giustizia sociale. Inoltre, favorendo l'integrazione tra i diversi attori regionali, sfrutta l'esperienza del proprio regionalismo come un mezzo per sviluppare una cultura di prevenzione dei conflitti e meccanismi di cooperazione nel campo della sicurezza.

Un'area che ha ricevuto un crescente interesse da parte dell'Unione fin dagli anni '90 è stata quella relativa alla promozione della democrazia e del buon governo, specialmente nei confronti dell'Autorità Palestinese, considerati due settori chiave per il mantenimento e la promozione della pace. In particolare, l'Unione ha concentrato i propri sforzi sul sistema fiscale, giudiziario e quello relativo alla sicurezza, così come sul sistema amministrativo ed educativo, sulle procedure elettive e sulla libertà dei media¹⁰⁴. Si tratta, in sostanza, delle cosiddette pratiche di *state building* (già incontrate peraltro relativamente alle missioni civili intraprese nei Territori Pale-

¹⁰² S. Blockmans, *The EU's External Action towards the Middle East: Resolution required*, CEPS, 7 Gennaio 2013.

¹⁰³ H. Al-Momani e S. A. Rennick, *EU's Peace Building Efforts in the Middle East: Political and Cultural Dilemmas*, DJUCO, Working Paper n° 2, Dicembre 2011, Odense, Denmark, pagg. 2-6.

¹⁰⁴ N. Tocci, *The EU and Conflict Resolution. Promoting peace in the backyard*, Routledge, 2007, pag. 102.

stinesi), le quali vengono considerate dalla dottrina «*il miglior modo per promuovere la pace nei Territori Palestinesi*»¹⁰⁵.

Nel complesso, tuttavia, gli sforzi condotti dall'Unione europea non hanno sortito gli effetti graditi, a causa di una commistione di cause interne ed esterne, motivo per cui la dottrina tende a valutare l'intervento dell'Unione, nel processo di pace in Medio Oriente, in maniera largamente negativa. Pur non essendo questa la sede adatta a indicarne i motivi, si può in ogni caso sostenere che, relativamente alla dimensione economica, i forti legami che l'Ue intrattiene con Israele, e la consapevolezza di essere il maggior finanziatore per l'Autorità Palestinese, non sono sufficienti a colmare la scarsa influenza che l'Unione riesce a esercitare su questi Paesi che non sono accomunati dalla prospettiva di poter accedere all'Unione europea. Il cosiddetto "potere di attrazione", tramite il quale ad esempio l'Unione ha contribuito notevolmente allo sviluppo delle istituzioni democratiche nell'Europa dell'Est, non sortisce i medesimi effetti nel contesto mediorientale. Inoltre, le divergenze interne agli Stati membri, in particolare rispetto ai propri legami con lo Stato di Israele, rendono alquanto retorici gli impegni dell'Unione europea a favore della creazione di uno Stato Palestinese¹⁰⁶.

3.3. Le politiche di partenariato: obiettivi, strumenti e strategie

Il ruolo dell'Unione europea nel mantenimento della pace nel Medio Oriente viene realizzato altresì attraverso la stipula di accordi economici con i Paesi mediorientali, i quali sono caratterizzati da una sorta di clausola di condizionalità, in base alla quale l'Unione integra

¹⁰⁵ D. Bouris, *The European Union's Role in the Palestinian Territory after the Oslo Accords: Still-born State-building*, in "Journal of Contemporary European Research", Vol. 6, Issue 3, pag. 382.

¹⁰⁶ N. Tocci e B. Voltolini, *Europe, the Mediterranean, and the Middle East. A Story of Concentric Circles*, in "European Foreign Policies: does Europe still Matter?", T. Ronald, 2010, pag. 121.

la propria economia con quella dei Paesi mediorientali a patto che questi ultimi realizzino determinate riforme concernenti lo sviluppo di istituzioni democratiche, la creazione di un'area economica di libero scambio, il rispetto dei diritti umani e dei canoni dello Stato di Diritto. Questo approccio poggia le proprie basi sulla cosiddetta teoria della “pace democratica”, per la quale i regimi democratici sono quelli più idonei a garantire la pace tra gli Stati, poiché sono contraddistinti da determinate caratteristiche che rendono indesiderato e alquanto oneroso il ricorso alla forza armata quale mezzo di risoluzione delle controversie. Secondo l'Unione, l'integrazione di questi Paesi all'interno del mercato europeo produrrà un effetto di spillover sulle riforme strutturali (legislative, amministrative e istituzionali) che favorirà un più ampio mutamento democratico e politico.

Tramite queste politiche, l'Unione ha deciso di svolgere il ruolo di «*stabilizzatore regionale*»¹⁰⁷ favorendo l'integrazione e la cooperazione economica tra i Paesi mediorientali.

Nel 1995, a seguito della Conferenza Euro-Mediterranea di Barcellona, tenutasi tra i Ministri degli Esteri degli Stati membri e quelli dei Paesi non membri dell'area Mediterranea, è stata adottata la Dichiarazione di Barcellona, la quale ha inaugurato la Partnership Euro-Mediterranea, avente l'obiettivo di «*creare un'area di libero scambio tra l'Europa e la sua sponda Sud, promuovendo nel contempo i principi democratici*»¹⁰⁸. La Dichiarazione è fondata su tre pilastri principali: 1) Partnership in materia politica e di sicurezza; 2) Partnership in materia economica e finanziaria; 3) Partnership in materia di affari sociali, culturali e diritti umani.

Con il primo punto, in particolare, gli Stati partecipanti esprimono la propria convinzione che «*la pace, la stabilità e la sicurezza*

¹⁰⁷ S. Panebianco, *The EU and the Middle East*, in “The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's role in the world”, F. Bindi, Brookings Institute Press, 2010, pag. 184.

¹⁰⁸ R. H. Santini, *The EU's democracy promotion in Middle East and North Africa. Compromising with security concerns?*, in “The EU and Multilateral Security Governance”, Routledge, 2013, pag. 124.

nella regione Mediterranea siano un bene comune da promuovere e migliorare attraverso tutti i mezzi a propria disposizione»; a tal uopo, essi assumono l'impegno di «condurre un proficuo dialogo politico a intervalli regolari»¹⁰⁹. Lo scopo di tale dialogo avrebbe dovuto condurre alla creazione di un'area comune di pace e stabilità, attraverso la promozione dei diritti umani e il rispetto delle libertà fondamentali, lo sviluppo dello Stato di Diritto e dei principi democratici, il ricorso a mezzi e strumenti pacifici per la risoluzione delle controversie, e tutta un'altra serie di obiettivi e principi che dovevano essere rispettati come "clausola di condizionalità" per l'integrazione delle rispettive economie.

Tramite il Processo di Barcellona, l'Unione europea ha cercato di facilitare lo sviluppo di un ambiente favorevole per la risoluzione del conflitto Arabo-Israeliano, attraverso la promozione di interessi comuni tra le parti in conflitto¹¹⁰, servendo primariamente l'obiettivo della sicurezza europea attraverso l'uso di strumenti diplomatici¹¹¹, incrementando in tal modo la propria presenza nel processo di pace; anche se era stato concepito separatamente rispetto al processo di pace, il Processo di Barcellona doveva contribuire in qualche modo alla sua risoluzione in maniera indiretta, offrendo determinate misure volte a migliorare la confidenza tra le parti coinvolte e funzionando nel contempo come un forum alternativo nel quale le parti in conflitto potessero incontrarsi e discutere anche nei momenti in cui il processo di pace subiva una fase di stallo¹¹². La Dichiarazione in questione, inoltre, rifletteva un ampio dibattito accademico in base al quale *«la sicurezza non è più gestita e modellata esclusivamente dal settore mili-*

¹⁰⁹ *Barcelona Declaration*, 27-28 Novembre 1995, su www.eeas.europa.eu.

¹¹⁰ P. Mueller, *Europe's Foreign Policy and the Middle East Peace Process: The Construction of EU Actorness in Conflict Resolution*, in "Perspectives on European Politics and Society", vol. 14:1, 13 Febbraio 2013, pag. 27.

¹¹¹ G. H. Joffé, *The EU and the Mediterranean: Open Regionalism or Peripheral Dependence?*, in "European Union and New Regionalism", Mario Telò (edito da), Seconda Edizione, Ashgate, 2007, pag. 260.

¹¹² C. Musu, *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process. The Quicksands of Politics*, Palgrave Macmillan, 2010, pag. 129.

*tare*¹¹³, ma può essere preservata e sostenuta anche tramite l'utilizzo di strumenti e pratiche civili.

Questa strategia, purtroppo, non si è rivelata efficace, non solo in quanto gli avvenimenti riguardanti il processo di pace hanno avuto in ogni caso delle ripercussioni sull'implementazione del dialogo politico ed economico tra le parti coinvolte nel Processo di Barcellona, ma anche perché il principio della condizionalità politica non è stato mai applicato. Nel corso del tempo è stato sempre più chiaro come fosse pressoché impossibile compiere dei passi in avanti nel Processo di Barcellona senza altrettanti miglioramenti nel processo di pace. Il Processo di Barcellona, infatti, «*era stato costruito sulle fondamenta dei miglioramenti avvenuti nel processo di pace durante il periodo 1993-1994, in particolar modo a seguito degli accordi raggiunti tra Israele e l'Autorità Palestinese*»¹¹⁴. D'altronde, la partnership Euro-Mediterranea ha replicato in parte le caratteristiche del “multilateralismo” proprie del processo di pace lanciato alcuni anni prima dalla Conferenza di Madrid.

La sfida principale della Partnership Euro-Mediterranea consisteva nella profonda asimmetria per quanto riguarda le preoccupazioni e le aspettative delle due “sponde” del Mediterraneo: le diverse questioni relative alla sicurezza, da parte europea, e lo sviluppo economico, da parte mediorientale. Inoltre, nei Paesi in cui non vi è alcuna possibilità di promettere un futuro accesso all'Unione europea, come è il caso dei Paesi mediorientali, la clausola di condizionalità difficilmente produce risultati significativi¹¹⁵. La partnership Euro-Mediterranea ha mancato in particolare di risolvere la contraddizione interna agli Stati europei tra la propria volontà di istituire una cooperazione economica maggiormente integrata e le loro persistenti divi-

¹¹³ S. Panebianco, *The EU and the Middle East*, in “The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's role in the world”, F. Bindi, Brookings Institute Press, 2010, pag. 185.

¹¹⁴ C. Musu, *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process. The Quicksands of Politics*, Palgrave Macmillan, 2010, pag. 158.

¹¹⁵ M. Telò, *The European Union and the Challenges of the Near Abroad*, in “European Union and New Regionalism”, Mario Telò (edito da), Seconda Edizione, Ashgate, 2007, pag. 229.

sioni politiche, soprattutto in tema di immigrazione e visti d'ingresso. Ecco perché in dottrina vi è chi conclude che gli obiettivi relativi alla partnership in materia politica e di sicurezza «hanno avuto un effetto limitato»¹¹⁶.

A quasi dieci anni di distanza dal Processo di Barcellona, nel 2004 è stata lanciata la nuova Politica Europea di Vicinato (PEV)¹¹⁷, applicabile ai Paesi confinanti con l'Ue per mare e per terra, in parte anche per sopperire alle carenze della Partnership Euro-Mediterranea. L'elemento centrale di questo nuovo strumento di politica estera sono i Piani di Azione bilaterali che devono essere stipulati tra l'Unione europea e ogni singolo Paese che aderisce alla PEV. Ogni Piano d'Azione contiene una vera e propria agenda di riforme politiche ed economiche che gli Stati aderenti si impegnano a realizzare nel breve e nel lungo periodo.

Il lancio della Politica Estera di Vicinato ha offerto un nuovo forum di cooperazione tra l'Unione europea e alcuni Paesi mediorientali, come Israele, Giordania, l'Autorità Palestinese, il Libano e la Siria. La PEV, in particolare, garantisce un livello avanzato di integrazione tra gli Stati partecipanti e l'economia dell'Unione europea, a patto che vengano soddisfatti determinati obiettivi politici. Ad esempio, nel Piano d'Azione stipulato con l'Autorità Palestinese, l'Unione ha condizionato il livello di cooperazione in ambito economico con la capacità dell'Autorità Palestinese di implementare determinate riforme in ambito politico e di adempiere i propri obblighi relativamente al processo di pace. Allo stesso modo, il Piano d'Azione stipulato con Israele contiene specifici riferimenti ad alcune questioni chiave del processo di pace, inclusi gli insediamenti israeliani e il rispetto dei diritti umani, anche se in quest'ultimo caso l'Unione è stata accusata di «non usare

¹¹⁶ G. H. Joffé, *The EU and the Mediterranean: Open Regionalism or Peripheral Dependence?*, in "European Union and New Regionalism", Mario Telò (edito da), Seconda Edizione, Ashgate, 2007, pag. 261.

¹¹⁷ Si veda il documento della Commissione europea *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours*, Bruxelles, Commissione europea, 11 Marzo 2003.

sufficientemente la clausola di condizionalità politica»¹¹⁸. In tal modo, l'Unione intende permettere ai Paesi mediorientali di «*espandere ulteriormente le proprie attività di prevenzione dei conflitti nel contesto Arabo-Israeliano*»¹¹⁹.

Il principale contributo della PEV al mantenimento della pace avviene «*attraverso la promozione della democrazia, della cooperazione regionale e del progresso socioeconomico, ognuno dei quali può tuttavia contribuire a un ambiente più positivo per la risoluzione dei conflitti*»¹²⁰.

Con il lancio della Politica Europea di Vicinato, l'Unione europea «*ha compiuto un incisivo passo verso una concezione più pragmatica della cooperazione Euro-Mediterranea*»¹²¹. In altri termini, la dimensione regionale di tale cooperazione ha ceduto il passo alla stipula di accordi bilaterali, i quali peraltro non pongono alcun chiaro e definito limite temporale per la realizzazione delle riforme in campo politico che gli Stati mediorientali devono realizzare.

Nel Novembre del 2006, l'Unione europea ha adottato lo Strumento per la Stabilità¹²², un nuovo specifico strumento finanziario che opera nell'ambito della prevenzione dei conflitti, della gestione delle crisi e delle pratiche di *peacebuilding*, avente lo scopo di supportare tecnicamente e finanziariamente l'attuazione dei programmi di assistenza in tempo di crisi e di instabilità politica. Lo strumento, come si legge nel Regolamento attuativo, è complementare e compatibile con le misure adottate dall'Unione nell'ambito della Politica Estera e di Sicurezza Comune al fine perseguire gli obiettivi di cui al Titolo

¹¹⁸ C. Musu, *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process. The Quicksands of Politics*, Palgrave Macmillan, 2010, pag. 134.

¹¹⁹ P. Mueller, *Europe's Foreign Policy and the Middle East Peace Process: The Construction of EU Actorness in Conflict Resolution*, in "Perspectives on European Politics and Society", vol. 14:1, 13 Febbraio 2013, pag. 30.

¹²⁰ Ferrero-Waldner, Commissario europeo per le relazioni esterne e la politica europea di vicinato, citato in R. H. Santini, *The EU's democracy promotion in Middle East and North Africa. Compromising with security concerns?*, in "The EU and Multilateral Security Governance", Routledge, 2013, pag. 127.

¹²¹ S. Panebianco, *The EU and the Middle East*, in "The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's role in the world", F. Bindi, Brookings Institute Press, 2010, pag. 188.

¹²² Regolamento n° 1717/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, 15 Novembre 2006, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 24 Novembre 2006, L 327, pagg. 1-11.

V del TUE. L'assistenza tecnica e finanziaria della Comunità per realizzare tali finalità può essere fornita in risposta a una situazione di urgenza, a una crisi o al delinearsi di una crisi, a una situazione che rappresenta una minaccia per la democrazia, l'ordinamento giuridico e l'ordine pubblico, la protezione dei diritti umani e delle libertà fondamentali o la sicurezza degli individui, a una situazione che rischi di aggravarsi e sfociare in un conflitto armato o di destabilizzare gravemente il paese o i paesi terzi interessati. L'assistenza tecnica e finanziaria riguarda determinati ambiti specifici, come ad esempio il sostegno allo sviluppo di istituzioni statali democratiche e pluralistiche, comprese misure per rafforzare il ruolo delle donne in tali istituzioni; il sostegno per lo sviluppo di un'amministrazione civile efficiente, nonché dei relativi apparati giuridici a livello nazionale e locale, di una giustizia indipendente, della buona governance e dello Stato di diritto, ivi compresa la cooperazione tecnica non militare per rafforzare il controllo civile generale e sorvegliare il sistema di sicurezza, nonché misure per rafforzare le capacità delle autorità nel far rispettare la legge; infine, merita di essere citato il sostegno a misure per promuovere e difendere il rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, della democrazia e dello Stato di diritto, e dei relativi strumenti internazionali.

Lo Strumento per la Stabilità, fin dalla sua adozione, è stato più volte utilizzato per promuovere la pace nel Medio Oriente. In termini di distribuzione geografica, nel 2007 e nel 2008 sono stati impegnati complessivamente 220 milioni di euro per realizzare 59 azioni in tutto il mondo, di cui un 12% destinato esclusivamente al Medio Oriente (in particolare a favore del Libano, dei Territori Palestinesi e dei profughi iracheni in Siria)¹²³.

Più recentemente, lo Strumento per la Stabilità è stato utilizzato nelle recenti crisi libica e siriana. Nell'Aprile 2012, tramite tale

¹²³ Rapporto annuale della Commissione europea relativo allo Strumento per la Stabilità, Commissione europea, Bruxelles, 9 Luglio 2009.

strumento, l'Unione europea ha aiutato il dispiegamento della UN-SMIS, la missione di supervisione delle Nazioni Unite in Siria, assicurando ad esempio il dispiegamento immediato, a Damasco, di 25 auto blindate, e fornendo assistenza finanziaria agli Stati confinanti con la Siria al fine di affrontare l'esodo di rifugiati siriani. In Libia, invece, l'Unione ha fornito assistenza nello sviluppo delle capacità statali di risposta alla situazione di crisi, attraverso la protezione di gruppi vulnerabili e la rimozione di materiale inesplosivo¹²⁴.

Nel periodo 2007-2012, tramite lo Strumento per la Stabilità, l'Unione ha fornito finanziamenti economici e tecnici nel Medio Oriente per un totale di 209.89 milioni di euro, pari al 24.1% del totale dei fondi utilizzati a livello mondiale. L'Unione, in particolare, ha destinato tali finanziamenti alla riforma del sistema di sicurezza (finanziando ad esempio la missione EUPOL COPPS), alla sicurezza delle frontiere (finanziando la EUBAM Rafah), alla risoluzione dei conflitti e all'assistenza dei rifugiati (relativamente al conflitto arabo-israeliano), allo svolgimento di libere elezioni e alla ricostruzione post-conflittuale (finanziando la missione EUJUST Lex Iraq)¹²⁵.

Come sostiene la stessa Commissione europea in un rapporto pubblicato nel Luglio del 2013, grazie allo Strumento per la Stabilità l'Unione europea è stata in grado di agire prontamente nella prevenzione dei conflitti e nella gestione delle crisi dispiegando la propria azione in più di cinquanta Paesi, tra i quali rientrano i recenti conflitti in Libia e in Siria¹²⁶.

Lo Strumento per la Stabilità si rileva uno strumento efficace nel supportare le azioni intraprese dall'Unione europea per il mante-

¹²⁴ Rapporto annuale della Commissione europea relativo allo Strumento per la Stabilità, Commissione europea, Bruxelles, 26 Luglio 2013.

¹²⁵ Commission Staff Working Document accompanying the 2012 Annual Report on the Instrument for Stability, Commissione europea, Bruxelles, 26 Luglio 2013. I finanziamenti per la EUPOL Afghanistan sono ricompresi nella sezione regionale dedicata all'Asia e al Pacifico. A fronte di un totale speso per quest'area pari al 19.2% dei fondi totali del periodo 2007-2012, per l'Afghanistan è stata spesa una quota pari allo 6,54%.

¹²⁶ EU's Instrument for Stability: a key contributor in EU responses to international conflicts and crises in 2012, European Commission, Press Release, Bruxelles, 29 Luglio 2013.

nimento della pace. Difatti, uno dei problemi più volte citati dalla dottrina riguarda appunto le scarse risorse economiche messe a disposizione per la realizzazione di interventi concreti volti al mantenimento della pace. Lo strumento in questione cerca in particolare di superare le difficoltà, più volte incontrate, relativamente alla lentezza delle procedure burocratiche in base alle quali finanziare tali interventi.

Gli strumenti e le politiche in questione hanno rafforzato la vocazione dell'Unione europea quale attore internazionale impegnato nella promozione della pace tramite il ricorso a strumenti civili piuttosto che militari. Se l'Unione volesse maggiormente incidere sulla situazione mediorientale, potrebbe concepire tali politiche come un “sostegno” ad operazioni di gestione delle crisi, o a pratiche di *peacemaking*, piuttosto che utilizzarle in maniera isolata e a sé stante. Difatti, le speranze di potere condizionare politicamente i destinatari di tali politiche sono state costantemente disilluse. Lo Strumento per la Stabilità, ad esempio, potrebbe costituire un interessante precedente a riguardo.

Conclusioni

Il ruolo svolto dall'Unione europea nel mantenimento della pace nel Medio Oriente si contraddistingue per essere un ruolo “multifunzionale”: a seconda del contesto e della situazione, l'Unione decide di adottare diversi strumenti e varie politiche. Si tratta di una peculiarità tipica dell'Unione, la quale da questo punto di vista risulta essere una organizzazione internazionale “sui generis”, poiché ha a propria disposizione più di un solo *asset* di strumenti da poter utilizzare. Nel contempo, però, quello che potrebbe essere un suo punto di forza diviene, a volte, una sua debolezza: la possibilità di ricorrere a strumenti di *soft power* rende spesso vano il ricorso a strumenti maggiormente incisivi, e costituisce nel contempo una sorta di “alibi” per quegli Stati membri poco propensi a consentire all'Unione europea di svolgere un ruolo più incisivo nel mantenimento della pace nel Medio Oriente.

Difatti, sia nel caso del conflitto in Afghanistan e in Iraq, che nelle recenti crisi libica e siriana, l'Unione europea non è stata in grado di dispiegare un'operazione militare di gestione delle crisi. Cioè a dire, l'Unione ha preferito intervenire nella fase post-conflittuale attraverso la costituzione delle missioni civili discusse nel presente elaborato. Indubbiamente, il Medio Oriente costituisce un interessante “laboratorio politico” per testare le capacità dell'Unione nel mantenimento della pace agendo da una prospettiva civile anziché militare. Gli Stati mediorientali, difatti, sono contraddistinti da istituzioni fragili, soggette a corruzione e continue violenze, incapaci molte volte di assolvere i propri compiti, che richiedono dunque di essere coadiuvate nella loro progressiva formazione.

Purtroppo, il ruolo svolto dall'Unione nella gestione delle crisi, tramite il ricorso alle pratiche del *peacebuilding* e alla costituzione

delle missioni civili di mantenimento della pace, incontra serie difficoltà quotidiane. Un punto di criticità evidente riguarda l'immobilità dell'Unione dinnanzi alle quotidiane operazioni eversive condotte, ad esempio, dai talebani in Afghanistan, o dalle varie fazioni religiose in Iraq e nei Territori Palestinesi. In tali situazioni, non solo l'Unione non dispone degli strumenti e dei mezzi necessari per affrontare simili inconvenienti quotidiani, ma le stesse attività civili subiscono allarmanti sospensioni e danneggiamenti da questi ultimi. È possibile dunque interrogarsi sulla possibilità di condurre missioni civili in contesti che, benché siano formalmente considerati post-conflittuali, sono in realtà contraddistinti da continue violenze intestine che non sfociano necessariamente in un conflitto armato. Si potrebbe dunque pensare, per il contesto mediorientale, alla costituzione di interventi operativi misti, militari e civili, con la componente militare impegnata esclusivamente nella protezione e nella salvaguardia della missione e del personale.

Lo strumento delle sanzioni, invece, dimostra come, in alcuni casi, l'Unione disponga della volontà politica e della capacità di incidere sullo svolgimento di un conflitto tramite l'utilizzo di uno strumento che si colloca a metà strada tra quelli di *soft power* e *hard power*. In particolare, come è stato dimostrato nel caso della Libia e della Siria, l'Unione europea contribuisce al ripristino della pace minando la capacità stessa di un regime autoritario nel reperire mezzi e strumenti necessari a reprimere i dissidenti e a commettere pesanti violazioni dei diritti umani. Tuttavia, dati i suoi legami economici e strategici con il Medio Oriente, l'Unione dovrebbe concentrare maggiormente i suoi sforzi sugli aspetti economici di questi strumenti, anche nel caso in cui il loro utilizzo potrebbe essere non conforme agli interessi economici degli Stati membri.

Nel contesto del conflitto arabo-israeliano, invece, l'Unione europea ha finora attuato una strategia che si è rivelata alquanto fallimentare. L'opinione di chi scrive è che, per quanto gli aspetti econo-

mici, sui quali si è concentrata l'Unione, costituiscono una componente fondamentale di qualsivoglia approccio di risoluzione dei conflitti, vi è un aspetto peculiare del contesto mediorientale con il quale occorre interfacciarsi, e che purtroppo spesso volte viene posto in secondo piano; si tratta delle credenze religiose e, in generale, della laicità dello Stato. Volendo definire quest'ultima, potremmo sostenere che essa coincida «da un lato, con la libera scelta e con il libero esercizio della ragione critica e, dall'altro, con il riconoscimento che la legittimità dello Stato prescinde dal rispetto di principi di tipo religioso. Va pertanto definito laico quello Stato che assicura a tutti la libertà e il diritto di criticare tutti e tutto. E ancora, potrà essere considerato laico, quel singolo che riconosce la legittimità dello Stato e delle sue decisioni anche quando queste ultime sono dettate da norme che non coincidono con le proprie credenze religiose e quello Stato che trae la propria legittimità da regole prestabilite e non dall'adesione a determinati principi religiosi»¹. Da un'attenta analisi del contesto mediorientale, si evince chiaramente come la proposizione succitata non venga rispettata neanche in minima parte: difatti, riconoscendo l'Islam quale religione ufficiale dello Stato, e ancorando a quest'ultima la legittimità delle leggi emanate dal Parlamento, la maggior parte degli Stati mediorientali crea una sorta di cordone sanitario che lega indissolubilmente Stato e religione. Essi, al contrario, dovrebbero essere disgiunti, essendo la cosiddetta secolarizzazione una condizione necessaria per la realizzazione di un regime democratico che poggi le proprie fondamenta su un assetto stabile e pacifico. E a smentire questa considerazione, non basta enunciare il riconoscimento della libertà religiosa contenuta nei testi costituzionali poiché, nei fatti, persistono ancora pesanti discriminazioni contro coloro i quali professano religioni diverse rispetto all'Islam. Occorrerebbe

¹ E. Di Nuoscio, *Epistemologia del dialogo*, 2011, pag. 83.

dunque diffondere l'idea che la religione, e i suoi dogmi privati, non debbano essere confusi con le verità pubbliche.

Nelle missioni civili di gestione delle crisi, ad esempio, si potrebbe pensare a una componente principalmente dedicata al rispetto della libertà religiosa e alla laicità dello Stato, avente come destinatari principali la popolazione civile e i responsabili del settore educativo. L'inclusione della popolazione civile tra gli attori direttamente coinvolti nelle pratiche di formazione potrebbe rappresentare un'autentica novità per le missioni civili dell'Unione, poiché queste ultime si indirizzano, al momento, soltanto a specifici attori istituzionali, come le forze di polizia, i magistrati, il personale dei Ministeri e quello delle strutture detentive. Ovviamente, si dovrebbe trattare esclusivamente di pratiche di formazione, evitando di imporre dall'esterno un determinato modello educativo, che esula dalle caratteristiche precipue di imparzialità delle missioni di *peacebuilding*.

È evidente che, nonostante la separazione operata nel presente elaborato tra le attività di gestione delle crisi e quelle di risoluzione dei conflitti, le operazioni condotte nell'una si riflettono negli esiti dell'altra. Cioè a dire, come illustrato in precedenza, vi sono effetti di *spill-over* che si dispiegano dalle missioni civili di mantenimento della pace sull'intero assetto del processo di pace mediorientale. In tal modo, l'Unione europea si inserisce indirettamente nella dimensione politica del processo di pace arabo-israeliano. Tuttavia, un suo coinvolgimento diretto rimane sempre auspicabile. Ciò che, a giudizio di chi scrive, rimane in dubbio riguarda la possibilità di esportare il modello di regionalismo europeo nel contesto mediorientale al fine di promuovere la pace attraverso l'integrazione progressiva delle economie e delle società della regione. Il modello di regionalismo europeo, difatti, ha creato le basi per la convivenza pacifica tra gli Stati europei che, nell'arco di venti anni, avevano dato vita a ben due conflitti mondiali. Tale modello, tuttavia, risulta di difficile applicazione nel contesto mediorientale; basti ricordare che, in Europa, la nascita e il progres-

sivo sviluppo della democrazia e delle società pacifiche sono stati possibili anche grazie, tra l'altro, a una religione, quella cristiana, che ha alla sua base valori fortemente democratici: tolleranza, rispetto, perdono, e così via. La nostra, è un'Europa secolarizzata, nella quale vige la netta distinzione tra Stato e religione: un'Europa laica. La religione cristiana ha permesso alla democrazia di scavarsi un proprio solco nel quale far germogliare i propri semi, dai quali è maturata altresì tutta una serie di diritti e libertà.

Negli Stati mediorientali, al contrario, nonostante i diritti e le libertà fondamentali siano riconosciuti da vari testi costituzionali, ciò avviene all'interno di un alveo di ambiguità. Difatti, l'enunciazione di molti dei diritti e delle libertà è seguita dalla necessità che gli stessi siano "regolati tramite legge ordinaria". Ebbene, ancorare l'applicazione di questi diritti all'emanazione di una legge ordinaria equivale a subordinarli al volere di una maggioranza parlamentare, e dunque a privarli di quel contenuto di universalità che li caratterizza. Una maggioranza parlamentare che, negli Stati mediorientali, coincide con una maggioranza fortemente religiosa, che agisce in base ai precetti coranici.

Le persistenti divisioni interne agli Stati membri, in aggiunta alla mancanza di un unico e coerente approccio in politica estera, hanno ricadute anche nel contesto mediorientale. Ciò significa che, qualora l'Unione europea volesse svolgere un ruolo più attivo nel mantenimento della pace nel Medio Oriente, incontrerebbe determinate resistenze interne da dover superare.

Bibliografia

Fonti primarie

- AA.VV., *EU Civilian Missions in the Palestinian Territories: Frustrated Reform and Suspended Security*, Centro Internacional de Toledo para la paz, Giugno 2006.
- M. A. ACOSTA SANCHEZ, *Las operaciones Petersberg de la UE y el Tratado de Lisboa*, in “Revista de Estudios Europeos”, n° 51, 2009, pagg. 9-43.
- M. A. ACOSTA SANCHEZ, *The EU's Military Crisis Management Operations: Petersberg Tasks and International Peace*, LAMBERT Academic Publishing, 2011.
- H. AL-MOMANI e S. A. RENNICK, *EU's Peace Building Efforts in the Middle East: Political and Cultural Dilemmas*, DJUCO, Working Paper n° 2, Dicembre 2011, Odense, Denmark.
- M. ASSEBURG, *European Conflict Management in the Middle East. Toward a More Effective Approach*, Carnegie Middle East Center, n° 14, Febbraio 2009.
- M. ASSEBURG, *From declaration to implementation? The three dimensions of European policy towards the conflict*, in “The European Union and the crisis in the Middle East”, ISS, Chaillot Paper, n°62, Luglio 2003.
- G. AYBET, *ESDP and new security challenges: how the Petersberg tasks have come a long way*, in “Turkish Policy Quarterly 3.2”, 2004.
- S. B. ANDERSON, *The Amsterdam CFSP components: a lowest common denominator agreement?*, in “Current Politics and Economics of Europe”, Vol. 10, n° 2, 2000.
- A. ARAN, *Europe and the Arab-Israeli Conflict. Towards a New Diplomatic Engagement?*, in “Europe and the Middle East: the hour of the EU?”, G. Faleg e B. Wassenbger (edito da), Peterlang, 2012.
- J. BABIĆ, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union After the Lisbon Treaty*, in “Western Balkans Security Observer”, n° 17, Aprile-Giugno 2010.

- A. BASSU, *Il mantenimento della pace nel diritto dell'UE*, Milano, A. Giuffrè, 2007.
- C. BEAUCILLON, *Les mesures restrictives de l'Union européenne*, in "Travaux de droit international et européen", n° 28, Bruxelles, Bruylant, 2013, pagg. 8-22.
- J. BELLAMY e P. D. WILLIAMS, *Understanding peacekeeping*, Second Edition, Polity pr, 2010.
- F. BINDI, *European Union Foreign Policy: a historical overview*, in "The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe's role in the world", F. BINDI, Brookings Institute Press, 2010.
- S. BLOCKMANS, *The EU's External Action towards the Middle East: Resolution required*, CEPS, 7 Gennaio 2013.
- S. BLOCKMANS e C. HILLION, *EEAS 2.0: a legal commentary on Council Decision 2010/427/EU establishing the organisation and functioning of the European External Action Service*, Swedish Institute for European Policy Studies, 2013.
- S. BLOCKMANS e R. A. WESSEL, *The European Union and crisis management: Will the Lisbon Treaty make the EU more effective?*, in "CLEER Working Papers", Centre for the Law of EU External Relations, 2009/1.
- D. BOURIS, *The European Union's role in the Palestinian Territories: state-building through Security Sector Reform?*, in "European Security", 21:2, 5 Aprile 2012.
- E. BULUT, *EUBAM Rafah (Palestinian territories)*, in "European Security and Defence Policy – The First 10 Years (1999-2009)", Chaillot Paper, EU Institute for Security Studies, 2009.
- I. CAMERON, *EU Sanctions: Law and Policy Issues Concerning Restrictive Measures*, Intersentia, 2013.
- M. COMELLI e N. PIROZZI (a cura di), *La cooperazione tra l'Unione europea e la Nato*, Servizio Affari Internazionali del Senato della Repubblica, n° 69, Maggio 2007.
- B. CONFORTI e C. FOCARELLI, *Le Nazioni Unite*, CEDAM, IX Ed., 2012.
- H. VAN DE BROEK, *Why Europe needs a Common Foreign and Security Policy*, in "European Foreign Affairs Review", 1:1-5, 1996.

- A. CAMMARATA, *La Politique Etrangere et de Securite Commune de l'Unione Europeenne. Une analyse politico-giuridice*, in "Affari Sociali Internazionali", Vol. 22, 1994, pagg. 63-119.
- D. CHALMERS, G. DAVIES, G. MONTI, *European Union Law*, Seconda Edizione, Cambridge, 2010.
- C. S. CHIVVIS, *EU Civilian Crisis Management: the record so far*, National Defence Research Institute, RAND Corporation, 2010.
- J. CHOPRA, *Introducing Peace-Maintenance*, in "Global Governance", n° 4, 1998.
- J. CHOPRA e altri, *Political Task of Peace-Maintenance*, in "Small Wars and Insurgencies", 10:2, 1999.
- A. CHRISTOVA, *Seven Years of EUJUST LEX: The Challenge of Rule of Law in Iraq*, in "Journal of Contemporary European Research", n° 9 (3), 2013.
- S. COLOMBO e B. VOLTOLINI, *EU Democracy Promotion and Electoral Politics between "Milieu Goals" and "Possession Goals"*, in "Europe and the Middle East: the hour of the EU?", G. Faleg e B. Wassenbger (edito da), Peterlang, 2012.
- E. DI NUOSCIO, *Epistemologia del dialogo*, 2011.
- H. DA FONSECA-WOLLHEIM, *Ten Years of European Political Cooperation*, Bruxelles, Marzo 1981.
- S. DAGAND, *The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP*, in "European Security Review", n° 37, ISIS Institute, Marzo 2008.
- R. DANNREUTHER, *The Middle East. Towards a substantive European role in the peace process?*, in "European Union Foreign Policy and Security Policy. Towards a Neighbourhood Strategy", Routledge, 2004.
- F. DI CAMILLO e V. MIRANDA, *L'Unione europea e la politica di sicurezza e di difesa comune: elementi*, Documenti IAI 2012, Aprile 2012.
- A. DEEB, *Egyptian authorities open Rafah crossing for five days*, 24 Dicembre 2013, su www.demotix.com.

- F. DEHOUSSE, *After Amsterdam: A Report on the Common Foreign and Security Policy of the European Union*, in "European Journal of International Law", n° 9, 1998, pagg. 525-536.
- S. DOSENRODE e A. STUBKJÆR, *The European Union and the Middle East*, Contemporary European Studies, 12, Sheffield Academic Press, A continuum imprint, 2002.
- R. DRULAKOVA, *Assessing the Effectiveness of Eu Sanctions Policy*, in "Central European Journal of International and Security Studies", Vol. 4, Issue 1, CEJISS, Praga, 2010.
- S. DUKE, *CESDP: Nice's Overtrumped Success?*, in "European Foreign Affairs Review", n° 6, 2001, pagg. 162-167.
- E. DUQUETTE, *The European Union's Common Foreign and Security Policy: Emerging from the U.S. Shadow*, in "7 University of California at Davis Journal of International Law and Policy", 169, 2001.
- M. ERIKSSON, *Targeting Peace. Understanding UN and EU Targeted Sanctions*, Ashgate Publishing Company, 2011.
- F. FINK-HOOIJER, *The Common Foreign and Security Policy of the European Union*, in "European Journal of International Law", Vol. 5, n° 2, 1994, pagg. 173-198.
- M. GĂINAR, *Aux origines de la diplomatie européenne: les neuf et la coopération politique européenne de 1973 à 1980*, P.I.E. Peter Lang, 2012, pagg. 191-214.
- F. GIUMELLI, *How EU Sanctions Work: A new narrative*, Chaillot Paper, n° 129, European Union Institute for Security Studies, Parigi, Maggio 2013.
- N. GNESOTTO, *An ever closer Union?*, in "Newsletter", n° 32, WEU Institute for Security Studies, Gennaio 2001.
- C. GOURLAY (e altri), *Civilian Crisis Management: the EU Way*, Chaillot Paper, n° 90, Giugno 2006.
- S. GRASSI, *L'introduzione delle operazioni di peacekeeping nel Trattato di Amsterdam: profili giuridici ed implicazioni politiche*, in "La comunità internazionale", 1998.
- E. GRECO, N. PIROZZI, S. SILVESTRI (a cura di), *L'Unione europea e la gestione delle crisi: istituzioni e capacità*, Documenti IAI 2010, n° 27, Dicembre 2010.

- G. GREVI, *ESDP Institutions*, in “European Security and Defence Policy – The First 10 Years (1999-2009)”, Chaillot Paper, EU Institute for Security Studies, 2009, pagg. 19-53.
- B. GUEYNARD, *Near East ou Middle East: histoire d’une terminologie*, in “Outre-Terre”, n° 3, 2005/4, pagg. 17-20.
- G. GUILLE, *The Lisbon Treaty and its implications for CFSP/ESDP*, in “Briefing Paper”, Policy Department External Policies – Security and Defence, Febbraio 2008.
- R. JENKINS, *The Community’s role in the world*, Institut Royal des Relations Internationales, Bruxelles, 6 Novembre 1980.
- S. KEUKELEIRE, *European Security and Defence Policy: from Taboo to a Spearhead of EU Foreign Policy?*, in “The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe’s role in the world”, F. Bindi, Brookings Institute Press, 2010.
- P. KOUTRAKOS, *The EU Common Security and Defence Policy*, Oxford EU Law Library, 2013.
- J-Y HAINE (a cura di), *From Laeken to Copenhagen – European defence: core documents*, Chaillot Paper, n° 57, 1 Febbraio 2003.
- M. HATZIGEORGIOPOULOS, *EUPOL COPPS: What contribution to the resolution of the Arab-Israeli conflict?*, in “European Security Review”, n° 69, ISIS Europe, Novembre 2013.
- C. HILL, *The EU’s Capacity for Conflict Prevention*, in “European Foreign Affairs Review”, n° 6, 2001, pagg. 315-333.
- E. G. H. JOFFÉ, *Relations between the Middle East and the West*, in “The Middle East Journal”, Vol. 48, n° 2, 1994, pagg. 211-308.
- E. G. H. JOFFÉ, *The EU and the Mediterranean: Open Regionalism or Peripheral Dependence?*, in “European Union and New Regionalism”, Mario TELÒ (edito da), Seconda Edizione, Ashgate, 2007.
- T. Ö. KAYA, *The Middle East Peace Process and the EU. Foreign Policy and Security Strategy in International Politics*, I.B. Tauris, London, 2013.
- A. KERKKÄNEN, H. RANTANEN & J. SUNDQVIST, *Building Capacity for the Palestinian Civil Police: EUPOL COPPS and Communications Project*, in “CMC Finland Civilian Crisis Management Studies”, Vol. 1, n° 3, 2008.

- D. KORSKI, *The integrated rule of law mission for Iraq (EUJUST LEX)*, in “European Security and Defence Policy – The First 10 Years (1999-2009)”, Chaillot Paper, EU Institute for Security Studies, 2009.
- D. KORSKI e R. GOWAN, *Can the EU Rebuild Failing States? A Review of Europe’s Civilian Capabilities*, European Council on Foreign Relations (Think-Tank), Ottobre 2009.
- E. LAIPSON, *Europe’s Role in the Middle East: enduring ties, emerging opportunities*, in “Middle East Journal”, Vol 44, n° 1, 1990, pagg. 7-17.
- M. H.A. LARIVÉ, *From speeches to actions: EU involvement in the war in Afghanistan through the EUPOL Afghanistan Mission*, in “European Security”, 21:2, 11 Aprile 2012.
- S. LARSSON, E.-K. OLSSON, B. RAMBERG, *Crisis Decision Making in the European Union*, Crisis Management Europe Research Program, 2005.
- U. LEANZA, *Il nuovo multilateralismo nel mantenimento della pace: Nazioni Unite ed Unione Europea*, in “La Comunità internazionale”, Fasc. 1, 2007.
- K. LENAERTS, P. VAN NUFFEL, *European Union Law*, Terza Edizione, Sweet & Maxwell, 2011.
- D. LENNON, *The European Union and the Middle East*, in “Europe in the New Century. Visions of an Emerging Superpower”, Robert J. Guttman (edito da), 2001.
- G. MAGANZA, *The Treaty of Amsterdam’s Changes to the Common Foreign and Security Chapter and an Overview of the Opening Enlargement Process*, in “Fordham International Law Journal”, Volume 22, Issue 6, 1998, pagg. S174-S181.
- R. MATARAZZO, *Le strutture istituzionali della Pesd*, in “Le forze di pace dell’Unione Europea” (a cura di Natalino Ronzitti), Rubbettino Editore, 2005, CeMiSS, pagg. 21-36.
- A. MATTELAER, *The CSDP Mission Planning Process of the European Union: Innovations and Shortfalls*, in Vanhoonacker, Sophie, Hylke Dijkstra and Heidi Maurer (eds). *Understanding the Role of Bureaucracy in the European Security and Defence Policy*, European Integratio online Papers (EIOP), Special Issue 1, Vol. 14.

- R. MILLER, *The Business of Politics, the Politics of Business. Turning EU Economic Power into Political Influence in the Middle East Conflict*, in “Europe and the Middle East: the hour of the EU?”, G. Faleg e B. Wassenbger (edito da), Peterlang, 2012.
- A. MISSIROLI, *European Security and Defence: The Case for Setting ‘Convergence Criteria’*, in “European Foreign Affairs Review”, n° 4, 1999, pagg. 485-495.
- A. MISSIROLI (a cura di), *From Copenhagen to Brussels – European defence: core documents, Volume IV*, Chaillot Paper, n° 67, 1 Dicembre 2003.
- D. E. MIX, *The European Union: Foreign and Security Policy*, Congressional Research Service, CSR Report for Congress, 15 Agosto 2011.
- P. MUELLER, *Europe’s Foreign Policy and the Middle East Peace Process: The Construction of EU Actorness in Conflict Resolution*, in “Perspectives on European Politics and Society”, vol. 14:1, 13 Febbraio 2013.
- G. MULLER-BRANDECK-BOCQUET, *The New CFSP and ESDP Decision-Making System of the European Union*, in “European Foreign Affairs Review”, n° 7, 2002, pagg. 261-282.
- D. T. MURPHY, *European Political Cooperation after the Single European Act: The Future of Foreign Affairs in the European Communities*, in “Boston College International and Comparative Law Review”, Vol. 12, Issue 2, 1989.
- C. MUSU, *European Union Policy towards the Arab-Israeli Peace Process. The Quicksands of Politics*, Palgrave Macmillan, 2010.
- S. NUTTAL, *Antonio Missirolì, CFSP, Defence and Flexibility (Institute for Security Studies, Paris, Chaillot Papers 38, February 2000), Book reviews*, in “European Foreign Affairs Review”, n° 5, 2000, pagg. 588-589.
- F. PAGANI, *A New Gear in the CFSP Machinery: Integration of the Petersberg Tasks in the Treaty on European Union*, in “European Journal of International Law”, n° 9, 1998.
- S. PANEBIANCO, *The EU and the Middle East*, in “The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe’s role in the world”, F. Bindi, Brookings Institute Press, 2010, pagg. 183-194.

- A. G. PASSAS, D.G. DIMITRAKOPOLOUS, *The Treaty of Nice, the presumed end of incrementalism and the future of the European Union*.
- L. PERAL, *The EU Police Mission in Afghanistan (EUPOL Afghanistan)*, in “European Security and Defence Policy – The First 10 Years (1999-2009)”, Chaillot Paper, EU Institute for Security Studies, 2009.
- C. PIENING, *Global Europe: The European Union in World Affairs*, Lynne Rienner Publishers, Londra, 1997.
- M. PIERINI, *Towards a European Foreign Policy?*, Delegation of the Commission of the European Communities, Ottobre 1983.
- N. PIROZZI, *L’Unione Europea e la gestione delle crisi*, in “L’Unione Europea attore di sicurezza regionale e globale” (a cura di G. Bonvicini), Milano, Franco Angeli, 2010.
- L. N. PNEVMATICOU, *Aspects juridiques de la Politique Européenne de Sécurité et de Défense*, in “Occasional Papers” 31, Institut d’études de sécurité, Novembre 2001.
- C. PORTELA, *The EU’s Sanctions against Syria: Conflict Management by Other Means*, in “Security Policy Brief”, n° 38, Settembre 2012, EGMONT, Royal Institute for International Relations.
- C. PORTELA, *European Union Sanctions and Foreign Policy. When and why do they work?*, Routledge, 2010.
- N. RASTOGI, *Gaza: the Basics. Some history and background on the Gaza strip*, 25 Gennaio 2008, su www.slate.com.
- M. ROSCINI, *L’art. 17 del Trattato sull’Unione Europea e i compiti delle Forze di pace*, in “Le forze di pace dell’Unione Europea” (a cura di Natalino Ronzitti), Rubbettino Editore, 2005, CeMiSS, pagg. 54-74.
- R. H. SANTINI, *The EU’s democracy promotion in Middle East and North Africa. Compromising with security concerns?*, in “The EU and Multilateral Security Governance”, Routledge, 2013.
- H. SICHERMAN, *Europe’s role in the Middle East: illusions and realities*, in “ORBIS – A Journal of World Affairs, Vol. 28, n° 4, 1985, pagg. 803-828.
- L. SIMON e A. MATTELAR, *EUnity of Command – The Planning and Conduct of CSDP Operations*, in “Egmont Paper”, n° 41, Royal Institute for International Relations, Gennaio 2011.

- A. SPINELLI ed E. ROSSI, *Lettera dei federalisti confinati a Ventotene a Carlo Sforza*, in “Historical Archives of the European Union – Walter Lipgens”, WL 118, Firenze.
- S. STRAVIDIS, *European Security and Defence after Nice*, in “Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics”, University of Catania, Marzo 2001.
- S. STAVRIDIS, *Why the ‘Militarising’ of the European Union is strengthening the concept of a ‘Civilian power Europe’*, EUI Working Papers, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, RSC n° 2001/17.
- M. TELÒ, *The European Union and the Challenges of the Near Abroad*, in “European Union and New Regionalism”, Mario Telò (edito da), Seconda Edizione, Ashgate, 2007.
- N. TOCCI, *The EU and Conflict Resolution. Promoting peace in the backyard*, Routledge, 2007.
- N. TOCCI e B. VOLTOLINI, *Europe, the Mediterranean, and the Middle East. A Story of Concentric Circles*, in “European Foreign Policies: does Europe still Matter?”, T. Ronald, 2010.
- P. TSAKALOYANNIS e D. BOURANTONIS, *The European Union’s Common Foreign and Security Policy and the Reform of the Security Council*, in “European Foreign Affairs Review”, 2:197-209, 1997.
- N. VEROLA, *The New EU Foreign Policy under the Treaty of Lisbon*, in “The Foreign Policy of the European Union: Assessing Europe’s role in the world”, F. Bindi, Brookings Institute Press, 2010.
- A. VINES, *The effectiveness of UN and EU sanctions: lessons for the twenty-first century*, in “International Affairs”, n° 88, Aprile 2012.
- S. WHITE, *EUJUST LEX – The EU Integrated Rule of Law Mission for Iraq*, 15 Dicembre 2008, su www.defenceandstrategy.eu.
- W. WESSELS, *The institutional development of the Common Foreign, Security and Defence Policy. Theoretical Perspectives: Beyond the supranational and intergovernmental dichotomy*, 2004.
- W. WESSELS e F. BOPP, *The Institutional Architecture of CFSP after the Lisbon Treaty – Constitutional breakthrough or challenges ahead?*, in “Challenge Liberty and Security”, Research Paper n° 10, Giugno 2008.

Documenti ufficiali e Dichiarazioni

Agreed Principles for Rafah Crossing, 15 Novembre 2005, reperibile su www.eubam-rafah.eu/files.

Appeal of the Nine Foreign Ministers for a suspension of hostilities in the Middle East, 13 Ottobre 1973, in “Text Relating to the European Political Co-operation”, II Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1973, pag. 62.

Barcelona Declaration, 27-28 Novembre 1995, su www.eeas.europa.eu.

Briefing Paper, *The European Union Crisis Management Missions in the Occupied Palestinian Territories*, Novembre 2010, pag. 11.

Caso *Centro-Com*, Causa C-124/95, Sentenza del 14 Gennaio 1997, in “European Court Reports”, 1997, 114-133.

Commission Communication to the Council, *Sanctions against Iraq*, Bruxelles, 22 Agosto 1990.

Commission Staff Working Document accompanying the 2012 Annual Report on the Instrument for Stability, Commissione europea, Bruxelles, 26 Luglio 2013.

Communiqué issued after the 1st Meeting of the General Committee of the Euro-Arab Dialogue, Lussemburgo, 20 Maggio 1976, in “European Political Cooperation”, IV Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1982, pag. 88.

Communiqué issued after the Second Meeting of the General Committee of the Euro-Arab Dialogue, Tunisi, 12 Febbraio 1977, in “European Political Co-operation”, III Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1978, punto 13, pagg. 150-151.

Communiqué issued after the Third Meeting of the General Committee of the Euro-Arab Dialogue, Bruxelles, 28 Ottobre 1977, in “European Political Cooperation”, III Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1978, pag. 180.

Comunicato finale del vertice dell'Aja, 2 Dicembre 1969, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, Gennaio 1970, n° 1.

Comunicato stampa di Herr H-D. Genscher, Ministro degli Esteri tedesco, emesso al termine della quattordicesima riunione ministeriale convocata in ambito CPE dell'11 Giugno 1974, in "European Political Co-operation", III Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1978, pag. 85.

Conference of the Ministers of Foreign Affairs of the Six and the Ten on Political Cooperation, Roma, 5 Novembre 1971, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 12, 1971, pag. 26.

Declarations of the Foreign Ministers, 27 Marzo 1984, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 3, 1984, pagg. 79-80.

Declaration on the Future of the Union, punti 3 e 5, 26 Febbraio 2001, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee", 10 Marzo 2001, n° C 80.

Declaration on the Middle East Peace Process, Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Dublino, 13-14 Dicembre 1996.

Declaration on the Middle East, Presidency Conclusions, Annex VI, Seville European Council, 21-22 Giugno 2002, pag. 35.

Dibattito del Parlamento Europeo sulla cooperazione politica europea, 18 Novembre 1981, Bruxelles, in "Gazzetta ufficiale delle Comunità europee. Dibattiti del Parlamento Europeo", n° 1-277.

Dichiarazione di Jacques Santer sulla CIG, Strasburgo, 28 Febbraio 1996, in "The Press and Communication Service of the European Commission", Commission européenne, Speech /96/53, 20 Gennaio 2005, Bruxelles.

Dichiarazione di René Pleven sulla creazione di un'armata europea, 24 Ottobre 1950, Parigi.

Dichiarazione di Robert Schuman, 9 Maggio 1950, Parigi, disponibile su www.robert-schuman.eu.

Dichiarazione di politica europea del Movimento Europeo, 25-28 Febbraio 1949, Bruxelles, in "Nouvelles de l'Europe, Le Congrès de Bruxelles", Organisation et Activités du Mouvement Européen, Parigi.

Dichiarazione solenne sull'Unione Europea, 19 Giugno 1983, Stuttgart, in "Gazzetta ufficiale delle Comunità europee", Giugno 1983, n° 6.

Dichiarazione sul processo di pace nel Medio Oriente, Conclusioni della Presidenza, Allegato II, Consiglio europeo di Lussemburgo, 28-29 Giugno 1991, pag. 22.

Dichiarazione sul processo di pace nel Medio Oriente, Conclusioni della Presidenza, Allegato 1, Consiglio europeo di Maastricht, 9-10 Dicembre 1991, pag. 8.

Dichiarazione sul Medio Oriente, Conclusioni della Presidenza, Allegato 1, Consiglio europeo di Madrid, 26-27 Giugno 1989, pagg. 23-24.

Dichiarazione sul Medio Oriente, Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Strasburgo, 8-9 Dicembre 1989, pag. 17.

Dichiarazione sul Medio Oriente, Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Dublino, 25-26 Giugno 1990, pag. 34.

Dichiarazione sull'identità europea, 14 Dicembre 1973, Copenaghen, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", Dicembre 1973, n° 12.

Dichiarazione di Marsiglia, 13 Novembre 2000, disponibile su www.weu.int/documents/001113fr.pdf.

Discorso di Robert Schuman, 15 Febbraio 1951.

Discorso di Winston Churchill, 11 Agosto 1950, Strasburgo, in "Conseil de l'Europe – Assemblée consultative", Compte-rendu, Deuxième session. 7 au 28 août 1950. Tome I. Séances 1 à 12. 1950. Strasburgo.

Doc. 5603/04 del Consiglio dell'Unione europea, *Istituzione della formazione "Sanzioni" del gruppo RELEX*, Bruxelles, 22 Gennaio 2004.

Doc. 10198/1/04 REV 1 del Consiglio dell'Unione europea, *Principi di base sul ricorso a misure restrittive (sanzioni)*, Bruxelles, 7 Giugno 2004, pag. 2.

Doc. 8666/1/08 del Consiglio dell'Unione europea, *Aggiornamento delle migliori pratiche dell'UE per l'attuazione effettiva di misure restrittive*, Bruxelles, 14 Aprile 2008.

Doc. 17464/09 del Consiglio dell'Unione europea, *Guidelines on implementation and evaluation of restrictive measures (sanctions) in the framework of the EU Common Foreign and Security Policy*, Bruxelles, Versione aggiornata del 15 Dicembre 2009, pag. 5.

Doc S/RES/1970, United Nations Security Council, Resolution 1970 (2011), 26 Febbraio 2011.

DOC S/Res/2118, UN Security Council, 27 Settembre 2013.

Document on the European Identity published by the Nine Foreign Ministers, Copenhagen, 14 Dicembre 1973, in “European Political Cooperation”, V Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1988, punto 13, pag. 52.

Draft Constitution of the United States of Europe, 1944, New York, in “Historical Archives of the European Union”, ME 497, Firenze.

EU’s Instrument for Stability: a key contributor in EU responses to international conflicts and crises in 2012, European Commission, Press Release, Bruxelles, 29 Luglio 2013.

European Union Call for Peace in the Middle East, Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Amsterdam, 16-17 Giugno 1997.

EUJUST LEX Iraq: 1 July 2005 – 30 June 2010, Briefing Number 6, Ottobre 2009, in “European Security Review”, ISIS Europe.

EUJUST LEX Iraq: 1 July 2005 – 30 June 2012, Briefing Number 51, Settembre 2010, in “European Security Review”, ISIS Europe.

EUJUST LEX Iraq: 1 July 2005 – 30 June 2010, Briefing Number 52, Novembre 2010, in “European Security Review”, ISIS Europe.

EU Security and Defence – Core documents, Chaillot Paper, n° 75 (2004), 87 (2005), 98 (2006), 112 (2007), 117 (2008).

European Political Cooperation, Statement of the Foreign Ministers, Political Cooperation Meeting, 20 Settembre 1982, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° 9, 1982, pag. 53.

European Political Cooperation, Report on the ministerial discussions, Political Cooperation Meeting, Bruxelles, 23 Novembre 1982, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° 11, 1982, pag. 59.

European Political Cooperation, in “European File”, n° 13, 1983, European Commission, pag. 6.

European Political Cooperation, Foreign Ministers meeting on Political Cooperation, Parigi, 27 Febbraio 1984, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° 2, 1984, pag. 95.

European Political Cooperation, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1988.

Factsheet, EUPOL Afghanistan, Press Office, Ottobre 2013.

Foreign Ministers Conference on Political Union, 19 Novembre 1970, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° 1, 1971, pagg. 15-17.

Joint Declaration on European Defence, British-French Summit, Saint-Malo, 3-4 Dicembre 1998, Foreign and Commonwealth Office of the United Kingdom, 12 Agosto 2008.

Il piano d’Interlaken, Settembre 1948, in « Historical archives of the Council of Europe », Union paneuropéenne/Union parlementaire européenne, 1947, 24033, Strasburgo.

Intervento del Ministro degli Esteri tedesco Herr H-D. Genscher alla 33esima sessione dell’Assemblea Generale delle Nazioni Unite, New York, 26 Settembre 1978, in “European Political Co-operation”, IV Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1982, pag. 136.

Introduction to EPC, Press and Information Office, Federal Republic of German, 1988.

Measures taken by the Community, The Community’s reactions to the invasion of Afghanistan, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° 1, 1980, pag. 9.

Middle East Peace Process, Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Lussemburgo, 12-13 Dicembre 1997.

Mozione adottata dal movimento italiano per la Federazione europea, 27-28 Agosto 1943, Milano, in “Historical Archives of the European Union – Walter Lipgens”, WL 118, Firenze.

Petersberg Declaration, II section, point 4, 19 Giugno 1992, Bonn.

Political Cooperation, Annual Report to the European Parliament, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° 11, 1976, pag. 96.

Political Cooperation between the Nine. Second Report of the Ministers for Foreign Affairs, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° 9, 1973, pagg. 12-21.

Processo di pacificazione in Medio Oriente: Quadro di Azione Comune, Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Bruxelles, 10-11 Dicembre 1993, pagg. 19-20.

Progetto di Trattato contenente lo Statuto della Comunità Europea, 10 Marzo 1953, Strasburgo.

Proposal for a Council Regulation prohibiting to honour Iraqi claims with regard to contracts and transactions affected by the United Nations Security Council resolution 661 (1990) and related resolutions, Commission of the European Communities, Bruxelles, 12 Luglio 1992.

Proposal for a Council Regulation preventing the supply of certain goods and services to Lybia, Commission of the European Communities, Bruxelles, 23 Novembre 1993.

Proposal for a Council Regulation concerning the interruption of economic and financial relations between the European Community and Iraq, Commission of the European Communities, Bruxelles, 26 Luglio 1996.

Rapporto annuale della Commissione europea relativo allo Strumento per la Stabilità, Commissione europea, Bruxelles, 9 Luglio 2009.

Rapporto annuale della Commissione europea relativo allo Strumento per la Stabilità, Commissione europea, Bruxelles, 26 Luglio 2013.

Rapporto Davignon, 27 Ottobre 1970, Lussemburgo, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, Novembre 1970, n° 11.

Rapporto della Commissione sull’Unione Europea, 25 Giugno 1975, Bruxelles.

Rapporto della Commissione *Rinforzare l’Unione politica e preparare l’allargamento*, reso pubblico il 28 Febbraio 1996, COM (96) 90 Final.

Rapporto della Conferenza di Parigi sul progetto CED, 4 Febbraio 1952, Parigi.

Rapporto di Helmut Kohl dinanzi il Parlamento Europeo, 30 Giugno 1983, in “Gazzetta ufficiale delle Comunità europee. Dibattiti del Parlamento Europeo”, n° 1-301.

Report drawn up on behalf of the Political Affairs Committee on European political cooperation and unification, Document 12/73, in “European Parliament Working Documents 1973-1974”, 24 Maggio 1973.

Report on the likely development of the CFSP, par. II, Lisbon Summit 1992, Annesso 1, pag. 19, Lisbona, 26/27 Giugno 1992, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° 6/1992.

Report on Political Cooperation, 15 Novembre 1977, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° 11, 1977, pag. 111.

Report on Political Cooperation, 15 Novembre 1978, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° 11, 1978, pag. 118.

Risoluzione del Comitato Direttivo della Federazione, 15 Novembre 1949, “Historical archives of the Council of Europe”, Strasburgo. Union européenne des fédéralistes, 03427, Vol. 1, 1949.

Risoluzione del Parlamento europeo sul Trattato sull’UE, 17 Maggio 1995, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° C 151, 19 Giugno 1995.

Risoluzione del Parlamento europeo sulla Conferenza intergovernativa, 13 Marzo 1996, in “Bulletin of the European Union”, Marzo 1996, n° 3.

Second Foreign Ministers’ Conference on Political Cooperation, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° 6, 1971, pagg. 31-33.

Speech by Mr. van der Stoep, Netherlands Foreign Minister, at the Thirty-first General Assembly of the United Nations, New York, 28 Settembre 1976, pag. 14.

Speech delivered by Lord Carrington on behalf of the European Community at the 36th General Assembly of the United Nations, New York, 22 Settembre 1981, British Information Service, Policy Statements, pagg. 4-5.

Statement by Mr. Henri Simonet, Minister for Foreign Affairs Belgium, President of the Council of the European Community and of European Political Co-operation, New York, 26 Settembre 1977, 32nd Session, General Assembly United Nations, in “Permanent Mission of Belgium to the United Nations”.

Statement by the Foreign Ministers of the Ten on Poland and Israeli Golan Heights policy, Londra, 15 Dicembre 1981, in “European Political Co-operation”, IV Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1982, pag. 297.

Statement by the Nine Foreign Ministers on the situation in the Middle East, Bruxelles, 22 Novembre 1977, in “European Political Co-operation”, III Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1978, punto 13, pag. 183.

Statement by the Ten on the participation of Member States in the Sinai Peacekeeping Force, Londra, 23 Novembre 1981, in “European Political Co-operation”, IV Ed., Press and Information Office, Federal Republic of Germany, Bonn, 1982.

Statement on the Middle East, 26 Marzo 1979, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° 3, 1979, pag. 86.

Statement on the Middle East, Meeting of the Foreign Ministers, 18 Giugno 1979, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° 6, 1979, pag. 93.

Summit of the Heads of State or Government, Copenhagen, 14-15 Dicembre 1973, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° 12, 1973, pagg. 6-12.

The Community at the United Nations, discorso del Presidente del Consiglio I. Kharalabopoulos dinnanzi l'Assemblea Generale dell'ONU, New York, 27 Settembre 1983, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, n° 9, 1983, pag. 110.

The Treaty of Amsterdam: an effective and coherent external policy, in “European Foreign Affairs Review”, n° 2, 1997, pagg. 399-410.

Una strategia per l'Europa, 5 Dicembre 1995, Bruxelles, riportato su www.cvce.eu/recherche/unit-content.

Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relations with our Eastern and Southern Neighbours, Bruxelles, Commissione europea, 11 Marzo 2003.

Trattati Ufficiali

Atto Unico Europeo, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, L169, 29 Giugno 1987.

Trattato che istituisce la Comunità europea del carbone e dell'acciaio, 18 Aprile 1951, Parigi.

Trattato istitutivo della Comunità Europea di Difesa, 27 Maggio 1952, Parigi.

Trattato che istituisce la Comunità Economica Europea, Roma, 25 Marzo 1957.

Trattato sull'Unione europea, 7 Febbraio 1992, Maastricht, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità Europee", C224, 31 Agosto 1992.

Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea, Amsterdam, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", 10 Novembre 1997, C 340/156.

Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea, Nizza, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", 24 Dicembre 2002, C 325/18-C 325/21.

Versione consolidata del Trattato sull'Unione europea, Lisbona, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 30 Marzo 2010, C 83/343.

Conclusioni della Presidenza del Consiglio dell'Ue

London European Council, *Presidency Conclusions*, 29-30 Giugno 1977.

Venice European Council, *Presidency Conclusions*, 12-13 Giugno 1980.

Luxembourg European Council, *Presidency Conclusions*, Declaration on Afghanistan, 29-30 Giugno 1981.

Brussels Summit 1993, punto I.4, pag. 8, Brussels, 29 Ottobre 1993, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 10/1993.

Essen Summit 1994, Essen, 9/10 Dicembre 1994, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 12/1994.

Cannes Summit 1995, Cannes, 26/27 Giugno 1995, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 6/1995.

Madrid Summit 1995, Madrid, 16/16 Dicembre 1995, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", n° 12/1995.

Turin European Council, *Presidency Conclusions*, 26 Marzo 1996.

Helsinki European Council, 10-11 Dicembre 1999, Annesso 1 all'Annesso IV.

Nice European Council, *Presidency Conclusions*, 7-8-9 Dicembre 2000.

Seville European Council, *Presidency Conclusions*, Annesso II, punto 2, 21-22 Giugno 2002.

Feira European Council, *Presidency Conclusions*, 19-20 Giugno 2000.

Göteborg European Council, *Presidency report on European Security and Defence Policy*, annesso alle *Presidency Conclusions*, 15-16 Giugno 2001.

Laeken European Council, *Presidency Conclusions*, 14-15 Dicembre 2001.

Brussels European Council, *Presidency Conclusions*, 12-13 Dicembre 2003.

Brussels European Council, *Presidency Conclusions*, 17-18 Giugno 2004.

Luxembourg European Council, *Presidency Conclusions*, 16-17 Giugno 2005.

Atti adottati dal Consiglio dell'Ue

Common Position 64/276/CFSP, 19 Aprile 1994, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", 7 Maggio 1994, L 119, pagg. 1-2.

Common Position 95/205/CFSP, 1 Giugno 1995, in "Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee", 14 Giugno 1995, L 130, pag. 1.

Common Position 2004/852/CFSP, 13 Dicembre 2004, riguardante misure restrittive nei confronti della Costa d'Avorio, in attuazione della UNSCR 1572/2004, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 15 Dicembre 2004, L 3638, pag. 50.

Common Position 2008/369/CFSP, 14 Maggio 2008, riguardante misure restrittive nei confronti della Repubblica Democratica del Congo, in attuazione della UNSCR 1807/2008, in "Gazzetta Ufficiale dell'Unione europea", 15 Maggio 2008, L 127, pag. 84.

- Council Joint Action 95/403/CFSP, 25 Settembre 1995, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, 6 Ottobre 1995, L 238, pagg. 4-7.
- Council Joint Action 96/676/CFSP, 25 Novembre 1996, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, 4 Dicembre 1996, L 315, pagg. 1-2.
- Council Joint Action 97/289/CFSP, 29 Aprile 1997, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, 12 Maggio 1997, L 120, pag. 2.
- Council Joint Action 97/475/CFSP, 22 Luglio 1997, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, 31 Luglio 1997, L 205, pag. 1.
- Council Joint Action del Consiglio 2000/354/CFSP, in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, 27 Maggio 2000.
- Council Joint Action 2001/78/CFSP in “Gazzetta Ufficiale delle Comunità europee”, 30 Gennaio 2001, L27/1-L27/3.
- Council Joint Action 2005/190/CFSP on the European Union Integrated Rule of Law Mission for Iraq, EUJUST LEX, 7 Marzo 2005, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, L 62, 9 Marzo 2005, pagg. 37-41.
- Council Joint Action 2005/797/CFSP, 14 Novembre 2005, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 17 Novembre 2005, L 300, pagg. 65-69.
- Council Joint Action 2005/889/CFSP, 12 Dicembre 2005, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 14 Dicembre 2005, L 327, pagg. 28-32.
- Council Joint Action 2006/413/CFSP, 12 Giugno 2006, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 15 Giugno 2006, L 163, pag. 17.
- Council Joint Action 2007/359/CFSP, 23 Maggio 2007, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 25 Maggio 2007, L 133, pag. 51.
- Council Joint Action 2007/369/CFSP, 30 Maggio 2007, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 31 Maggio 2007, L 139, pagg. 33-38.
- Council Decision 2007/670/CFSP, 1 Ottobre 2007, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 18 Ottobre 2007, L 274, pagg. 17-21.

- Council Joint Action 2007/665/CFSP, 28 Settembre 2007, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 13 Ottobre 2007, L 270, pagg. 27-31.
- Council Joint Action 2007/733/CFSP, 13 Novembre 2007, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 14 Novembre 2007, L 295, pagg. 31-33.
- Council Joint Action 2007/760/CFSP on the EUJUST LEX Iraq, 22 Novembre 2007, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 23 Novembre 2007, L 305, pagg. 58-60.
- Council Joint Action 2008/304/CFSP, 14 Aprile 2008, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 15 Aprile 2008, L 105, pag. 10.
- Council Joint Action 2008/480/CFSP, 23 Giugno 2008, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 24 Giugno 2008, L 163, pag. 50.
- Council Joint Action 2008/958/CFSP, 16 Dicembre 2008, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 17 Dicembre 2008, L 338, pag. 75.
- Council Joint Action 2009/475/CFSP on the EUJUST LEX Iraq, 11 Giugno 2009, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 19 Giugno 2009, L 156, pagg. 57-60.
- Council Decision 2009/955/CFSP, 15 Dicembre 2009, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 16 Dicembre 2009, L 330, pag. 76.
- Council Decision 2010/274/CFSP, 12 Maggio 2010, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 13 Maggio 2010, L 119, pagg. 22-23.
- Council Decision 2010/279/CFSP, 18 Maggio 2010, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 19 Maggio 2010, L 123, pag. 6.
- Council Decision 2010/279/CFSP, 18 Maggio 2010, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 19 Maggio 2010, L 123, pag. 5.
- Council Decision 2010/330/CFSP on the EUJUST LEX Iraq, 14 Giugno 2010, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 15 Giugno 2010, L 149, pagg. 12-15.
- Council Decision 2010/686/CFSP, 13 Settembre 2010, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 12 Novembre 2010, L 294, pagg. 1-8.

- Council Decision 2010/573/CFSP, 27 Settembre 2010, riguardante misure restrittive nei confronti della dirigenza della regione transnistriana della Moldavia, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 28 Settembre 2010, L 253, pag. 54.
- Council Decision 2010/784/CFSP, 17 Dicembre 2010, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 18 Dicembre 2010, L 335, pagg. 60-63.
- Council Decision 2011/137/CFSP, 28 Febbraio 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 3 Marzo 2011, L 58, pagg. 53-62.
- Council Decision 2011/156/CFSP, 10 Marzo 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 11 Marzo 2011, L 64, pagg. 29-30.
- Council Decision 2011/172/CFSP, 21 Marzo 2011, riguardante misure restrittive dirette contro determinate persone ed entità rispetto alla situazione in Egitto, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 22 Marzo 2011, L 76, pag. 63.
- Council Decision 2011/173/CFSP, 21 Marzo 2011, riguardante misure restrittive in considerazione della situazione in Bosnia-Erzegovina, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 22 Marzo 2011, L 76, pag. 68.
- Council Decision 2011/175/CFSP, 21 Marzo 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 22 Marzo 2011, L 76, pagg. 95-98.
- Council Decision 2011/178/CFSP, 23 Marzo 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 24 Marzo 2011, L 78, pag. 24.
- Council Decision 2011/210/CFSP, 1 Aprile 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 5 Aprile 2011, L 89, pagg. 17-20.
- Council Decision 2011/273/CFSP, 9 Maggio 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 10 Maggio 2011, L 121, pag. 11-14.
- Council Decision 2011/302/CFSP, 23 Maggio 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 24 Maggio 2011, L 136, pag. 91-92.
- Council Decision 2011/312/CFSP, 26 Maggio 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 27 Maggio 2011, L 140, pag. 55.
- Council Decision 2011/367/CFSP, 23 Giugno 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 24 Giugno 2011, L 164, pag. 14-16.

- Council Decision 2011/486/CFSP, 1 Agosto 2011, riguardante misure restrittive dirette contro determinati individui, gruppi ed entità rispetto alla situazione in Afghanistan, in attuazione della UNSCR 1988/2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 2 Agosto 2011, L 199, pag. 57-62.
- Council Decision 2011/488/CFSP, 1 Agosto 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 2 Agosto 2011, L 199, pagg. 74-75.
- Council Decision 2011/515/CFSP, 23 Agosto 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 24 Agosto 2011, L 218, pagg. 20-22.
- Council Decision 2011/522/CFSP, 2 Settembre 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 3 Settembre 2011, L 228, pagg. 16-18.
- Council Decision 2011/625/CFSP, 22 Settembre 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 23 Settembre 2011, L 246, pagg. 30-32.
- Council Decision 2011/628/CFSP, 23 Settembre 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 24 Settembre 2011, L 247, pagg. 17-21.
- Council Decision 2011/684/CFSP, 13 Ottobre 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 14 Ottobre 2011, pagg. 33-35.
- Council Decision 2011/729/CFSP, 10 Novembre 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 11 Novembre 2011, L 293, pag. 35.
- Council Decision 2011/867/CFSP, 20 Dicembre 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 22 Dicembre 2011, L 341, pag. 56.
- Council Decision 2012/122/CFSP, 27 Febbraio 2012, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 28 Febbraio 2012, L 54, pagg. 14-17.
- Council Decision 2012/206/CFSP, 23 Aprile 2012, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 24 Aprile 2012, L 110, pagg. 36-37.
- Dec. 2012/372/CFSP, 10 Luglio 2012, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 11 Luglio 2012, L 179, pag. 22.
- Council Decision 2012/634/CFSP, 15 Ottobre 2012, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 16 Ottobre 2012, L 282, pagg. 20-57.

- Council Decision 2012/739/CFSP, 29 Novembre 2012, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 30 Novembre 2012, L 330, pagg. 23-24.
- Council Decision 2013/109/CFSP, 28 Febbraio 2013, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 1 Marzo 2013, L 58, pag. 8.
- Council Decision 2013/186/CFSP, 22 Aprile 2013, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 23 Aprile 2013, L 111, pagg. 101-102.
- Council Decision 2013/240/CFSP, 27 Maggio 2013, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 28 Maggio 2013, L 141, pag. 1.
- Council Decision 2013/255/CFSP, 31 Maggio 2013, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 1 Giugno 2013, L 147, pag. 21.
- Council Decision 2013/354/CFSP, 3 Luglio 2013, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 4 Luglio 2013, L 185, pag. 15.
- Council Decision 2013/355/CFSP, 3 Luglio 2013, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 4 Luglio 2013, L 185, pagg. 16-17.
- Council Decision 2013/760/CFSP, 13 Dicembre 2013, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 14 Dicembre 2013, L 335, pag. 50.
- Council Regulation 204/2011, 2 Marzo 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 3 Marzo 2011, L 58, pagg. 1-12.
- Council Regulation 360/2011, 12 Aprile 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 14 Aprile 2011, L 100, pag. 14.
- Council Regulation 878/2011, 2 Settembre 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 3 Settembre 2011, L 228, pagg. 1-5.
- Council Regulation 941/2011, 22 Settembre 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 23 Settembre 2011, L 246, pagg. 11-12.
- Council Regulation 1150/2011, 14 Novembre 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 15 Novembre 2011, L 296, pagg. 1-2.
- Regolamento n° 1717/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, 15 Novembre 2006, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 24 Novembre 2006, L 327, pagg. 1-11.

Atti adottati dal Comitato Politico e di Sicurezza

EUBAM Rafah/1/2008, 11 Novembre 2008, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 15 Novembre 2008, L 306, pag. 99.

EUBAM Rafah/1/2010, 21 Maggio 2010, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 22 Maggio 2010, L 126, pag. 25.

EUBAM Rafah/1/2011, 27 Maggio 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 28 Maggio 2011, L 142, pag. 63.

EUBAM Rafah/2/2012, 3 Luglio 2012, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 14 Luglio 2012, L 186, pag. 30.

EUBAM Rafah/2/2012, 24 Luglio 2012, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 27 Luglio 2012, L 200, pag. 18.

EUBAM Rafah/3/2012, 25 Settembre 2012, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 29 Settembre 2012, L 264, pag. 14.

EUBAM Rafah/1/2013 del 9 Luglio 2013, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 16 Luglio 2013, L 193, pag. 19.

Eujust Lex/1/2009, 3 Luglio 2009, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, L 202, 4 Agosto 2009, pag. 82.

EujustLex/2/2009, 15 Dicembre 2009, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, L 338, 19 Dicembre 2009, pag. 92.

Eujust Lex/1/2010, 22 Giugno 2010, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, L 160, 26 Giugno 2010, pag. 10.

Eujust Lex/1/2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, L 162, 22 Giugno 2011, pag. 14.

Eujust Lex/2/2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, L 263, 7 Ottobre 2011, pag. 16.

EUPOL Afghanistan/1/2007, 16 Ottobre 2007, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 25 Ottobre 2007, L 281, pag. 37.

EUPOL Afghanistan/2/2007, 30 Novembre 2007, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 29 Dicembre 2007, L 346, pagg. 26-27.

EUPOL Afghanistan/1/2008, 3 Ottobre 2008, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 29 Ottobre 2008, L285, pag. 20.

EUPOL Afghanistan/1/2010, 18 Maggio 2010, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, L 125, pag. 52.

EUPOL Afghanistan/2/2010, 11 Giugno 2010, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 19 Giugno 2010, L 154, pag. 28.

EUPOL Afghanistan/1/2013, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 12 Giugno 2013, L 160, pag. 14.

EUPOL COPPS/2/2006, 21 Novembre 2006, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 29 Novembre 2006, L 331, pag. 21.

EUPOL COPPS/1/2007, 30 Ottobre 2007, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 16 Novembre 2007, L 298, pag. 22.

EUPOL COPPS/1/2008, 16 Dicembre 2008, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 20 Dicembre 2008, L 334, pag. 139.

EUPOL COPPS/1/2009, 27 Maggio 2009, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 29 Maggio 2009, L 132, pagg. 18-19.

EUPOL COPPS 2/2009, 15 Dicembre 2009, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 16 Dicembre 2009, L 330, pag. 78.

EUPOL COPPS/1/2010, 21 Dicembre 2010, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 22 Dicembre 2010, L 338, pag. 49.

EUPOL COPPS/1/2011, 20 Dicembre 2011, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 13 Gennaio 2012, L 9, pag. 15.

EUPOL COPPS/1/2012, 3 Luglio 2012, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, L 186, pag. 31.

EUPOL COPPS/1/2013, 9 Luglio 2013, in “Gazzetta Ufficiale dell’Unione europea”, 16 Luglio 2013, L 193, pag. 18.

Sitografia

www.unrol.org.

www.eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/index_en.htm.

www.studiperlapace.it.

www.italy.krg.org.

www.eupolcopps.eu.

www.mfa.gov.il.

www.eubam-rafah.eu.

www.aljazeera.com.

www.eupol-afg.eu.