



Dipartimento di Scienze Politiche

Cattedra di Politiche Pubbliche Internazionali

L'evoluzione della politica di sicurezza e difesa
dell'Unione europea: le prospettive aperte dalla
Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO)

RELATORE

Prof. Guidi Mattia

CANDIDATO

Lissia Virginia
Matr. 632412

CORRELATORE

Prof. Cherubini Francesco

ANNO ACCADEMICO
2017 - 2018

Alla mia famiglia e a Davide.

INDICE

Premessa	p.4
-----------------------	-----

Capitolo primo

Le politiche comunitarie in materie di sicurezza e difesa – evoluzione

storica	p.6
1.1 Introduzione.....	p.6
1.2 I primi tentativi di cooperazione: dalla Comunità Europea di Difesa (CED) all’Atto Unico Europeo (AUE).....	p.7
1.3 Il Trattato di Maastricht: nascita e sviluppo della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD).....	p.16
1.4 Le principali innovazioni istituzionali del Trattato di Lisbona e la nascita della Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO).....	p.28
1.5 La Politica europea di sicurezza e difesa: profilo operativo.....	p.35
1.6 Conclusione.....	p.44

Capitolo secondo

Gli attori che hanno contribuito allo sviluppo della politica in materia di

Sicurezza e difesa	p.46
2.1 Introduzione.....	p.46
2.2 Il ruolo degli stati europei nella politica di difesa e sicurezza comune. Un difficile equilibrio tra nazionalismo e cooperazione.....	p.47
2.2.1 La Francia tra protagonismo europeo e tutela della sovranità nazionale.....	p.47
2.2.2 La Germania: dal riserbo iniziale alla ricerca di un ruolo di leadership all’interno dell’Unione.....	p.51
2.2.3 L’Italia e la complicata definizione di una strategia coerente nelle politiche di sicurezza.....	p.55
2.2.4 Il Regno Unito: una difficile posizione tra le istanze sovraniste e le esigenze di sicurezza internazionale.....	p.59
2.3 Unione Europea e NATO: un rapporto controverso.....	p.64
2.4 Il ruolo dell’Alto rappresentante dell’Unione per gli affari esteri e la	

politica di sicurezza.....	p.73
2.5 Conclusione.....	p.79

Capitolo terzo

Genesi e funzionamento della cooperazione strutturata permanente

(PESCO): le posizioni degli attori europei.....	p.81
3.1 Introduzione.....	p.81
3.2 Il processo decisionale che ha portato alla nascita della PESCO.....	p.82
3.3 I contenuti della PESCO.....	p.84
3.4 L'asse franco-tedesco per la costituzione della PESCO.....	p.90
3.5 Le posizioni degli altri Stati europei rispetto alla PESCO.....	p.97
3.6 Governance e procedure decisionali nella PESCO.....	p.104
3.7 Conclusione.....	p.112

Capitolo quarto

Difficoltà e prospettive europee nello scenario internazionale.....

4.1 Introduzione.....	p.114
4.2 L'Unione Europa: potenza civile o militare?.....	p.115
4.3 Aspettative e criticità aperte dalla PESCO.....	p.119
4.4 Problemi irrisolti.....	p.122
4.4.1 L'assenza di una visione strategica europea univoca.....	p.122
4.4.2 Limiti operativi.....	p.126
4.4.3 L'UE e il trasferimento di sovranità.....	p.129
4.5 Conclusione.....	p.131

Conclusione.....	p.133
-------------------------	--------------

Bibliografia.....	p.135
--------------------------	--------------

Premessa

Il tema della sicurezza e difesa dell'Unione europea è stato a lungo trattato come un aspetto marginale nello scenario della politica d'integrazione europea. Le criticità sperimentate dai governi europei nella creazione di una politica di sicurezza condivisa, unitamente alle difficoltà nell'assumere decisioni concordate in merito all'utilizzo delle capacità militari hanno inciso negativamente sulla percezione dell'Unione come attore internazionale. Oggi l'Europa deve confrontarsi con una serie di turbolenze, conflitti e cambiamenti geopolitici che hanno riportato la sicurezza e la difesa al centro dell'agenda setting europea. Inoltre, l'esito del referendum britannico, sommato all'elezione del presidente Usa Donald Trump, ha riaperto la volontà dei principali paesi continentali di tentare di rilanciare il progetto europeo, anche attraverso una maggiore cooperazione in materia di sicurezza e difesa.

Nonostante questa premessa, è necessario sottolineare che l'idea di una collaborazione tra gli Stati membri in questi settori strategici risale alle origini del progetto europeo. A tale riguardo, è importante delineare l'evoluzione storica delle politiche comunitarie a partire dalla Comunità Europea di Difesa (CED) fino alla più recente iniziativa, avviata nel 2017, denominata Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO).

Il dibattito sulla difesa europea e le relative politiche adottate a livello nazionale rappresentano una sintesi tra gli obiettivi raggiunti in ambito europeo e gli interessi particolari degli stati membri. I risultati ottenuti in materia di sicurezza restano, pertanto, legati alla convergenza o alla divergenza degli approcci nazionali sui principali temi che la difesa europea dovrebbe affrontare per garantire gli interessi comuni dell'Unione. Pertanto, si è resa necessaria un'analisi delle prospettive nazionali e del ruolo assunto dai principali paesi europei rispetto alla creazione della difesa europea. Oltre al ruolo decisivo degli stati, una valutazione particolare merita la figura dell'Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza, nonché il rapporto tra Unione europea e NATO, con particolare riferimento alle problematiche che hanno contraddistinto la cooperazione tra le due Organizzazioni.

Nonostante le criticità presenti nel settore della difesa europea, un notevole passo avanti è stato compiuto attraverso l'istituzione della Cooperazione Strutturata Permanente. In questo contesto, è di cruciale importanza analizzare sia il processo decisionale che ha portato alla nascita della PESCO, sia i principali aspetti istituzionali e le motivazioni che ne hanno favorito lo sviluppo. Un ruolo decisivo è stato svolto da Francia e Germania, che

rappresentano i maggiori promotori dell'iniziativa. I due paesi, nonostante le differenti posizioni di partenza, hanno raggiunto, a seguito di una lunga concertazione, una sintesi efficace dei loro obiettivi. Più controversa risulta la posizione assunta dagli altri stati europei, e, in particolare, dagli stati dell'est Europa, da sempre scettici rispetto al processo di integrazione europea in materia di difesa, ma che, nonostante questo, hanno aderito all'iniziativa.

L'Unione europea rimane un'entità ibrida, caratterizzata da una commistione di elementi intergovernativi e sovranisti, la cui proiezione esterna si traduce in un'ampia gamma di politiche e strumenti di soft e hard power. Nel corso degli anni, l'Ue si è affermata come attore di sicurezza a livello internazionale, utilizzando i mezzi tipici di una potenza "civile". Più recentemente, ed in particolare dopo la definizione della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD), l'Unione si è progressivamente dotata di strutture e mezzi militari di difesa, inaugurando una nuova fase "operativa" della sua presenza nel contesto di sicurezza globale. Il quadro europeo è parzialmente cambiato con l'adozione della PESCO che rappresenta un primo passo per ripensare la politica di difesa all'interno dell'architettura europea. Questo progetto ha aperto grandi aspettative circa la possibilità di creare un sistema di sicurezza europeo più efficiente, fermo restando che l'istituzione della Cooperazione Strutturata Permanente non ha come obiettivo la creazione di un sistema militare unificato, né tantomeno, la creazione di un esercito europeo. I progressi fatti nell'ambito della sicurezza, per quanto encomiabili, non sono sufficienti a superare le criticità che ancora permangono all'interno dell'Unione. In particolare, l'assenza di una visione strategica condivisa degli stati membri ha creato grossi problemi nella definizione di un indirizzo politico univoco per la gestione delle crisi internazionali. Al contempo, i limiti operativi delle forze militari hanno reso difficile il controllo delle (modeste) risorse militari messe a disposizione dagli stati membri. Infine, vi è da considerare che il trasferimento di sovranità in materia di difesa, da sempre osteggiato dagli stati comunitari, ha reso il processo integrativo molto più complicato che in altri settori. Queste difficoltà sembrano destinate a rimanere immutate nel prossimo futuro, lasciando la politica di sicurezza e difesa in un limbo ancora non definito.

Capitolo I

Le politiche comunitarie in materie di sicurezza e difesa – evoluzione storica.

1.1 Introduzione

Le criticità sperimentate dai governi europei nella creazione di una politica di sicurezza condivisa, unitamente alle difficoltà nell'assumere decisioni concordate in merito all'utilizzo delle capacità militari (certamente non prive di carenze), hanno inciso negativamente sulla percezione dell'Unione come attore internazionale nel campo della politica estera e di difesa. Nonostante questa premessa, è necessario sottolineare che l'idea di una collaborazione tra gli Stati membri nei settori strategici della sicurezza e della difesa risale alle origini del progetto comunitario, quando i sei Paesi fondatori tentarono (inutilmente) di affiancare alla nascente Comunità economica una Comunità europea di difesa (CED). L'impossibilità di creare un sistema di difesa strutturato in assenza di un'"Europa politica" divenne ancora più evidente dopo l'istituzione, nel 1954 dell'Unione Europea Occidentale (UEO), il cui fallimento favorì il consolidarsi di un sistema di difesa atlantico, largamente incentrato sul ruolo degli Stati Uniti. A partire dagli anni 70 la difficoltà di agire con un approccio univoco, a causa delle divergenze politiche degli stati europei, favorì forme di "cooperazione leggera", ben lungi dal trasferire competenze governative a istituzioni sovranazionali. Un chiaro esempio di questo approccio è rappresentato dall'Atto Unico Europeo (AUE), che escluse gradualmente il tema della sicurezza dalla sfera politica europea.

La materia della sicurezza e della difesa europea venne disciplinata in maniera più esaustiva solo con il Trattato di Maastricht del 1992 che, oltre a istituire la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), formalizzò la nascita della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD). Se con Maastricht l'Unione Europea ha acquisito i primi strumenti che le hanno consentito di imporsi con maggior vigore sulla scena internazionale, le principali innovazioni in materia di politica estera, sicurezza e difesa sono state introdotte dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel dicembre 2009. Esso stabiliva la necessità di sviluppare la cooperazione strutturata permanente tra i membri dell'Unione, allo scopo di rafforzare la loro reciproca collaborazione nel settore militare. Da questa base giuridica è scaturita l'iniziativa dei 25

Stati europei di costituire la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO) istituita nel dicembre 2017.

A livello operativo particolare rilevanza assunse l'Obiettivo primario di Helsinki (Helsinki Headline Goal), che stabiliva l'impegno degli stati membri di dotarsi entro il 2003 di una Forza europea di reazione rapida (RRF). Esso venne successivamente modificato con l'introduzione dell'"Headline Goal 2010", che proponeva come soluzione l'utilizzo dei "battlegroups", forze facilmente attivabili in situazioni di crisi ad alta intensità. Dal punto di vista delle missioni civili, significativi progressi sono stati compiuti con il Civil Headline Goal 2008 e con il Civil Headline Goal 2010. Attraverso questi strumenti l'Unione si prefigge non solo il compito di gestire le crisi attraverso il monitoraggio delle situazioni critiche e l'implementazione della pianificazione strategica, ma anche di prevenirle.

Nonostante i progressi compiuti nell'ambito della sicurezza e della difesa europea, sono presenti molte criticità che minacciano di rallentare l'efficienza. In primis la struttura operativa europea di gestione delle crisi risulta ancora poco performante, inoltre, appare evidente che gli Stati Membri continuano a rispondere in maniera troppo diversificata ai problemi internazionali. Ciò è in parte dovuto alla resistenza dei partecipanti verso la condivisione delle politiche di difesa. Infine, un problema rilevante riguarda la difficoltà di svincolarsi nella gestione delle crisi dal sistema transatlantico.

1.2 I primi tentativi di cooperazione: dalla Comunità Europea di Difesa (CED) all'Atto unico europeo (AUE).

La questione della sicurezza europea nasce dopo la Seconda Guerra Mondiale. In questo particolare contesto storico, l'esigenza prioritaria degli stati europei, oltre al desiderio di una rapida ripresa economica, era rappresentata dalla necessità di una difesa solida, soprattutto per fronteggiare la minaccia dell'Unione Sovietica.

Due elementi hanno caratterizzato la nascita e lo sviluppo della difesa in Europa: in primis gli stati europei vivevano il traumatico passaggio da grandi potenze a potenze di secondo rango, la cui sicurezza dipendeva dall'intervento degli Stati Uniti; il secondo aspetto riguardava la visione divergente di Francia e Gran Bretagna rispetto al tema della difesa.¹

¹ **Graziani F.**, *Lo spazio di sicurezza europea. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, p. 15.

La posizione francese si focalizzava non solo sulla minaccia sovietica, ma anche sulla preoccupazione di una possibile ripresa tedesca. La Gran Bretagna, invece, mostrava un certo disinteresse verso l'Europa, quasi una presa di distanza dalle vicende del continente.² È in questo clima che nascono le prime forme di cooperazione in ambito di sicurezza tra gli stati dell'Europa occidentale.

Il primo passo nell'ambito della difesa venne promosso da Francia e Gran Bretagna nel marzo 1947 con la firma del Trattato di Dunkerque, esteso, nell'anno successivo, a Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo.³ Entrambi gli accordi nascevano in chiave antitedesca,⁴ al fine di garantire agli stati aderenti assistenza reciproca nel caso di aggressione armata.⁵ Nonostante questi primi tentativi europei di realizzare una difesa comune, ben presto apparve evidente che, la sicurezza dell'Europa era sempre più legata all'alleato statunitense che, a sua volta, manifestava fortemente la volontà e determinazione di assumere un ruolo centrale nella difesa del continente. Un punto di svolta in questo ambito fu raggiunto con la firma del Patto Atlantico a Washington il 4 aprile del 1949.⁶

Se da una parte il Patto Atlantico aumentava la credibilità della difesa occidentale, dall'altra sollevava non pochi problemi in ambito europeo, a causa della partecipazione militare della Germania. Infatti, l'opinione pubblica internazionale era poco favorevole al riarmo tedesco. Tuttavia, dopo gli avvenimenti legati alla guerra in Corea, le pressioni degli Stati Uniti divennero sempre più insistenti⁷ fino a che gli stati europei furono concordi con la proposta americana, ad eccezione della Francia che considerava il riarmo tedesco una minaccia alla

² Clementi M., *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 15-16.

³ *Traité de collaboration en matière économique, sociale et culturelle et de légitime défense collective*, noto come Trattato di Bruxelles, firmato il 17 marzo 1948 ed entrato in vigore il 25 agosto 1948.

⁴ La continuità del Trattato di Bruxelles con il Patto di Dunkerque è evidenziata dal preambolo del Trattato, in cui gli Stati firmatari si impegnano a coalizzare le proprie forze "(...) in caso di ripresa di una politica di aggressione da parte della Germania".

⁵ Di grandissima rilevanza l'articolo IV del Trattato, in quanto disciplinava, conformemente alle disposizioni dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite (che garantisce a ogni Stato il diritto di autotutela individuale o collettiva), aiuto e assistenza automatica agli Stati membri, in caso di aggressione armata in Europa, con ogni mezzo militare o d'altro genere.

⁶ Ai negoziati sul Trattato Nord Atlantico, iniziati il 10 dicembre 1948, sono invitati a partecipare, il 15 marzo 1949, Danimarca, Islanda, Italia, Norvegia e Portogallo. Il Patto Atlantico entra in vigore il 24 agosto 1949. Al Trattato, originariamente ratificato da dodici Stati, di cui due extraeuropei (Stati Uniti e Canada) e dodici europei (Belgio, Danimarca, Francia, Gran Bretagna, Islanda, Italia, Lussemburgo, Norvegia, Olanda e Portogallo), aderiscono attualmente ventinove membri: Albania, Belgio, Bulgaria, Canada, Croazia, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Grecia, Islanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Montenegro, Norvegia, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, Repubblica Ceca, Romania, Slovenia, Slovacchia, Spagna, Stati Uniti, Turchia, Ungheria.

⁷ Lo scoppio della guerra di Corea il 25 giugno 1950, fu provocata dall'invasione della Corea del Sud, alleata degli Stati Uniti, da parte della Corea del Nord comunista. L'evento faceva temere che un attacco simile si potesse realizzare in breve tempo anche in Germania. Questo favorì la decisione statunitense a favore del riarmo della Germania Occidentale.

propria sicurezza nazionale.

Per tale motivo, all'ipotesi di una forza integrata europea comprensiva di unità tedesche, la Francia rispondeva proponendo il piano Pleven, precedentemente approvato dall'Assemblea nazionale francese, che prevedeva la creazione di una Comunità Europea di Difesa (CED). In questo modo il riarmo tedesco si sarebbe realizzato sotto la supervisione degli Stati europei e non sotto il controllo esclusivo degli Stati Uniti. Il piano prevedeva che la Germania non potesse usufruire di un contingente militare autonomo, ma che partecipasse nell'ambito di un sistema difensivo comune.⁸

Il Trattato istitutivo della CED prevedeva la creazione di un esercito europeo, formato da contingenti nazionali e controllato da un Comando supremo (o Commissariato), che veniva nominato dai governi degli Stati membri.⁹ Il Trattato regolava anche i rapporti tra la Comunità e la NATO, stabilendo all'art.5, il primato dell'Alleanza Atlantica nella difesa europea e prevedendo forme di collaborazione tra le due Organizzazioni. Era del tutto evidente che il piano Pleven sarebbe stato molto penalizzante per la Germania, che avrebbe dovuto rinunciare all'impiego di truppe autonome al di fuori dell'esercito europeo.

Il 27 maggio 1952, Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo, Olanda e Italia firmavano il Trattato di Parigi che istituiva la CED. Le contraddizioni aperte dal Trattato rendevano difficile la convergenza su alcuni temi di fondo, in particolare, quello inerente alla natura sovranazionale della Comunità Europea di Difesa. Infatti, il Trattato presupponeva che i firmatari fossero disposti a cedere parte della loro sovranità in materia di sicurezza, così come riportato dall'articolo 38,¹⁰ vincolo che gli Stati europei non erano disposti ad accettare. Un altro problema era rappresentato dagli oneri finanziari che la creazione di un'organizzazione sovranazionale come la CED avrebbe comportato. Questo preoccupava in particolar modo la Francia, la cui competitività economica era pericolosamente diminuita a partire dagli anni Cinquanta, rispetto a quella tedesca.¹¹

Il Trattato di Parigi non entrò mai in vigore, principalmente per responsabilità della stessa Francia che non volle ratificare l'accordo. A nulla valsero le forti pressioni del segretario di Stato degli Stati Uniti, John Foster Dulles, né la consapevolezza che, nella primavera del

⁸ **Novi C.**, *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, CEDAM, 2005 p. 17.

⁹ **Graziani F.**, *Lo spazio di sicurezza europeo. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, p. 29 e nota 35.

¹⁰ L'articolo 38 del Trattato di Parigi stabiliva che entro sei mesi dall'entrata in vigore della Comunità europea di difesa (CED) si sarebbe dovuto completare il quadro istituzionale europeo istituendo una Comunità politica europea (CPE).

¹¹ **Clementi M.**, *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Bologna, il Mulino, 2004, pp. 35-38.

1954, Olanda, Belgio, Lussemburgo e Germania avessero già ratificato il Trattato.

Tra le motivazioni della mancata ratifica sollevate dall'Assemblea nazionale francese, una riguardava l'assetto comunitario che, di fatto, anteponeva alla creazione di un'unione politica l'integrazione militare.¹² Tuttavia, il cambio di posizione del governo parigino può essere facilmente imputabile al processo di decolonizzazione in atto che rendeva poco convincente il trasferimento di sovranità in materia di difesa e sicurezza a un'organizzazione sovrastatale europea.¹³

Più realisticamente, la ragione del fallimento della CED può essere ricondotta all'assenza di interessi politico-strategici condivisi e alla mancanza di fiducia reciproca tra gli Stati firmatari, componente decisiva e necessaria per condividere un assetto organizzativo comune in materia di sicurezza nazionale. A ciò si aggiunge lo scarso desiderio di rinunciare alla sovranità nazionale in un settore così strategico.

Allo stesso tempo, occorre sottolineare che, sebbene non si potesse parlare in quegli anni di "fase distensiva" tra le due Superpotenze, il diminuire della tensione tra USA e URSS rendeva meno impellente il bisogno di creare una cooperazione militare tra gli Stati dell'Europa occidentale.¹⁴ Con il fallimento della Comunità Europea di Difesa, si sceglieva, ancora una volta, di dipendere dall'Alleanza atlantica e, come sottolineò ironicamente il filosofo Raymond Aron: *"l'Assemblea nazionale ha finito per preferire la soluzione che proponeva il governo americano dal 1950 alla soluzione proposta dal governo francese"*.¹⁵ Nel settembre 1954, su iniziativa del Ministro degli esteri britannico Anthony Eden, venne convocata a Londra una Conferenza diplomatica che riuniva oltre agli stati firmatari del Trattato di Bruxelles anche la Repubblica federale tedesca, l'Italia, gli Stati Uniti e il Canada. L'Atto finale della Conferenza sancì il pieno riconoscimento della Germania Ovest con la sua ammissione al Patto Atlantico, nonché la revisione del Patto di Bruxelles del 1948.

¹² **Mastronardi F.**, *Storia dell'integrazione europea. L'Europa alla ricerca della propria unità*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2002, p.40.

¹³ Il processo di decolonizzazione in Indocina e Algeria, si rivelò molto turbolento. Alla graduale concessione di indipendenza e sovranità concessa dalla Gran Bretagna alle proprie colonie, (che porterà a un'associazione di nazioni sovrane, legate dal Commonwealth), la Francia preferì un modello assimilativo, e una strenua resistenza verso tutti i movimenti indipendentisti delle colonie. Con gli accordi di Ginevra del 21 luglio 1954, la Francia conseguì la pace in Indocina. Molto più cruenta si rivelò la lotta in Algeria, culminata nella battaglia di Algeri del 1957. Solo con gli accordi di Évian firmati il 18 marzo 1962, si pose fine a questa controversia.

¹⁴ Il 23 luglio 1953 viene firmato l'armistizio in Corea. Con la morte di Truman nel novembre del 1952 e quella di Stalin nel marzo del 1953, il conflitto perde i suoi maggiori protagonisti. Sebbene non si registrino aperture da parte dei due blocchi, si sviluppa in quel periodo una "coesistenza pacifica" caratterizzata dalla reciproca accettazione delle rispettive sfere d'influenza.

¹⁵ **Aron R.**, *Esquisse historique d'une querelle idéologique*, in Aron e Lerner (a cura di), *La Querelle de la Ced: essais d'analyse sociologique* Paris, Colin, 1956, cit., p 19.

A seguito di questi cambiamenti, vennero firmati gli Accordi di Parigi del 23 ottobre 1954, che integravano con quattro Protocolli addizionali¹⁶ il Trattato precedentemente sottoscritto a Bruxelles da Francia, Gran Bretagna, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo. Dopo l'adesione di Germania e Italia agli Accordi di Parigi venne istituita ufficialmente l'Unione Europea Occidentale (UEO).

L'Unione doveva rappresentare il baluardo della sicurezza e della difesa in Europa, pur essendo sotto il profilo sostanziale subordinata alla NATO. Una delle peculiarità dell'organizzazione riguardava la sua natura provvisoria, infatti, l'articolo XII del Trattato di Bruxelles "modificato"¹⁷ stabiliva la possibilità di recedere dall'UEO dopo cinquant'anni dalla sua entrata in vigore.

Dal punto di vista istituzionale, l'UEO comprendeva: un Consiglio ministeriale, formato dai ministri degli affari esteri e della difesa degli Stati membri, con funzioni politiche e decisionali; il Segretariato generale con funzioni amministrative e l'Assemblea parlamentare, formata dai delegati dei Parlamenti nazionali.¹⁸

La vera novità introdotta dall'UEO era rintracciabile nei suoi obiettivi, che riguardavano tanto la cooperazione in ambito economico, sociale e culturale,¹⁹ quanto la questione relativa alla sicurezza e alla difesa. Il Trattato istitutivo precisava che l'Organizzazione aveva lo scopo di: *"(...) constituer en Europe occidentale une base solide pour la reconstruction de l'économie européenne, se prêter mutuellement assistance pour faire obstacle à toute*

¹⁶ Il primo Protocollo introduceva gli emendamenti necessari a permettere l'adesione di Italia e Germania. Il secondo stabiliva i livelli massime di forze navali, marine e terrestri che gli Stati membri dovevano porre sotto il Comando supremo delle forze alleate in Europa. Il terzo riguardava il controllo degli armamenti e l'ultimo prevedeva la creazione di un'Agenzia per il controllo degli armamenti.

¹⁷ L'espressione Trattato di Bruxelles "modificato" è generalmente impiegata per identificare l'atto istitutivo dell'UEO, infatti gli Accordi di Parigi del 1954 nascono dalla modifica del precedente Trattato di Bruxelles del 1948.

¹⁸ I principali organi sussidiari dell'UEO sono: l'Agenzia per il controllo degli armamenti, il Comitato permanente degli armamenti, l'Istituto strategico di alti studi sulla difesa, il Centro satellitare e la Cellula di pianificazione v. **Graziani F.**, *Lo spazio di sicurezza europeo. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp. 20-21 e nota 14.

¹⁹ Relativamente ai rapporti economici, l'articolo I del Trattato di Bruxelles "modificato" stabilisce che: "Convaincues de l'étroite solidarité de leurs intérêts et de la nécessité de s'unir pour hâter le redressement économique de l'Europe, les Hautes Parties Contractantes organiseront et coordonneront leurs activités économiques en vue d'en porter au plus haut point le rendement, par l'élimination de toute divergence dans leur politique et par le développement de leurs échanges commerciaux". Inoltre, si precisa che, l'attività economica realizzata all'interno dell'UEO non deve porsi in contrasto con quella delle altre Organizzazioni economiche di cui gli Stati membri fanno parte, si tratta di un chiaro riferimento alla CECA, istituita nel 1952 e alla CEE nata nel 1957. Per quanto concerne la cooperazione in ambito sociale l'articolo II stabilisce che: "Les Hautes Parties Contractantes associeront leurs efforts, par la voie de consultations directes et au sein des Institutions spécialisées, afin d'élever le niveau de vie de leurs peuples et de faire progresser, d'une manière harmonieuse, les activités nationales dans le domaine social". In ultimo, relativamente alla cooperazione civile e culturale, l'articolo III dispone che: "Les Hautes Parties Contractantes associeront leurs efforts pour amener leurs peuples à une compréhension plus approfondie des principes qui sont à la base de leur civilisation commune, et pour développer leurs échanges culturels, notamment par le moyen de conventions entre Elles".

politique d'aggression, promouvoir l'unité, encourager l'intégration progressive de l'Europe".²⁰ Per quanto concerne l'aspetto militare, l'articolo V del Trattato istitutivo stabiliva che: *"Au cas où l'une des Hautes Parties Contractantes serait l'objet d'une agression armée en Europe, les autres lui porteront, conformément aux dispositions de l'article 51 de la Charte des Nations Unies, aide et assistance par tous les moyens en leur pouvoir, militaires et autres"*. Pertanto, nel caso in cui una delle parti fosse stata vittima d'aggressione, l'assistenza da parte degli altri stati firmatari sarebbe stata automatica e non condizionata come nel caso della NATO.²¹

Rispetto al tema della sicurezza, l'UEO prevedeva la convocazione del Consiglio al fine di favorire la concertazione degli Stati membri: *"sur toute situation pouvant constituer une menace contre la paix, en quelque endroit qu'elle se produise, ou mettant en danger la stabilité économique"*.²²

Nonostante il progetto ambizioso dell'UEO, l'organizzazione subì una progressiva erosione, sia in relazione alla sua capacità d'intervento, quanto in tema di competenze. L'impianto organizzativo dell'UEO si rivelò poco funzionale ed efficiente. Da una parte, l'attività politico-decisionale si rivelò lenta e farraginoso, dall'altra, i finanziamenti erogati dagli Stati partecipanti si dimostrarono insufficienti, tanto più che l'Organizzazione non poteva contare su risorse proprie.

La sovrapposizione di competenze con altre Organizzazioni operanti in settori affini determinò un ulteriore stallo dell'Unione. Le competenze in materia sociale e culturale divennero prerogativa del Consiglio d'Europa, quelle economiche vennero assorbite dall'OECE/OCSE, mentre in ambito militare si ripiegò sulla NATO, che veniva percepita come più affidabile e dotata di maggiore autorevolezza giuridico-istituzionale.

In questo modo, le scarse capacità difensive degli Stati europei e la poca lungimiranza furono gli elementi che favorirono, per lungo tempo, un sistema di difesa atlantico, largamente incentrato sul ruolo di spicco degli Stati Uniti, anziché su quello europeo.

La sicurezza del vecchio continente rimaneva, quindi, fortemente legata all'alleato d'oltreoceano, anche se non mancarono tentativi di rivitalizzare il progetto di una difesa in

²⁰ **Imbert A.**, *L'Union de l'Europe Occidentale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968, cit., p.20.

²¹ L'articolo V del Trattato del Nord Atlantico stabilisce che: "Le Parti convengono che un attacco armato contro una o più di esse, in Europa o nell'America settentrionale, costituirà un attacco verso tutte, e di conseguenza convengono che se tale attacco dovesse verificarsi, ognuna di esse, nell'esercizio del diritto di legittima difesa individuale o collettiva riconosciuto dall'art.51 dello Statuto delle Nazioni Unite, assisterà la parte o le parti così attaccate, intraprendendo immediatamente, individualmente e di concerto con le altre parti, l'azione che giudicherà necessaria, ivi compreso l'impiego della forza armata, per ristabilire e mantenere la sicurezza nella regione dell'Atlantico settentrionale".

²² Trattato di Bruxelles "modificato", articolo VIII paragrafo 3.

chiave europea.²³

Se, sul piano dei rapporti militari, il progetto europeo aveva subito una battuta d'arresto, in materia economica, l'integrazione procedeva con l'istituzione della CEE e dell'EURATOM nel marzo 1957.²⁴ Ancora una volta, la Francia si fece promotrice di un nuovo progetto di difesa in ambito europeo, anche se lo scenario era radicalmente mutato rispetto alla fase precedente. Il governo parigino, guidato da Charles De Gaulle, mirava a risollevarne la propria reputazione e a ricoprire un ruolo centrale a livello internazionale.

La Francia intendeva porsi alla guida della difesa europea, favorendo la collaborazione degli Stati europei in materia di sicurezza e al tempo stesso svincolarsi dagli Stati Uniti. Il generale De Gaulle aderiva a quella corrente di pensiero di stampo confederale, che sosteneva la necessità di una cooperazione politica, lasciando intatta la sovranità statale. Più precisamente, come egli stesso affermò: *“Il ne peut pas y avoir d'autre Europe que celle des Etats”*.²⁵ De Gaulle sperava di ergere la Francia a baluardo di tale confederazione, deputata a tutelare le esigenze di difesa degli Stati europei. Un'Europa così organizzata avrebbe dovuto abbandonare la logica bipolare e assumere un ruolo indipendente di “terza forza” tra gli Stati Uniti e l'Unione sovietica. In questo quadro, gli stati europei si sarebbero affrancati dall'alleato d'oltreoceano, che pur essendo un partner affidabile per la difesa, sarebbe decaduto al ruolo di semplice interlocutore.²⁶

In questo contesto si sviluppò il piano Fouchet, presentato il 2 novembre 1961 dall'omonimo ambasciatore. Il progetto si connotava in senso confederale e antiatlantico e mirava al coordinamento e all'unificazione dell'azione degli Stati membri in materia di politica estera, politica economica, cultura e difesa, attraverso la previsione di un'Unione di Stati che avrebbe dovuto coesistere con le Comunità europee,²⁷ diretta da un Consiglio costituito dai capi di Stato e di governo dei paesi membri.²⁸

²³ **Graziani F.**, *Lo spazio di sicurezza europeo. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp.22-26.

²⁴ Trattato di Roma istitutivo della Comunità economica europea (CEE) e della Comunità europea dell'energia atomica (EURATOM) firmato il 25 marzo 1957 da Francia, Germania Ovest, Italia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo. Il Trattato entrò in vigore a partire dal 1° gennaio 1958.

²⁵ Estratto delle conferenze stampa del 1960 e del 1962 v. **Mastronardi F.**, *Storia dell'integrazione europea. L'Europa alla ricerca della propria unità*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2002, cit., p.78.

²⁶ Per rendere credibile quest'iniziativa la Francia avrebbe dovuto dotarsi di un armamento nucleare autonomo e trovare un sostenitore in Europa. Il progetto gollista tendeva a escludere la Gran Bretagna, ma non poteva ignorare la Germania federale. Per tale ragione, con l'ascesa al potere del generale francese i rapporti tra i due stati si intensificarono notevolmente.

²⁷ Denominazione riferita alla Comunità europea del carbone e dell'acciaio (CECA) istituita dal Trattato di Parigi del 1951, alla Comunità Economica Europea (CEE) e all'Euratom entrambi istituiti dai trattati di Roma del 1957.

²⁸ **Gerbet P.**, *In Search of Political Union: The Fouchet Plan Negotiations (1960-1962)*, ROY PRICE, The Dynamics of European Union, (London: Croom Helm), 1987, p.106.

La proposta non ottenne un ampio consenso, infatti l'ambiguità del testo e l'assenza di disposizioni rispetto al ruolo della NATO, sollevarono molti dubbi tra gli Stati europei. Le perplessità aumentarono con la stesura di un nuovo testo nel 1962²⁹ che non riuscì a colmare le lacune del progetto precedente.

I piani Fouchet non incontrarono il favore degli altri Stati membri, determinati a mantenere il legame con l'Alleanza atlantica e intimoriti dal ruolo egemonico che la Francia intendeva svolgere in Europa.

I fallimenti della CED, della UEO e dei piani Fouchet dimostrarono l'impossibilità di inquadrare la politica di difesa europea, sia in senso federalista che nella più blanda forma confederale, confermando la difficoltà degli Stati membri di cedere parte della loro sovranità nei settori strategici della sicurezza e della difesa. Per tale ragione, le principali iniziative di integrazione politica degli anni Settanta e Ottanta favorirono forme di cooperazione leggera, ben lontane dal trasferire competenze governative a istituzioni sovranazionali.

A tal proposito, è bene ricordare che i successivi progetti in materia di politica estera e, in particolare, la Cooperazione politica europea (CPE) introdotta ufficialmente nel 1970,³⁰ così come l'Atto unico europeo (AUE) entrato in vigore nel 1987,³¹ esclusero gradualmente il tema della sicurezza dalla sfera della cooperazione politica europea.

Quest'ultima si sviluppò non tanto attraverso la creazione di obblighi di natura vincolante, quanto per l'incremento consistente di comportamenti uniformi tra gli Stati. Infatti, nonostante la consuetudine nata all'interno della CPE, di indire riunioni periodiche per discutere le più importanti questioni di politica estera, non si affermarono degli obblighi giuridici per i partecipanti.

Se, da una parte, il sistema della concertazione politica ebbe il merito di favorire lo sviluppo di una prassi comune e la creazione di un corpus organico di valori avvertiti come vincolanti, dall'altra ebbe lo svantaggio di funzionare efficacemente solo nel caso di convergenza tra

²⁹ Piano Fouchet II presentato dalla Francia il 18 gennaio 1962.

³⁰ Per Cooperazione politica europea (CPE) si intende quel complesso di procedure e incontri periodici mirante ad armonizzare l'azione degli Stati membri in materia di politica estera che si formò progressivamente negli anni attraverso una serie di accordi informali tra i governi. Il Vertice dell'Aja del dicembre 1969 diede mandato ai ministri degli Esteri di studiare il modo per "realizzare progressi nell'unione politica". È con il vertice dell'Aja del 1969 che si è dato inizio alla cooperazione politica europea, demandando ai ministri degli Affari esteri degli Stati membri il compito di studiare il modo migliore per realizzare progressi sul piano della politica estera. Il mandato si concretizzava l'anno seguente quando alla Conferenza di Lussemburgo fu approvato il primo rapporto Davignon che istituzionalizzò la cooperazione politica europea.

³¹ L'Atto unico europeo (AUE), è stato firmato a Lussemburgo il 17 febbraio 1986 e costituisce la prima modifica sostanziale del trattato che istituisce la Comunità economica europea (CEE). L'AUE è entrato in vigore il 1° luglio 1987. L'Atto unico europeo (AUE) ha lo scopo di rilanciare l'integrazione europea, portare a termine la realizzazione del mercato interno e ampliare le competenze comunitarie, in particolare nel settore della ricerca e dello sviluppo, dell'ambiente e della politica estera comune.

gli stati. Quest'ultima, venne meno proprio in occasione delle più importanti crisi internazionali verificatesi tra il 1979 e il 1982.³²

È importante sottolineare che l'Atto unico non presentava nessuna restrizione esplicita alla collaborazione politica, pertanto, la locuzione "politica estera", andava interpretata in senso estensivo, in quanto essa comprendeva anche la sfera militare e difensiva.

Ciò appare evidente anche dal tenore letterale dell'art.30 del titolo III del trattato, secondo il quale:

"a) Le Alte parti contraenti ritengono che una più stretta cooperazione in merito ai problemi della sicurezza europea possa contribuire in modo essenziale allo sviluppo di un'identità dell'Europa in materia di politica esterna. Esse sono disposte a coordinare ulteriormente le rispettive posizioni sugli aspetti politici ed economici della sicurezza.

b) le Alte parti contraenti sono risolte a salvaguardare le condizioni tecnologiche e industriali necessarie per la loro sicurezza. Esse operano a questo fine sia sul piano nazionale che, laddove sarà opportuno, nell'ambito delle istituzioni e degli organi competenti.

c) Le disposizioni del presente titolo non ostano all'esistenza di una più stretta cooperazione nel settore della sicurezza fra talune alte parti contraenti nel quadro dell'Unione dell'Europa occidentale e dell'Alleanza atlantica."

Appare evidente come il limite della politica in questione non fosse da ricercare nella restrizione posta dalle norme, quanto nella vaghezza delle disposizioni e degli obiettivi che essa poneva. I dati empirici dimostrarono che, mentre nell'ambito di politica estera (strictu sensu) gli stati europei ottennero ottimi risultati, specie all'interno dei fori internazionali come l'ONU, soprattutto grazie alla convergenza di interessi e vedute, i risultati in materia di sicurezza e difesa, furono decisamente più deludenti.³³

Ancora una volta, il fallimento della politica di difesa derivava dalla difficoltà di agire con un approccio univoco a causa delle divergenze che caratterizzarono le posizioni politiche degli stati europei in quegli anni.

Emblematico, al riguardo, fu l'approccio nei confronti della NATO; da una parte la Francia di De Gaulle annunciava l'uscita dal comando integrato della NATO, dall'altra, la Gran Bretagna si poneva come garante della stabilità dell'Alleanza atlantica in Europa, dimostrando una evidente difformità di vedute.

³² La crisi in Afghanistan nel 1979, la crisi in Polonia del 1981, la guerra delle Isole Falkland del 1982.

³³ **Graziani F.**, *Lo spazio di sicurezza europea. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp.53-62.

A ciò si aggiunga che, l'assenza di una capacità militare adeguata dal punto di vista tecnologico e numerico non favorì lo sviluppo di una politica più incisiva in materia di difesa. Finché era prevalso un clima disteso tra i due blocchi la questione della difesa e della sicurezza del vecchio continente era rimasta in secondo piano, ma con l'aumentare delle tensioni l'idea del disimpegno americano apriva una prospettiva quanto mai angosciante per gli Stati dell'Europa occidentale, dimostrando una scarsa fiducia in una prospettiva di difesa comune.³⁴

1.3 Il Trattato di Maastricht: nascita e sviluppo della Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD)

Lo scenario mondiale all'inizio degli anni Novanta fu caratterizzato dal susseguirsi di conflitti che interessarono diversi continenti, determinando situazioni di instabilità politica diffusa e crisi internazionali tra le più complesse. Nel 1990 l'invasione irachena del Kuwait determinò l'inizio della prima guerra del Golfo, nello stesso periodo in Jugoslavia esplose la rivalità tra serbi, croati e bosniaci, dando inizio a una delle lotte fratricide più violente della storia. Nel 1993 esplose il conflitto in Somalia e qualche anno più tardi la crisi in Kosovo.³⁵ Il fallimento della politica estera europea durante la guerra del Golfo, venne confermato durante la guerra in Jugoslavia, a dimostrazione del fatto che, nonostante la convergenza politica che aveva determinato l'adozione di sanzioni economiche, in ambito militare, non vi era alcun coordinamento tra le parti.³⁶ L'inadeguatezza degli strumenti a disposizione dell'Europa sollevò un vivace dibattito, soprattutto nell'ambito del Parlamento europeo, che mise in evidenza la questione della dimensione politica accanto al consolidamento dell'integrazione economica. Il dibattito si incentrò su due problemi principali: la forma che avrebbe dovuto assumere la cooperazione europea in politica estera e la questione relativa al rapporto tra l'Europa e l'Alleanza Atlantica.

Il tentativo di superare l'*impasse* arrivò dalla Commissione europea che, attraverso il parere del 21 ottobre del 1990,³⁷ proponeva di incorporare la politica estera e di difesa all'interno

³⁴ **Di Nolfo E.**, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici: La politica internazionale dal XX secolo a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2007, pp. 336-338.

³⁵ **Cossetta M.**, *Sviluppo e cooperazione. Idee, politiche, pratiche*, Milano, FrancoAngeli, 2009, p. 111.

³⁶ **Graziani F.**, *Lo spazio di sicurezza europea. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp.74-75.

³⁷ Parere della Commissione europea del 21 ottobre 1990 sul progetto di revisione del Trattato che istituisce la Comunità

della sfera comunitaria. Questa proposta non venne sostenuta né dagli atlantisti, né dagli europeisti, anche se per motivi diversi. I primi temevano l'indebolimento del legame con la NATO, i secondi per via dell'eccessivo ampliamento di competenze che avrebbe potuto rallentare il funzionamento della Comunità stessa. Fu in questo quadro che Francia e Germania promossero un nuovo progetto politico basato, ancora una volta, sul ruolo di spicco della NATO supportato dall'UEO, con il compito di attuare la politica di sicurezza per conto della nascente Unione europea. Il progetto franco-tedesco si incentrò per lo più sull'importanza della relazione tra l'Unione europea e UEO in vista di un futuro accorpamento di quest'ultima all'interno dell'Unione stessa. La Francia, come sempre, puntava ad assicurarsi un ruolo di primaria importanza nello scenario europeo e premeva per la costruzione di una difesa incentrata sull'accordo franco-tedesco.

L'iniziativa trovava una sponda in stati come Belgio, Lussemburgo e Spagna. Tuttavia, questa proposta non trovò il consenso sperato da parte di Italia e Gran Bretagna che, a loro volta, posero l'accento sull'importanza di instaurare un rapporto privilegiato e complementare tra NATO e UEO, escludendo dal progetto l'Unione.³⁸

Fino al 1991 la NATO era stata il baluardo della difesa europea, infatti fino al crollo dell'Unione Sovietica, gli Stati europei avevano preferito affidare la propria sicurezza nelle mani del grande Alleato americano, piuttosto che contare sulle proprie forze o costituire una forma di cooperazione militare autonoma e indipendente.

Nell'era della guerra fredda, ogni cambiamento dello *status quo* poteva scardinare il fragile equilibrio creatosi tra le due superpotenze, in tal senso, la minaccia sovietica spaventava l'Europa, tanto quanto il governo di Washington.

Lo scenario bipolare che aveva visto le due superpotenze fronteggiarsi per decenni, aveva reso la NATO un'organizzazione fortemente asimmetrica, incentrata sul ruolo predominante degli Stati Uniti, infatti, nonostante l'eguaglianza formale degli oneri a carico degli Stati membri, l'organizzazione era basata su un crescente impegno degli Stati Uniti, che avevano assunto il ruolo di garanti della sicurezza europea, rinunciando al loro tradizionale isolazionismo.

Fu solo con il Trattato di Maastricht del 1992, che l'Europa superò lo stallo dell'Atto unico europeo, acquistando nuova consapevolezza sull'importanza di avere una propria identità nel campo della difesa e della sicurezza, anche se, come in passato, l'approccio europeo ai

economica europea, in Boll. Suppl. 2/91.

³⁸ **Graziani F.**, *Lo spazio di sicurezza europea. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006, pp.79-87.

problemi di politica estera, era individuale o collettivo, a seconda che vi fosse o meno convergenza sulla questione.

I fattori che determinarono l'avvio di questo nuovo processo si muovevano lungo tre direttrici.

Il primo di questi elementi trovò il suo fondamento nella fine della minaccia sovietica. Il venir meno del blocco comunista, infatti, pose davanti agli europei uno scenario completamente mutato e per certi versi più insicuro del passato.

La dinamica bipolare, paradossalmente, garantiva alle parti un solido equilibrio, infatti nessuna delle due superpotenze avrebbe avuto dei vantaggi a provocare un'*escalation* incontrollata delle tensioni. Inoltre, la convivenza durante il periodo della guerra fredda, fu facilitata dal ruolo svolto dalla deterrenza nucleare, che rappresentava un valido strumento per garantire l'equilibrio del terrore tra i due blocchi.³⁹

Con la dissoluzione dell'Unione Sovietica, il nuovo scenario internazionale, si aprì a nuove minacce, sempre più difficili da combattere individualmente. Fu in questo contesto che gli Stati europei iniziano a maturare la consapevolezza che, la sfera militare non poteva essere scissa da quella politica e, soprattutto, che la difesa dell'Europa, non poteva essere affidata a Stati terzi.

Una politica estera efficace, per essere tale, oltre che di obiettivi, necessitava anche di risultati, per perseguire i quali, talvolta si rendeva necessario l'utilizzo dello strumento militare. In altre parole, davanti al crollo del sistema bipolare, le politiche in ambito economico, culturale e sociale mostrarono i loro limiti e la loro inadeguatezza nel garantire la stabilità nel mutato panorama internazionale.

Un'altro elemento di traino della politica di sicurezza europea fu la "rivitalizzazione dell'UEO". Con l'entrata in vigore del Trattato di Maastricht, la dimensione della difesa europea venne affidata alla NATO congiuntamente all'UEO. Infatti, nonostante la politica estera e di sicurezza europea restasse vincolata al Patto Atlantico, l'UEO assumeva, in questo contesto, il ruolo di braccio operativo dell'Unione Europea, garantendo l'attuazione militare delle decisioni assunte a livello Comunitario.⁴⁰

L'UEO fin dalla sua creazione, non aveva dato risultati incoraggianti, era rimasta un'istituzione piuttosto marginale per tutta la durata del conflitto bipolare.

³⁹ **Rosecrance R.N.**, *Bipolarità, multipolarità e il futuro*, in Luigi Bonanate (a cura di), *Il sistema delle relazioni internazionali. Il metodo e i contenuti di una nuova "scienza politica"*, Torino, Einaudi, 1976, pp. 89-115.

⁴⁰ **Comelli M.**, *Gli interventi dell'Unione europea e la cooperazione con la NATO*, in Natalino Ronzitti (a cura di), *Le forze di pace dell'Unione Europea*, Roma, Rubbettino, 2005, p. 138.

Rivitalizzare l'organizzazione significava rafforzare *de facto* la cooperazione in ambito di sicurezza e difesa tra gli stati firmatari e, al contempo, distribuire più equamente gli oneri a loro carico,⁴¹ inoltre, aveva il duplice merito di promuovere la cooperazione europea e salvaguardare il legame con la NATO.

L'ultimo fattore da considerare fu il mutamento della posizione degli Stati Uniti. Infatti, se durante il periodo della guerra fredda gli Stati Uniti si fecero carico della difesa europea (anche perché ogni segno di arretramento poteva essere letto come un indicatore di debolezza e innescare una reazione nell'avversario), con la fine del conflitto, gli Stati Uniti tornarono a chiedere all'Europa una maggiore condivisione degli oneri economici e militari per la difesa. In qualche misura, il governo di Washington, non sembrava più disposto, come lo era stato in passato, a fungere da garante della sicurezza europea, senza avere niente in cambio. La posizione degli Stati Uniti sembrò indirizzarsi verso un rinnovato isolazionismo, tipico della tradizione americana, anche se l'ipotesi di un completo disimpegno militare di Washington non sembrò realizzabile, tanto più con l'affermarsi di una dinamica multipolare caratterizzata da minacce sempre più impellenti alla sicurezza globale.⁴²

Con il Trattato sull'Unione Europea (TUE), firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992, nasceva ufficialmente la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), il primo modello strutturato di politica volta ad incentivare una maggiore cooperazione tra gli Stati comunitari in materia di politica estera, sicurezza militare e predisposizione di una difesa comune, che negli anni successivi avrà un'evoluzione rilevante.

Dal punto di vista temporale, tale processo politico può ricondursi a tre diverse fasi, la prima delle quali, come detto, iniziò formalmente con la firma del Trattato di Maastricht e si concluse con il Trattato di Amsterdam (1997); la seconda prese avvio con la Conferenza di St. Malo nel 1998 e proseguì con il Consiglio europeo di Colonia dell'anno successivo; la terza fase si aprì con il Trattato di Lisbona e non può ancora dirsi conclusa.

Anche se il Trattato di Maastricht, nella fase preliminare risentì dei contrasti tra gli Stati membri, tuttavia ebbe il pregio di superare i limiti posti dalla Comunità Europea di Difesa (CED), poiché inseriva la politica estera, compreso l'ambito della sicurezza, nel quadro istituzionale dell'Unione europea. La portata estremamente innovativa del Trattato fu la creazione di una struttura "a tempio", composta da tre pilastri:

- La dimensione comunitaria, disciplinata dalle disposizioni contenute nei trattati

⁴¹ **Daviddi G.**, *Verso un'eurozona della difesa. Sviluppo delle flessibilità istituzionali nelle politiche europee di sicurezza e difesa*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012 pp.33-35.

⁴² **Del Pero M.**, *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo 1776-2016*, Bari, Laterza, 2017.

istitutivi delle Comunità europee (primo pilastro);

- La politica estera e di sicurezza comune – PESC, disciplinata dal Titolo V del Trattato sull'Unione europea (secondo pilastro);
- La cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni – CGAI, contemplata dal Titolo VI del Trattato sull'Unione europea (terzo pilastro).

Mentre le politiche relative al primo pilastro furono caratterizzate dall'utilizzo del metodo comunitario,⁴³ prevedendo il più alto livello di integrazione tra gli stati, con preminenza delle istituzioni sovranazionali sulle realtà nazionali, gli altri due pilastri ebbero carattere per lo più intergovernativo, poiché lasciarono ai membri ampi margini nel perseguire i propri interessi particolari. Peraltro, la Politica estera e di sicurezza comune (PESC) ebbe un altro limite derivante dalla genericità delle competenze che vi rientravano, le quali, di fatto, ne ridussero molto l'operatività.

Dopo l'impulso iniziale del Trattato di Maastricht, i trattati successivi, sia quello di Amsterdam, (entrato in vigore il 1° maggio del 1999), che quello di Nizza, (entrato in vigore il 1° febbraio 2003), apportarono modifiche alla PESC, senza tuttavia stravolgerne la portata, limitandosi a renderla più operativa ed efficiente, confermando come *modus operandi* quello intergovernativo piuttosto che quello sovranazionale.

Fu solo con il Trattato di Lisbona, sottoscritto nel dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, che ebbe inizio la terza fase della politica estera e di sicurezza dell'Unione europea. Quest'ultima ebbe dal nuovo Trattato un notevole impulso, grazie all'estensione della sfera di operatività dell'Unione e all'introduzione di strutture e procedure decisionali del tutto inedite.

Appare evidente come il percorso verso la creazione di una politica europea di sicurezza e difesa non sia ancora terminato, ma ancora in evoluzione, sebbene caratterizzato da uno sviluppo non sempre lineare.

Per entrare maggiormente nel dettaglio della PESC è necessario analizzare le disposizioni introdotte dal Trattato. A questo proposito, l'articolo 24 del Trattato sull'Unione europea (TUE)⁴⁴ sancisce che, la competenza dell'Unione in materia di PESC “(..) riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa

⁴³ Il metodo comunitario è fondato sul criterio dell'integrazione fra gli Stati membri, per tale motivo attribuisce agli organismi autonomi (in questo caso le istituzioni europee) il potere di disciplinare le materie trasferite. Questa caratteristica attribuisce alla Comunità il tipico carattere sovranazionale che la distingue dalle normali organizzazioni internazionali.

⁴⁴ Trattato sull'Unione Europea (TUE) (versione consolidata). http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bfl40bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

la definizione progressiva di una politica di difesa comune(..)”.⁴⁵ Inoltre, nel medesimo articolo, viene stabilito che la politica estera e di sicurezza comune si basa “(..) sullo sviluppo della reciproca solidarietà degli Stati membri, sull’individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello sempre maggiore di convergenza delle azioni degli Stati membri”.⁴⁶ Questa norma sembrerebbe indicare che l’attività in materia di politica estera e sicurezza debba necessariamente contemplare una questione che sia d’interesse generale per l’Unione e gli Stati membri. Tuttavia, il concetto di “interesse generale” è molto generico e può essere interpretato in senso più o meno ampio, non ponendo un reale limite alle attività in politica estera degli stati, i quali mantengono un ampio margine di manovra. In mancanza di una disposizione chiara che disciplini i meccanismi e i requisiti necessari per attuare la PESC, l’evidenza empirica ha dimostrato come essa sia stata posta in essere solo quando gli Stati ne hanno consentito l’attuazione.

Per quanto riguarda gli obiettivi della PESC, essi sono definiti nell’articolo 21, in base al quale l’Unione: “(..) 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 (..)”.⁴⁷ Il contenuto di questo articolo è ulteriormente ampliato al paragrafo 2, che individua ulteriori finalità: “salvaguardare i suoi valori, i suoi interessi fondamentali, la sua sicurezza, la sua indipendenza e la sua integrità” (lett. a), “consolidare e sostenere la democrazia, lo Stato di diritto, i diritti dell’uomo e i principi del diritto internazionale” (lett. b), “preservare la pace, prevenire i conflitti e rafforzare la sicurezza internazionale (..)” (lett. c).⁴⁸ È evidente che questo articolo deve essere interpretato in maniera più ampia, in quanto non coinvolge esclusivamente le materie di politica estera, ma racchiude in sé i principi fondamentali di ogni ordinamento democratico. La lettura del testo normativo mostra l’ampiezza degli obiettivi e la genericità delle disposizioni, volutamente poco definite, per consentire alle istituzioni politiche e agli stati un ampio margine di discrezionalità nel perseguire le proprie

⁴⁵ Ibidem.

⁴⁶ **Garbagnati Ketvel M.G.**, *La politica estera e di sicurezza comune e la politica europea di sicurezza e difesa*, in Ugo Draetta e Nicoletta Parisi (a cura di) *Elementi di diritto dell’Unione Europea, Parte speciale - Il diritto sostanziale*, Milano, Giuffrè, 2010, p. 313. Per la consultazione completa del Trattato sull’Unione Europea (TUE) (versione consolidata). http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

⁴⁷ Trattato sull’Unione Europea (TUE) (versione consolidata). http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

⁴⁸ Ibidem.

attività.

Un'altra questione che merita di essere analizzata riguarda la possibile sovrapposizione delle attività svolte in seno alla PESC con le altre politiche di competenza dell'Unione. Questa eventualità è disciplinata dall'articolo 40 del TUE,⁴⁹ il quale prevede che l'attuazione della politica estera e di sicurezza comune non debba in alcun modo interferire con l'attuazione delle politiche di competenza dell'Unione, con particolare riferimento a quelle economico-sociali e viceversa. Inoltre, l'articolo 21 stabilisce che: *“L'Unione assicura la coerenza tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche”*.⁵⁰

La peculiarità della PESC, rispetto alle altre politiche dell'UE, rende necessario un chiarimento rispetto alla questione della competenza in materia di politica estera. Il Trattato non specifica se la politica estera europea abbia carattere esclusivo, concorrente o di sostegno, infatti stabilisce che la competenza dell'Unione riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza. Gli Stati europei hanno sempre rifiutato di definire in maniera assoluta quali questioni di politica estera rientrassero nella competenza esclusiva o concorrente dell'Unione, anche perché questo avrebbe vincolato in maniera definitiva la loro condotta. Il fatto che la distribuzione delle competenze non sia particolarmente chiara e, che le questioni di politica estera possano essere inquadrare sotto diverse prospettive, ha provocato dei veri e propri scontri tra gli attori coinvolti.⁵¹ In definitiva, i firmatari sono vincolati dalle disposizioni previste dal Trattato, ma in realtà i risultati ottenuti in ambito di politica estera e di sicurezza, dipendono in buona parte dal grado di coesione degli stessi. Quando questa condizione non è soddisfatta, le disposizioni del Trattato implicano che gli Stati membri abbiano un ampio margine di discrezionalità.⁵² In ogni caso, i governi nazionali hanno l'obbligo di conformare le proprie politiche alle posizioni adottate dall'Unione, di non lederne gli interessi e, prima di intraprendere qualsiasi azione sulla scena internazionale o di assumere qualsiasi iniziativa, consultare gli altri in sede di Consiglio europeo o di Consiglio dell'Unione Europea.

Il processo decisionale, i principi e gli orientamenti generali della PESC sono stabiliti dal Consiglio europeo che riunisce i capi di Stato e di governo dei 28 paesi membri (art.22 TUE), mentre il Consiglio dell'Unione, composto da un rappresentante per ogni Stato membro a livello ministeriale (art.16 TUE), adotta le decisioni necessarie. Tanto il Consiglio

⁴⁹ Ibidem.

⁵⁰ Ibidem.

⁵¹ **Delreux T., Keukeleire S.**, *The foreign policy of the European Union*, Second edition, Palgrave Macmillan, 2014, pp. 94-97.

⁵² Ibidem pp. 156-159.

europeo, quanto il Consiglio dell'Unione, deliberano all'unanimità, salvo nei casi in cui il Trattato stabilisca diversamente (art.31 TUE). Il processo decisionale in materia di PESC coinvolge a vario titolo e grado altre istituzioni europee, in particolare, un ruolo di spicco è affidato all'Alto rappresentante dell'Unione per gli Affari Esteri e la Politica di Sicurezza (AR). La figura dell'Alto rappresentante è stata istituita con il Trattato di Amsterdam, ma è con il Trattato di Lisbona che la carica ha assunto nuove competenze a seguito delle importanti modifiche attuate.⁵³ L'Alto rappresentante ha il compito di garantire, insieme con il Consiglio dell'Unione: *l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'Unione* (art. 26 TUE). Inoltre, egli presiede il Consiglio dell'Unione riunito nella formazione Affari esteri, svolge un ruolo decisivo attraverso i propri suggerimenti nello sviluppo della politica estera e di sicurezza e funge da garante circa l'attuazione delle decisioni assunte, rappresentando l'Unione europea all'estero. Questa valenza non è meramente formale, poiché l'Alto rappresentante conduce i negoziati con parti terze facendo le veci dell'Unione (art. 27), anche se, nello svolgimento delle sue prerogative, non può assumere le decisioni autonomamente, ma opera, previa delibera del Consiglio e dietro parere della Commissione (art. 27 par.3).

Ciò non deve indurci a pensare che il Parlamento europeo sia privo di competenze in materia, in quanto lo stesso può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni sia al Consiglio che all'Alto rappresentante.

La graduale affermazione dell'identità europea nello scenario internazionale, oltre alla proiezione della politica estera e di sicurezza comune non può non tener conto anche della dimensione della difesa. La dimensione della difesa è un aspetto fondamentale della PESC e ha il compito di implementare la proiezione esterna dell'Unione e la sua efficacia con una valenza specifica.

L'importanza di questa politica, conosciuta con l'acronimo PESD (Politica Europea di Sicurezza e Difesa), successivamente denominata PSDC (Politica di Sicurezza e di Difesa Comune) dal Trattato di Lisbona, è bene espressa dall'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea, il quale dispone che: *“La politica di sicurezza e di difesa comune costituisce parte integrante della politica estera e di sicurezza comune (...)”*. La PESD garantisce che l'Unione

⁵³ La carica dell'alto rappresentante si fonda sugli articoli 18, 26 e 27 del trattato sull'Unione europea. Il trattato di Amsterdam del 1999 ha istituito la carica, sebbene le responsabilità in materia di politiche esterne fossero condivise con il commissario europeo per le Relazioni esterne. Nel 2009, il trattato di Lisbona ha esteso le responsabilità dell'alto rappresentante e ha reso il titolare della carica un vicepresidente della Commissione, in modo tale da consentire all'alto rappresentante di rappresentare al meglio l'UE e i suoi obiettivi di politica estera. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:ai0009&from=IT>

disponga nel perseguimento dei propri fini di strumenti civili e militari atti a tali scopi.⁵⁴ Gli obiettivi che si pone l'Unione in questo ambito sono: la prevenzione dei conflitti, la gestione delle crisi, il mantenimento della pace e della sicurezza internazionale, in conformità con la Carta delle Nazioni Unite.⁵⁵ La PESD nasce, esattamente come la PESC, dalla necessità di trovare una soluzione europea per la gestione delle crisi nello scenario aperto dalla fine della Guerra Fredda. La Politica Europea di Sicurezza e Difesa provvede all'esigenza europea di disporre di mezzi adeguati a gestire crisi internazionali come quelle degli anni Novanta, di fronte alle quali l'Europa si era dimostrata totalmente impreparata. Il progetto della PESD ebbe un nuovo impulso con la Dichiarazione di Saint-Malo del dicembre 1998, un documento redatto congiuntamente dai Capi di Stato e di Governo di Francia e Gran Bretagna. L'incontro fra Tony Blair e Jacques Chirac creò i presupposti per una nuova era politica dell'Unione europea,⁵⁶ in quanto la Dichiarazione affermava che: *“l'Union européenne doit pouvoir être en mesure de jouer tout son rôle sur la scène internationale, (attraverso la creazione di) forces armées renforcées, capables de faire face rapidement aux nouveaux risques et s'appuyant sur une base industrielle et technologique de défense compétitive et forte”*.⁵⁷

A seguito dell'incontro bilaterale, venne indetto nel giugno del 1999 il Consiglio europeo di Colonia, che recepì i principi scaturiti dall'accordo franco-britannico. In quell'occasione, fu adottata la Dichiarazione sul rafforzamento della Politica europea comune in materia di sicurezza e difesa.⁵⁸ La novità introdotta dalla Dichiarazione è da rintracciare nella previsione per l'Unione di agire in maniera autonoma rispetto all'Alleanza Atlantica: *“l'Unione deve avere la capacità di condurre azioni in modo autonomo, potendo contare su forze militari credibili, i mezzi per decidere di farle intervenire e la disponibilità a farlo, al fine di rispondere alle crisi internazionali senza pregiudizio per le azioni della NATO”*. Tuttavia, veniva precisato che l'Europa garantiva: *“(..)lo sviluppo di una reciproca ed efficace consultazione, cooperazione e trasparenza tra l'Unione europea e la NATO”*.⁵⁹

La struttura organizzativa per la gestione delle crisi nell'ambito della PESD appare molto

⁵⁴ Articolo 42 paragrafo 1 TUE.

⁵⁵ Ibidem.

⁵⁶ **Howorth J.**, *Security and Defence Policy in the Europea Union*, New York, 2007 cit., p. 33.

⁵⁷ Dichiarazione Congiunta di Saint-Malo, 4 dicembre 1998.

https://www.cvce.eu/obj/declaration_franco_britannique_de_saint_malo_4_decembre_1998-fr-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html

⁵⁸ Consiglio Europeo Colonia 3-4 giugno 1990, conclusioni della Presidenza, Allegato III.

http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_it.htm

⁵⁹ Ibidem.

complessa. Tutte le istituzioni dipendono dal Consiglio dell'UE e, in particolare, dal Consiglio Affari Esteri (CAE),⁶⁰ composto dai ministri degli affari esteri degli Stati membri dell'Unione, le cui riunioni sono presiedute dall'Alto rappresentante. Il CAE definisce e attua la politica estera e di sicurezza sulla base degli orientamenti definiti dal Consiglio europeo, inoltre insieme alla Commissione europea e con l'ausilio dell'Alto rappresentante, il Consiglio Affari Esteri ha il compito di garantire l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione esterna dell'UE.

Il controllo politico e la direzione strategica delle missioni dell'Unione sono affidati al Comitato politico e di sicurezza (COPS), composto da un Rappresentante permanente per ciascuno degli Stati membri.⁶¹ Il COPS è responsabile sia della politica estera e di sicurezza comune (PESC) che della politica europea di sicurezza e di difesa (PESD).

Esso ha il compito di seguire l'evoluzione della situazione internazionale, fornire raccomandazioni al Consiglio in materia di approcci strategici ed opzioni politiche, fornire orientamenti al comitato militare, al gruppo politico-militare e al comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi e, da ultimo, garantire il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni.⁶²

Il ruolo svolto dal COPS è disciplinato dall'articolo 38 del TUE,⁶³ il quale afferma che esso: *“(..)controlla 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, dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza o di propria iniziativa. Esso controlla altresì l'attuazione delle politiche concordate, fatte salve le competenze dell'alto rappresentante”*. Infine, l'articolo 43 del TUE chiarisce che le missioni che compie l'Unione attraverso il ricorso a misure civili e militari seguono la procedura stabilita al paragrafo 2 del medesimo articolo: *“Il Consiglio adotta decisioni relative alle missioni di cui al paragrafo 1 stabilendone l'obiettivo, la portata e le modalità generali di realizzazione. L'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, sotto l'autorità del Consiglio e in stretto e costante contatto con il comitato politico e di sicurezza, provvede a coordinare gli aspetti civili e militari di tali*

⁶⁰ Per maggiori informazioni sul Consiglio Affari Esteri si consulti il seguente sito web:
<http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/configurations/fac/>

⁶¹ **Matarazzo R.**, *Le strutture istituzionali della Pesd*, in Natalino Ronzitti (a cura di) *Le forze di pace dell'Unione Europea*, Roma, Rubbettino, 2005 p.29.

⁶² Per maggiori informazioni sul Comitato politico e di sicurezza si consulti il seguente sito web:
<http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/>

⁶³ Trattato sull'Unione Europea (TUE) (versione consolidata). http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bfl40bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

missioni”.⁶⁴

Per quanto riguarda la dimensione civile della PESD, un ruolo centrale è svolto dal Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CIVCOM), istituito con decisione del Consiglio del 22 maggio 2000. Il CIVCOM fornisce consulenza al comitato politico e di sicurezza (COPS) sugli aspetti civili della gestione delle crisi. In particolare, il CIVCOM prepara i documenti di pianificazione per le nuove missioni, formula raccomandazioni destinate al COPS e si occupa dello sviluppo di strategie per la gestione civile delle crisi e per le capacità civili.⁶⁵

Un altro organo fondamentale è il Comitato militare dell'Unione europea (CMUE). Anch'esso, come il COPS, venne istituito con la decisione del Consiglio dell'UE del 22 gennaio 2001. Il CMUE è il massimo organo militare dell'Unione ed è composto dai Capi di Stato maggiore della difesa degli Stati membri.⁶⁶ Esso dirige e gestisce tutte le attività militari nel quadro dell'UE, in particolare, si occupa della pianificazione e dell'esecuzione delle operazioni militari nell'ambito della politica europea di sicurezza e di difesa. Inoltre il CMUE offre consulenze al Comitato politico e di sicurezza (COPS) e formula raccomandazioni su questioni militari.⁶⁷ Il Comitato militare è supportato nello svolgimento delle proprie attività dallo Stato maggiore dell'Unione europea (SMUE), composto da esperti del settore che mettono a disposizione le loro competenze in materia di pianificazione strategica e attuazione delle operazioni militari, al fine di migliorare la gestione delle crisi e le operazioni condotte dall'Unione europea.⁶⁸ Di fondamentale importanza è la Cellula di pianificazione civile/militare, istituita nel 2006 con l'obiettivo di rafforzare il coordinamento tra le strutture civili e militari della PESD. Dal punto di vista operativo, la Cellula favorisce l'attuazione e la pianificazione di missioni autonome dell'UE, anche grazie all'utilizzo del Centro operativo, che viene attivato solo nel caso di operazioni indipendenti dell'Unione.⁶⁹ Un'altra struttura degna di nota è la Capacità civile di pianificazione e condotta (CCPC), che

⁶⁴ Ibidem.

⁶⁵ Per maggiori informazioni sul Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CivCom), si consulti il seguente sito web: <http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management/>

⁶⁶ **De Leonardis M.**, *La sicurezza dell'Europa tra Unione Europea ed Alleanza Atlantica*, in Ugo Draetta e Andrea Santini (a cura di) *L'Unione Europea in cerca di identità. Problemi e prospettive dopo il fallimento della "Costituzione"* Milano, Giuffrè, 2008 p.287.

⁶⁷ Per maggiori informazioni sul Comitato militare dell'Unione europea, si consulti il seguente sito web: <http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee/>

⁶⁸ **Gradilone S.**, *Profili istituzionali della PSDC*, in Alessandra Lang e Paola Mariani (a cura di) *La politica estera dell'Unione europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino, Giappichelli Editore, 2014, p.91.

⁶⁹ **Pirozzi N.**, *L'Unione Europea e la gestione delle crisi*, in Gianni Bonvivini (a cura di) *L'unione Europea attore di sicurezza regionale e globale*, Milano, FrancoAngeli, 2010, p. 123.

rappresenta l'equivalente civile dello Stato maggiore dell'UE e che svolge un ruolo di primo piano assieme al CIVCOM nella predisposizione e attuazione delle operazioni civili.⁷⁰

Vi è inoltre una Policy Unit che, su richiesta degli Stati membri o di sua iniziativa, prepara dei "policy options papers" i quali fungono da base per le decisioni del COPS. Infine, è presente un Situation Center (SITCEN) che svolge i propri compiti sotto la supervisione dell'Alto rappresentante, attraverso il monitoraggio costante della situazione internazionale e la redazione di rapporti di medio periodo su questioni di interesse strategico per l'Europa.⁷¹ Oltre a queste strutture specifiche per la gestione delle crisi operano anche vari organi istituzionali, primi fra tutti Parlamento europeo e Commissione. Per quanto riguarda l'organo rappresentativo, l'articolo 36 del TUE stabilisce che: "(..)Esso procede due volte all'anno ad un dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e di difesa (...)".⁷² È previsto altresì che il Parlamento sia consultato e informato sugli sviluppi delle politiche attuate dall'Alto rappresentante.⁷³ La Commissione svolge a sua volta un ruolo centrale nella gestione delle risorse finanziarie che devono essere impiegate nella gestione delle crisi, al fine di stabilire o ripristinare l'ordine e la sicurezza.⁷⁴

⁷⁰ Ibidem p. 122.

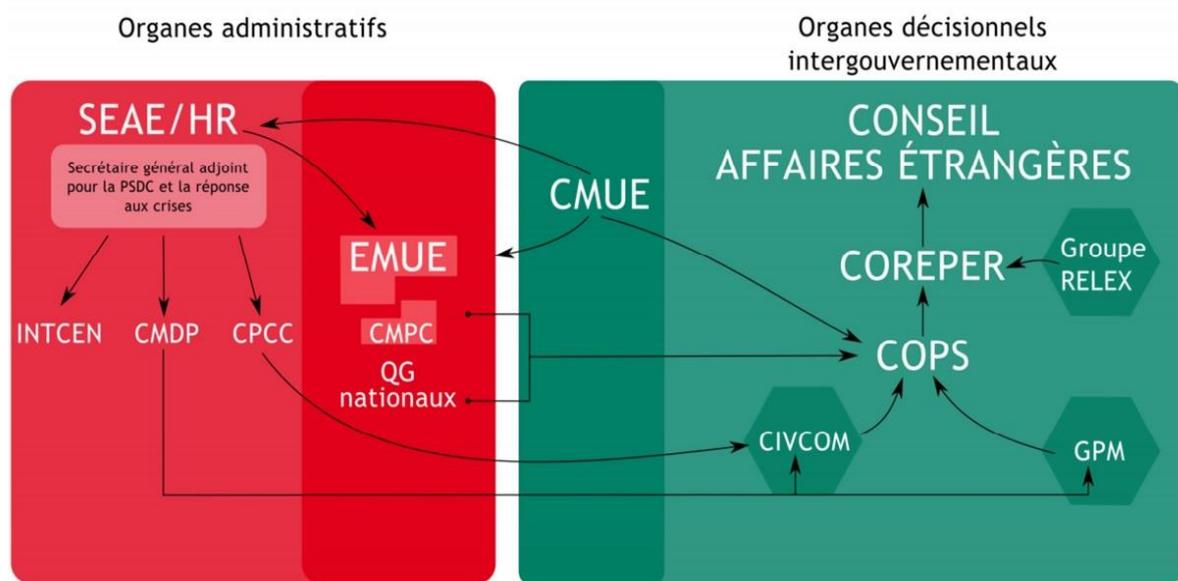
⁷¹ Ibidem p. 123.

⁷² Per la consultazione completa del Trattato sull'Unione Europea (TUE) (versione consolidata). http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

⁷³ Art. 36 TUE.

⁷⁴ Per maggiori informazioni si veda il Reg. n. 1717/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006 che istituisce uno strumento per la stabilità. G.U. L 327/06, 24 novembre 2006. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32006R1717>

Figura 1, Principali organi della PSDC per la gestione delle crisi



Les acteurs institutionnels de la PSDC - Source : CDEM

Fonte: CDEM

1.4 Le principali innovazioni istituzionali del Trattato di Lisbona e la nascita della cooperazione strutturata permanente (PESCO)

Con il Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007 ed entrato in vigore il 1° dicembre 2009, viene profondamente modificata l'architettura istituzionale dell'Unione europea. Il Trattato ha abolito i "pilastri" introdotti con Maastricht ed è intervenuto in termini più incisivi nel riparto delle competenze tra Unione e Stati membri, rafforzando il principio democratico e la tutela dei diritti fondamentali.

Il Trattato di Lisbona recepisce gran parte delle innovazioni introdotte dalla Costituzione europea, firmata nel 2004, per ciò che concerne la PESC e la PESD.

Ciò è stato necessario a causa della mancata ratifica del Trattato Costituzionale, dovuto all'esito negativo dei referendum olandese e francese del 2005. Con questa strategia i legislatori europei hanno cercato di salvaguardare i principi cardine previsti in "Costituzione", inserendoli all'interno del nuovo ordinamento.⁷⁵

Il Trattato di Lisbona ha apportato importanti modifiche al Trattato dell'Unione europea

⁷⁵ **Missiroli A.**, *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla PESC e la PESD: opportunità e incognite*, in Bilancia P., D'Amico M., (a cura di), "La Nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona", Milano, Giuffrè Editore, 2009, pp.117-118.

(TUE) e al Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), contribuendo ad ampliare e a rendere più esaustiva la disciplina riguardante la PESD, che ha assunto la nuova denominazione di Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC).

Le norme principali in materia di sicurezza e difesa sono contenute nel Titolo V del Trattato sull'Unione europea (TUE) e nella Parte V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE).

Il Trattato di Lisbona non si limita ad enunciare i principi guida dell'azione europea, ma prevede che l'Unione si adoperi per: *“(..)sviluppare relazioni e istituire partenariati con i paesi terzi e con le organizzazioni internazionali, regionali o mondiali, che [ne]condividono i principi”*, inoltre l'Unione si impegna a: *“promuove soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite”*.⁷⁶

Una delle più importanti novità del Trattato in tema di PSDC è l'introduzione delle clausole di “difesa reciproca”⁷⁷ e di “solidarietà”.⁷⁸ L'articolo 42 del TUE stabilisce che: *“Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite”*. È doveroso sottolineare che, la norma in questione non equivale a una clausola di mutua difesa, non essendo prevista all'interno dell'Unione la creazione di un'alleanza militare *strictu sensu*. Pertanto, va considerata nella sua valenza a livello simbolico e politico più che in senso pratico.⁷⁹

La seconda clausola in questione ha un significato più ampio e fa riferimento alle ipotesi di attentato terroristico o di catastrofe naturale subiti da uno Stato membro. Nello specifico, l'articolo 222 del TFUE afferma che: *“L'Unione e gli Stati membri agiscono congiuntamente in uno spirito di solidarietà qualora uno Stato membro sia oggetto di un attacco terroristico o sia vittima di una calamità naturale o provocata dall'uomo. L'Unione mobilita tutti gli strumenti di cui dispone, inclusi i mezzi militari messi a sua disposizione dagli Stati membri, per: prevenire la minaccia terroristica sul territorio degli Stati membri; proteggere le istituzioni democratiche e la popolazione civile da un eventuale attacco terroristico; prestare assistenza a uno Stato membro sul suo territorio, su richiesta delle sue autorità politiche, in caso di attacco terroristico”*.

⁷⁶ Art.21 par.1 TUE.

⁷⁷ Art. 42 par.7 TUE.

⁷⁸ Art. 222 TFUE.

⁷⁹ **Carli E.**, *Le missioni dell'Unione Europea nel quadro della Politica di Sicurezza e Difesa Comune: profili di diritto internazionale*, Siena, dicembre 2015, p.28.

Appare evidente che l'azione degli Stati, nel quadro della politica estera e di sicurezza, trova il suo fondamento nello *“spirito di lealtà e di solidarietà reciproca”*.

Tuttavia queste disposizioni vanno lette alla luce delle *Dichiarazioni relative alla politica estera e di sicurezza comune numero 13 e 14*, allegate al Trattato di Lisbona,⁸⁰ le quali dispongono espressamente che la previsione di una politica estera e di sicurezza comune non pregiudichi in alcun modo l'attività di politica estera posta in essere dai singoli stati membri, né tantomeno, il ruolo centrale del Consiglio di sicurezza in ambito internazionale, in quanto rimangono inalterate le competenze degli Stati nazionali e della NATO.

Tra le maggiori innovazioni a livello istituzionale si può annoverare il cambiamento del ruolo del Presidente del Consiglio europeo, che con Lisbona diviene permanente, modificando così la precedente consuetudine di affidare tale incarico al capo di Stato o di governo, che esercitava la presidenza di turno del Consiglio dell'UE.

L'intento del legislatore europeo era quello di attribuire a questa figura politica la rappresentanza del Consiglio, in modo da favorire continuità e coerenza all'azione internazionale dell'Unione.⁸¹ In particolare, l'articolo 15 del TUE, stabilisce che il Presidente del Consiglio europeo garantisca: *“(..) la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza”*.⁸²

Al Presidente del Consiglio europeo, l'articolo 27 del TUE assegna, altresì, la rappresentanza dell'Unione *“per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune”*.

Dalla lettura degli articoli non emerge una netta ripartizione di competenze tra il Presidente del Consiglio europeo e l'Alto Rappresentante. Il Trattato, con questa duplice attribuzione di rappresentanza esterna, non sembra rispondere appieno all'esigenza di identificare in un singolo soggetto il portavoce delle politiche internazionali dell'Unione, lasciando la definizione delle rispettive competenze alla collaborazione pratica tra le due cariche istituzionali.⁸³

Con il Trattato di Lisbona, la figura dell'Alto rappresentante viene investita di maggiori competenze, ed acquista un ruolo più incisivo rispetto a quello previsto dal Trattato di

⁸⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>

⁸¹ **Comelli M., Pirozzi N.**, *La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona*, a cura di Istituto Affari Internazionali IAI, Osservatorio di Politica Internazionale n. 72 – febbraio 2013, p.5.

⁸² Trattato sull'Unione Europea (TUE) (versione consolidata).
http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

⁸³ **Comelli M., Pirozzi N.**, *La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona*, a cura di Istituto Affari Internazionali IAI, Osservatorio di Politica Internazionale n. 72 – febbraio 2013, p.6.

Amsterdam. L'AR assume oggi la guida della politica estera e di sicurezza dell'Unione, agendo quale "mandatario" del Consiglio, di cui presiede la formazione Affari Esteri e contribuisce all'elaborazione di detta politica tramite un potere di iniziativa autonoma. L'Alto rappresentante è anche incaricato delle relazioni esterne con i paesi terzi, e tra le varie competenze possiamo citare la cooperazione allo sviluppo e quella economico finanziaria. Nell'esercizio delle proprie funzioni, l'Alto Rappresentante si avvale del Servizio Europeo per l'Azione Esterna, ovvero una diplomazia comune composta da funzionari della Commissione degli Stati Membri e del Segretariato del Consiglio.

Per quanto riguarda la Politica di sicurezza e di difesa comune in senso lato, il Trattato introduce importanti norme finalizzate a facilitare la cooperazione tra gli Stati Membri e tra questi e le istituzioni europee.

Il nuovo approccio alla materia mostra il mutamento della percezione di ciò che costituisce una minaccia alla sicurezza europea, e al contempo, l'evoluzione nella gestione delle crisi da parte dell'Unione. L'UE presta un'attenzione maggiore, rispetto al passato, ai pericoli che provengono dagli *Stati deboli* e dagli attori non statuali, ponendo l'accento sulla necessità di azioni congiunte in materia di disarmo, di consulenza ed assistenza militare e sostegno ai paesi terzi.⁸⁴

Rispetto alle modalità di attuazione di questi compiti, il Trattato di Lisbona dispone che: *"Gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni più vincolanti in materia ai fini delle missioni più impegnative instaurano una cooperazione strutturata permanente nell'ambito dell'Unione(..)".*⁸⁵ Con questo articolo, per la prima volta, viene introdotto il concetto di *cooperazione strutturata permanente*, ovvero la possibilità per taluni paesi dell'Unione di rafforzare la loro reciproca collaborazione nel settore militare.

Un ulteriore traguardo viene raggiunto con la sottoscrizione di un Protocollo, allegato al Trattato di Lisbona,⁸⁶ che individua degli obiettivi fondamentali; il primo è quello di sviluppare capacità di difesa in maniera intensiva, attraverso contributi nazionali, con la partecipazione degli Stati a forze multinazionali; un secondo obiettivo è la promozione di programmi europei finalizzati all'acquisizione degli armamenti e l'implementazione delle attività dell'Agenzia Europea di Difesa -AED; da ultimo, implementare le unità di

⁸⁴ Vedi art. 43 Trattato sull'Unione Europea (TUE) (versione consolidata). http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

⁸⁵ Art. 42 paragrafo 6 TUE.

⁸⁶ Protocollo (n. 10) sulla Cooperazione Strutturata Permanente istituita dall'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=IT>

combattimento e supporto logistico per l'espletamento delle missioni previste dal Trattato di Lisbona.⁸⁷ L'articolo 42 del Trattato pone l'accento sul ruolo di primo piano ricoperto dall'Agenzia nello sviluppo delle capacità militari e di difesa dell'UE. L'agenzia permette agli Stati membri, fatta eccezione per la Danimarca, di sviluppare le loro risorse militari, favorendo la collaborazione europea in materia di armamenti, adottando soluzioni per migliorare le capacità di difesa nella gestione delle crisi, aiutando gli Stati membri a sviluppare capacità comuni di difesa. Da ultimo, sostiene la ricerca e l'innovazione nell'ambito tecnologico.⁸⁸

L'AED è sottoposta al controllo politico del Consiglio dell'UE, con a capo l'Alto Rappresentante. L'organo decisionale dell'AED è il Comitato direttivo, composto da un Rappresentante di ciascuno degli Stati partecipanti e da un Rappresentante della Commissione.

Il Trattato di Lisbona affida all'AED una serie di nuovi compiti principalmente in materia di sviluppo dei programmi di cooperazione nell'ambito delle capacità militari.⁸⁹

Altra importante innovazione, introdotta dal Trattato all'articolo 46, concerne le decisioni relative alla cooperazione strutturata permanente, circa la partecipazione e la sospensione di uno Stato. Tale decisione viene adottata dal Consiglio a maggioranza qualificata, in deroga al principio dell'unanimità, da sempre applicato alla PESC ed alle questioni aventi implicazioni militari o relative al settore della difesa.⁹⁰

Sebbene la necessità di sviluppare la cooperazione strutturata permanente tra gli stati europei sia stata prevista a livello normativo con il Trattato di Lisbona, la sua nascita effettiva può essere ricondotta al 13 novembre 2017, data in cui è stata istituita la *Cooperazione strutturata permanente o Permanent Structured Cooperation (PESCO)*.

In questa data i ministri degli stati aderenti hanno firmato e trasmesso all'Alto rappresentante e al Consiglio una notifica comune sulla PESCO, che ne enuncia i principi, sottolineando il carattere vincolante ed inclusivo del quadro giuridico, nonché un elenco di 20 impegni comuni concordati dagli Stati membri.

L'accordo sottoscritto da 25 stati europei: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia,

⁸⁷ **Comelli M., Pirozzi N.**, *La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona*, a cura di (Istituto Affari Internazionali IAI), Osservatorio di politica internazionale n. 72 – febbraio 2013, p.18.

⁸⁸ Per maggiori informazioni sull'Agenzia europea per la difesa (AED) è possibile visitare il sito web: https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda_it

⁸⁹ Ibidem p.19.

⁹⁰ Trattato sull'Unione Europea (TUE) (versione consolidata). http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria, è divenuto legalmente vincolante l'11 dicembre 2017 con una decisione del Consiglio degli Affari esteri dell'Unione europea.

Contestualmente, gli Stati firmatari hanno concordato una dichiarazione che individua i primi 17 progetti di collaborazione, con i quali si prefiggono di sviluppare le capacità militari, rafforzare la dimensione operativa⁹¹ e aumentare periodicamente e in termini reali i bilanci per le spese inerenti la difesa, al fine di raggiungere gli obiettivi concordati.⁹²

L'obiettivo principale della PESCO consiste nell'intendimento di ridurre le incongruenze fra i sistemi di difesa degli stati firmatari e di agevolare le forze armate nell'espletamento del lavoro comune, rafforzando in tal modo la cooperazione operativa fra gli Stati membri, e aumentando l'interoperabilità e la competitività industriale.

Ciascuno Stato membro fornisce un piano dei contributi nazionali, soggetti a valutazione periodica. Si tratta di un approccio diverso da quello su base volontaria utilizzato nel passato, infatti, pur essendo la partecipazione alla PESCO basata sull'adesione, gli impegni assunti divengono vincolanti per i partecipanti. Pertanto, nel caso in cui un paese non rispetti gli obblighi previsti, potrebbe essere sospeso dalla cooperazione stessa; Al riguardo va ricordato che le decisioni sull'utilizzo dello spiegamento di forze, per ciò che concerne la partecipazione alle missioni, resta di competenza nazionale.⁹³

Il funzionamento della PESCO è strettamente legato al ruolo svolto dal Consiglio, che ha la funzione di dettare gli indirizzi politici generali e il processo decisionale. Il Consiglio ha anche il compito di verificare che gli Stati membri onorino i loro impegni. Le decisioni all'interno della Cooperazione strutturata permanente sono adottate all'unanimità dagli stati partecipanti, ad eccezione di quelle concernenti la sospensione della partecipazione di un membro e l'adesione di nuovi membri, adottate a maggioranza qualificata.

Organi di fondamentale importanza, per garantire il funzionamento della PESCO, sono l'Agenzia europea per la difesa (AED) e il Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE). Questi soggetti assicurano congiuntamente le funzioni di segretariato della PESCO,

⁹¹ Per maggiori informazioni è possibile consultare il seguente sito web:

<http://www.consilium.europa.eu/media/32079/pesco-overview-of-first-collaborative-of-projects-for-press.pdf>

⁹² Per maggiori informazioni è possibile consultare il seguente sito web: <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>

⁹³ Parlamento europeo, PESCO: per una difesa europea più efficiente disponibile al sito:

<http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/security/20171208STO89939/pesco-per-una-difesa-europea-piu-efficiente>

rappresentandone il riferimento univoco per gli Stati partecipanti.⁹⁴

Finalità della PESCO è contribuire a rafforzare l'autonomia strategica dell'Unione, affinché possa agire autonomamente o in collaborazione con i partner internazionali.

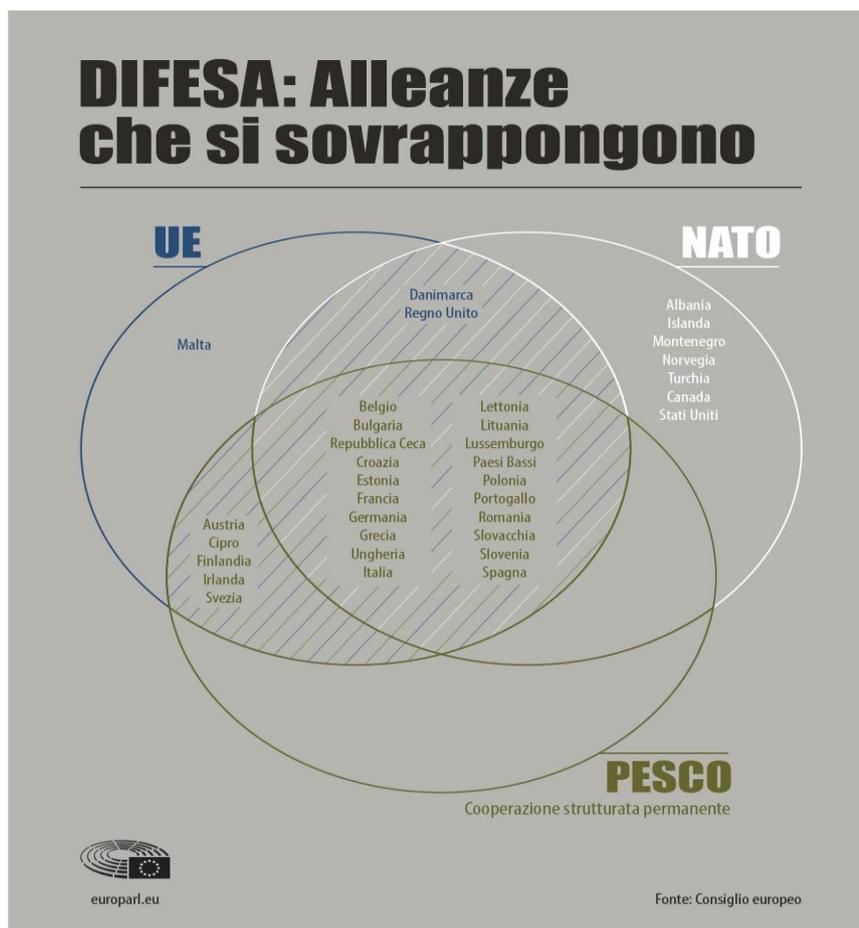
La PESCO lascia impregiudicata la sovranità nazionale, infatti le capacità militari sviluppate nel quadro della Cooperazione strutturata permanente restano nelle mani degli Stati membri, che hanno la facoltà di metterle a disposizione anche in altri ambiti quali la NATO e ONU.

Appare evidente, in considerazione di quanto detto, come la PESCO rappresenti uno strumento fondamentale, per l'attuazione di politiche coordinate in materia di difesa fra gli Stati membri, che consentirà all'Europa di sviluppare una migliore capacità di difesa da utilizzare nell'ambito delle operazioni militari, con o senza l'ausilio di altri attori internazionali. La PESCO oltre a rafforzare le capacità militari comunitarie e rendere l'Europa un partner internazionale più credibile, contribuirà a proteggere i cittadini dell'UE massimizzando l'efficienza della spesa per la difesa dei singoli Stati membri.

⁹⁴ Per maggiori informazioni è possibile consultare il seguente sito internet:

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35780/cooperazione-strutturata-permanente-pesco-factsheet_it

Figura 2, Sovrapposizione di Alleanze nel settore della difesa



Fonte: Parlamento europeo

<http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/security/20171208STO89939/pesco-per-una-difesa-europea-piu-efficiente>

1.5 La Politica europea di sicurezza e difesa: profilo operativo

Parlare di sicurezza e difesa europea dal punto di vista della capacità militare dell'Unione è molto controverso. Molti studiosi hanno sottolineato come l'assenza di un esercito europeo abbia impedito all'Unione di divenire un attore militare credibile nel panorama internazionale.⁹⁵ Secondo altri, la vera lacuna sarebbe da rintracciare, non nella mancanza di dotazioni militari comunitarie, ma nelle carenze delle strutture preposte alla gestione delle crisi, e altresì nella necessità di una maggiore cooperazione tra i soggetti interessati.⁹⁶

⁹⁵ Ferretti R., *Capacità operative e impiego delle Forze di pace*, in Natalino Ronzitti (a cura di) *Le forze di pace dell'Unione Europea*, Roma, Rubbettino, 2005 pp. 110-111.

⁹⁶ Pirozzi N., *L'Unione europea e la gestione civile delle crisi*, in Alessandro Azzoni e Nicoletta Pirozzi (a cura di) *Civili in missione: l'esperienza italiana nelle missioni dell'Unione europea*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2016, p.33.

Il primo tentativo di sviluppare una capacità operativa in seno all'Europa, risale alla Dichiarazione di Petersberg adottata il 19 giugno 1992. Con tale accordo veniva sancita la disponibilità degli Stati membri a fornire all'UEO, oltre che alla NATO, contingenti militari provenienti dalle forze armate di ciascun Paese per la gestione di crisi d'interesse collettivo. Le operazioni cui faceva riferimento la dichiarazione, meglio note come "missioni di Petersberg", erano riconducibili a due fattispecie: le missioni umanitarie e quelle di mantenimento o ripristino della pace.

Le Missioni di Petersberg furono richiamate anche nel Trattato di Amsterdam,⁹⁷ segnando una svolta nella politica europea di difesa, in quanto prefiguravano un nuovo ruolo per l'Europa nel panorama internazionale.⁹⁸

È doveroso sottolineare che nonostante l'importanza della Dichiarazione del 1992, il dibattito sulle capacità militari dell'Unione europea assunse un contorno più netto e rilevante in occasione dall'incontro franco-britannico svoltosi a Saint Malo, nel dicembre del 1998.

Fu in questo contesto che i governi di due delle maggiori potenze militari d'Europa sottolinearono il bisogno di dotarsi di una capacità militare autonoma ed efficiente.⁹⁹ Questa consapevolezza divenne sempre più impellente a seguito delle crisi internazionali di quegli anni e, in particolare, delle guerre balcaniche. Questo evento dimostrò che anche se l'Europa disponeva complessivamente di oltre 2 milioni di soldati, non era in grado di mettere in campo e di gestire questa risorsa¹⁰⁰ in termini efficienti.

Ciò nonostante, sebbene fosse già stata istituita la Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), le decisioni sulla predisposizione della capacità militare europea furono prese solo successivamente, in occasione del summit di Helsinki del dicembre 1999.¹⁰¹

Rispetto al generico impegno di dotare l'Unione di una capacità autonoma, con Helsinki i paesi membri adottarono un approccio maggiormente efficace e concreto, trovando un accordo, denominato *Obiettivo primario di Helsinki (Helsinki Headline Goal)*, con il quale gli Stati Membri si impegnavano a dotarsi, entro il 2003, di una Forza europea di reazione rapida (*Rapid Reaction Force o RRF*). Questa Forza dotata di una capacità complessiva di

⁹⁷ Trattato di Amsterdam firmato il 2 ottobre 1997 ed entrato in vigore il 1° maggio 1999 che ha modificato il Trattato sull'Unione Europea (TUE) firmato a Maastricht il 7 febbraio 1992.

⁹⁸ **De Nictolis R., Poli V.**, *Profili internazionali dell'ordinamento militare*, in Vito Poli e Vito Tenore (a cura di) *L'ordinamento militare. Fonti-Organizzazione-Funzionamenti*, Volume I, Milano Giuffrè Editore, 2006, p.91.

⁹⁹ Dichiarazione Congiunta di Saint-Malo, 4 dicembre 1998.

https://www.cvce.eu/obj/declaration_franco_britannique_de_saint_malo_4_decembre_1998-fr-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html

¹⁰⁰ **Greco E., Pirozzi N., e Silvestri S.**, *L'Unione europea e la gestione delle crisi: istituzioni e capacità*, Istituto Affari Internazionali IAI, dicembre 2010. <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1027.pdf>

¹⁰¹ Vedi il paragrafo 1.2

60.000 uomini, in caso di necessità, poteva essere schierata in un lasso temporale di massimo sessanta giorni, e doveva rimanere nel teatro delle operazioni per almeno un anno.¹⁰² Al riguardo, il 20 novembre del 2000 venne indetta a Bruxelles una conferenza sull'impiego delle capacità, al fine di concretizzare gli impegni assunti dai partecipanti in seno al Consiglio di Helsinki.¹⁰³

Più nel dettaglio, la quantificazione delle forze richieste era indicata nel Catalogo delle capacità (*Capability Catalogue*) in cui veniva indicato il tipo di forze da impiegare a seconda dell'operazione da svolgere, distinguendo tra missioni ad alta intensità, come la prevenzione dei conflitti, e operazioni a bassa intensità, tra cui figuravano gli aiuti umanitari e l'evacuazione di rifugiati.¹⁰⁴

Gli impegni assunti volontariamente dagli stati membri dell'Unione in termini di mezzi e truppe comprendeva oltre 100.000 uomini, 400 aerei da combattimento e 100 navi da guerra.¹⁰⁵

È appena il caso di sottolineare che, nonostante i progressi fatti nel rafforzamento delle capacità militari, non vi era da parte degli stati europei la volontà di impegnarsi alla creazione di un esercito comune, ma più semplicemente, l'obiettivo era quello di disporre di contingenti militari nazionali da impiegare a livello europeo, qualora il Consiglio avesse stabilito all'unanimità l'intervento militare in risposta a una situazione di crisi.¹⁰⁶

Notevoli progressi vennero realizzati nel Consiglio europeo di Santa Maria da Feira (1999), durante il quale gli stati membri si impegnarono a implementare, nel quadro delineato dalla PESD, le capacità civili di gestione delle crisi, prevedendo la nascita, entro il 2003, di un pool composto da agenti di polizia, giudici, procuratori e altri esperti, in ausilio agli operatori umanitari nella gestione delle emergenze.¹⁰⁷ In questo contesto l'Unione europea incoraggiò i paesi candidati all'adesione all'UE e gli Stati europei membri della NATO a contribuire al miglioramento delle capacità europee.¹⁰⁸

¹⁰² **Graziani F.**, *Lo spazio di sicurezza europeo. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006 p.212.

¹⁰³ **Schmitt B.**, *Capacità europee-quante divisioni?* in Nicole Gnesotto (a cura di) *La politica di sicurezza e difesa dell'UE. I primi cinque anni (1999-2004)*, Istituto di studi per la sicurezza dell'Unione europea, Parigi, 2004, p.100.

¹⁰⁴ **Raspadori F.**, *La politica estera dell'Unione europea: istituzioni e strumenti di pace*, Perugia, Morlacchi Editore, 2007, p. 103.

¹⁰⁵ Ibidem.

¹⁰⁶ **Schmitt B.**, *Capacità europee-quante divisioni?* in Nicole Gnesotto (a cura di) *La politica di sicurezza e difesa dell'UE. I primi cinque anni (1999-2004)*, Istituto di studi per la sicurezza dell'Unione europea, Parigi, 2004, p.99.

¹⁰⁷ Consiglio europeo di Santa Maria Da Feira 19-20 giugno 2000.

http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_it.htm#an1

¹⁰⁸ Ministero della Difesa, *Nasce la Forza di Reazione Rapida dell'Unione Europea*, Consiglio – Affari Generali

In occasione del Consiglio europeo di Göteborg del 2001, venne posto l'accento su questioni operative e sulla necessità di intervenire in maniera pronta ed efficace, attraverso la predisposizione di un piano che prevedeva l'intervento delle forze di polizia europea, in sostituzione degli agenti locali nelle situazioni di crisi.¹⁰⁹

Un altro tema fondamentale riguardava le relazioni con la NATO. Il Consiglio, oltre ad auspicare una maggiore cooperazione nelle aree d'interesse comune, sottolineava la necessità di un accordo, in assenza del quale, la possibilità d'intervento dell'Unione in situazione di crisi, sarebbe stata vana, essendo di fatto vincolata al consenso della NATO.¹¹⁰ È con il Consiglio europeo di Laeken che si raggiunse un nuovo risultato sostanziale. Al riguardo, per l'occasione venne presentata la *Dichiarazione sulle capacità civili*, con la quale gli stati si impegnavano a mettere a disposizione, per un certo periodo di tempo, un determinato numero di agenti di polizia. Tuttavia, le operazioni portate avanti dagli agenti, rientravano nel quadro delle missioni di Petersberg; infatti nonostante lo sviluppo di una capacità militare europea, operazioni più significative non potevano essere gestite in maniera autonoma dall'Unione.¹¹¹ Venne ribadita la necessità di migliorare ancora la disponibilità, l'efficienza e la capacità di durata delle forze in campo, al fine di soddisfare pienamente le necessità scaturite dalle missioni più impegnative, sia pure nell'ambito rientrante nei compiti di Petersberg.

Una svolta importante avvenne nel 2001, con l'istituzione del *piano d'azione europeo sulle capacità* (PAEC), con il quale si tentava di porre rimedio ai limiti sia operativi derivanti dagli impegni assunti a Helsinki.¹¹² Gli obiettivi del PAEC possono essere suddivisi in tre macro-aree. Il primo aspetto concerne il miglioramento della difesa europea attraverso un maggiore coordinamento tra gli Stati; il secondo, è quello di stimolare un approccio alla cooperazione su base nazionale e volontaria (sistema bottom-up); il terzo può essere individuato nell'ulteriore tentativo di rafforzare la cooperazione tra gli stati europei e la NATO.¹¹³

L'Unione europea definì ancora meglio la sua politica di sicurezza e di difesa anche grazie

/Difesa: Dichiarazione di impegno delle capacità militari, Press Release: Brussels (20-11-2000) - Nr: 13427/2/00. <https://www.difesa.it/Content/Pagine/NascelaForzadiReazioneRapidadellUnioneEuropea.aspx>

¹⁰⁹ Consiglio Europeo di Göteborg. <https://www.consilium.europa.eu/media/20980/00200-r1i1.pdf>

¹¹⁰ Bassu A., *Il mantenimento della pace nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè Editore, 2007, pp. 70-71.

¹¹¹ Debernardi E., Debernardi O.M.G., *Terrore globale e pace locale*, 2007, p. 132.

¹¹² Quille G., *The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups*, Policy Department, European Parliament, 12 September 2006 pp.10-11.

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909noteesdp/_sede030909noteesdp_en.pdf

¹¹³ Ibidem.

all'adozione, nel 2003, della *Strategia di Sicurezza Europea (SSE)*, che divenne il primo documento strategico dell'Organizzazione. Il documento identificava una serie di minacce per l'Unione quali il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, i conflitti regionali, il fallimento di Stati e il crimine organizzato, e ne forniva possibili soluzioni di carattere politico, economico e sociale, lasciando il ricorso alla forza militare come ultima opzione.¹¹⁴

Il Consiglio europeo di Bruxelles del dicembre 2008, approvò una revisione della *SSE*, presentata dall'Alto rappresentante Javier Solana¹¹⁵ che divenne lo snodo fondamentale di un lungo processo, che vide l'Europa trasformarsi da “consumatore” a “produttore” di sicurezza.¹¹⁶ Il documento, intitolato *Un'Europa sicura in un mondo migliore*, può definirsi innovativo sotto vari aspetti. Innanzitutto il testo venne presentato sostanzialmente già in forma compiuta, senza passare attraverso gli usuali negoziati intergovernativi, inoltre, per la prima volta, l'Ue si dotava di una visione strategica autonoma, complementare alla Strategia di Sicurezza Nazionale Americana (NSS), con la finalità di guidare la propria azione internazionale.

Occorre segnalare che il mandato assegnato a Solana era quello di fornire una revisione relativa all'implementazione della *SSE*. In effetti il nuovo documento non sostituisce la Strategia di Sicurezza Europea, ma intende rafforzarla e implementarla aggiornandone l'analisi e tracciando un bilancio su quanto fatto sino a quel momento.

Nella prima sezione veniva definito il contesto nel quale l'Ue si trovava ad agire: ossia *un mondo globale* che, nel sentire comune, pur significando libertà e prosperità, metteva in evidenza le enormi disparità che ancora esistono, tra cui povertà, malattie e concorrenza sulle risorse naturali che rappresentano ancora oggi alcune delle maggiori sfide globali. Al tempo stesso venivano identificate cinque minacce di fondo con cui l'Europa si sarebbe dovuta confrontare: il terrorismo, la proliferazione di armi di distruzione di massa, l'esistenza di conflitti regionali, il fallimento dello stato, la criminalità organizzata. Queste minacce, meno visibili e prevedibili rispetto alle classiche minacce militari, sono considerate strettamente connesse tra loro e si rafforzano a vicenda.

¹¹⁴ Consiglio dell'Unione europea, strategia europea in materia di sicurezza. *Un'Europa sicura in un mondo migliore*, 2009. <http://www.consilium.europa.eu/media/30812/qc7809568itc.pdf>

¹¹⁵ Javier Solana ricoprì tale carica dal 18 ottobre 1999 al 30 novembre 2009.

¹¹⁶ **Fassi E.**, *L'Europa in cerca di sicurezza. Limiti e prospettive della “nuova” visione strategica dell'Ue*, ISPI Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, n. 113, dicembre 2008, p.1. https://www.ispionline.it/it/documents/PB_113_2008.pdf

La seconda sezione definiva gli obiettivi strategici dell'Unione. Innanzitutto, affrontare le minacce lontane e vicine. Nessuna delle nuove minacce può essere affrontata con mezzi puramente militari, ma si riconosceva che il loro utilizzo poteva rivelarsi necessario. Il secondo obiettivo era quello di costruire sicurezza nelle vicinanze, infatti l'allargamento dei confini avvicina l'Europa ad aree problematiche che richiedevano un ruolo più attivo per la creazione di un cerchio di paesi «ben governati» con cui intrattenere «rapporti stretti e cooperativi». Il terzo obiettivo consisteva nel rafforzamento di un ordine internazionale basato su un «multilateralismo efficace»: il buon funzionamento delle istituzioni internazionali e un ordine internazionale fondato sul diritto; inoltre, veniva sottolineato che la migliore protezione della sicurezza europea consisteva in un mondo “*di stati democratici ben amministrati*” e nella costruzione di una società internazionale più forte.

L'ultima parte del documento delineava, infine, le implicazioni politiche. Innanzitutto, l'Ue doveva essere più attiva nel perseguire i propri obiettivi. In tal senso occorreva sviluppare una cultura strategica che promuovesse interventi tempestivi, rapidi e, se necessario, volti ad assumere la responsabilità di un più ampio “impegno preventivo”.¹¹⁷

Un secondo aspetto riguardava le capacità, in quanto le nuove responsabilità richiedevano una trasformazione delle forze armate europee e maggiore condivisione. Una gamma sempre più ampia di missioni, implicava la necessità di utilizzare maggiormente gli strumenti civili. Veniva evidenziata la necessità di una maggiore coerenza tra i diversi strumenti e le diverse capacità dell'Unione e degli stati membri: dall'ambito diplomatico e militare a quelli dello sviluppo, del commercio e dell'ambiente; allo stesso tempo si riconosceva la necessità di un miglior coordinamento tra l'azione esterna e le politiche “interne” dell'Ue.

Il testo concludeva evidenziando l'importanza della cooperazione con i partner; in tal senso veniva sottolineata l'insostituibilità del rapporto transatlantico, la necessità di rafforzare le relazioni con la Russia, l'opportunità di sviluppare partenariati strategici con il Giappone, la Cina, il Canada e l'India.

L'adozione della ESS ha rappresentato una tappa fondamentale nello sviluppo dell'UE in quanto attore globale, tuttavia, accanto all'entusiasmo con cui il documento è stato generalmente accolto, occorre sottolineare che non sono mancate le critiche.¹¹⁸ Da una parte è stato evidenziato come il testo sia vago in rapporto a diverse questioni cruciali, dalla politica delle alleanze (in particolare per quanto riguarda il tema dell'evoluzione

¹¹⁷ Ibidem.

¹¹⁸ Freedman L., *Can the EU develop an effective Military Doctrine?* In: A European Way of War, CER, May 2004.

dell'Alleanza atlantica), alla definizione di “multilateralismo efficace” e dei mezzi necessari per rafforzarlo, al rapporto tra stabilità democratizzazione e sicurezza, specialmente in relazione alle aree del Vicinato. Inoltre, benché utile, il documento è stato giudicato incompleto, in quanto non comprende gli aspetti legati alla sicurezza interna. A queste critiche e all'intenso dibattito che ne è seguito, occorre poi affiancare i significativi mutamenti intervenuti negli anni successivi, sia nell'Ue e nella sua azione, che nello scenario internazionale.

Nel giugno 2004, il Consiglio europeo ha adottato il nuovo Headline Goal 2010. Esso stabiliva che: *“The European Union is a global actor, ready to share in the responsibility for global security”*.¹¹⁹ Viene inoltre specificato che: *“The EU has the civilian and military framework needed to face the multifaceted nature of these new threats. The availability of effective instruments including military assets will often play a crucial role at the beginning of a crisis, during its development and/or in the post conflict phase”*.¹²⁰ La nuova misura comprendeva (come nel passato), compiti umanitari e di salvataggio, operazioni di mantenimento della pace e di gestione delle crisi.

Con l'introduzione degli Helsinki goal 2010, l'Europa si impegnava ad agire in modo efficace nella gestione delle crisi, anche con operazioni congiunte, agendo in maniera simultanea e diversificata a seconda delle necessità.¹²¹

Uno dei limiti principali dell'Obiettivo primario era la mancanza di forze specializzate e facilmente mobilitabili. Per far fronte a questa carenza nel 2004 Francia, Gran Bretagna e Germania proposero come soluzione l'utilizzo di gruppi tattici o “battlegroups” che divennero ben presto una realtà. I gruppi tattici erano forze di 1.500 uomini mobilitabili in 15 giorni per compiere operazioni ad alta intensità. I battlegroups erano per lo più concepiti per essere dispiegati su richiesta dell'ONU.

Le forze in questione potevano essere formate e addestrate sia da una sola nazione, sia da una nazione “guida”, con il supporto di altri stati o in alternativa con una soluzione multinazionale.¹²²

¹¹⁹ Headline Goal 2010 approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004.
http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010_/sede110705headlinegoal2010_en.pdf

¹²⁰ Ibidem.

¹²¹ Ibidem.

¹²² **Schmitt B.**, *Capacità europee-quante divisioni?* in Nicole Gnesotto (a cura di) *La politica di sicurezza e difesa dell'UE. I primi cinque anni (1999-2004)*, Istituto di studi per la sicurezza dell'Unione europea, Parigi, 2004, pp.106-108.

La necessità di disporre di una forza indipendente che potesse svolgere operazioni per conto dell'UE, senza l'utilizzo dei mezzi della NATO,¹²³ portò i capi di stato di Francia, Belgio, Germania e Lussemburgo a proporre la creazione di un comando militare autonomo. La proposta non ottenne il consenso sperato, così si arrivò alla predisposizione di una cellula di sicurezza per migliorare la gestione delle operazioni comunitarie svolte attraverso mezzi NATO.

Contemporaneamente, per migliorare l'efficienza e la tempestività di riposta europea era stata creata una cellula all'interno dello Stato maggiore dell'UE, con competenze sia civili che militari.¹²⁴

Dal punto di vista delle missioni civili, significativi progressi sono stati compiuti con il Civil Headline Goal 2008 e successivamente con il Civil Headline Goal 2010. Quest'ultimo elaborato nel tentativo di fornire applicazione concreta e dettagliata agli obiettivi fissati nel 2008.

Infatti, le esperienze del passato avevano evidenziato la necessità che l'Unione includesse, oltre agli interventi militari, anche la gestione delle crisi civili, inclusi negli obiettivi della propria azione esterna. Al fine di rendere l'intervento dell'Unione più efficace, è divenuta necessaria sia la supervisione del COPS, sia il supporto del CIVCOM.¹²⁵

Con questo strumento si intendeva avviare un processo per migliorare la gestione delle emergenze civili, attraverso il monitoraggio delle situazioni critiche e l'implementazione della pianificazione strategica. Inoltre, era prevista una gestione più accurata delle capacità, sia in termini di personale che di equipaggiamento, una più approfondita valutazione dei contributi nazionali per superare eventuali carenze e, in ultimo, l'aggiornamento più frequente del programma d'intervento.

Il nuovo CHG prevede il miglioramento delle missioni civili attuate dall'Unione per mezzo di alcune specifiche, quali il perfezionamento delle procedure operative ed il potenziamento delle dinamiche di addestramento, l'aumento della disponibilità di forze operative da impegnare nelle missioni, lo sviluppo di nuovi strumenti e mezzi operativi in grado di migliorare la performance dell'Unione in tutte le fasi, e il raggiungimento di una più stretta collaborazione tra operazioni civili e militari.¹²⁶

¹²³ **Missiroli A.**, *From Copenhagen to Brussels - European defence: core documents*, Volume IV, Chaillot Papers 67, Parigi, Istituto di studi per la sicurezza dell'Ue, dicembre 2003, doc.13.

¹²⁴ **Schmitt B.**, *Capacità europee-quante divisioni?* in Nicole Gnesotto (a cura di) *La politica di sicurezza e difesa dell'UE. I primi cinque anni (1999-2004)*, Istituto di studi per la sicurezza dell'Unione europea, Parigi, 2004, pp.108-109.

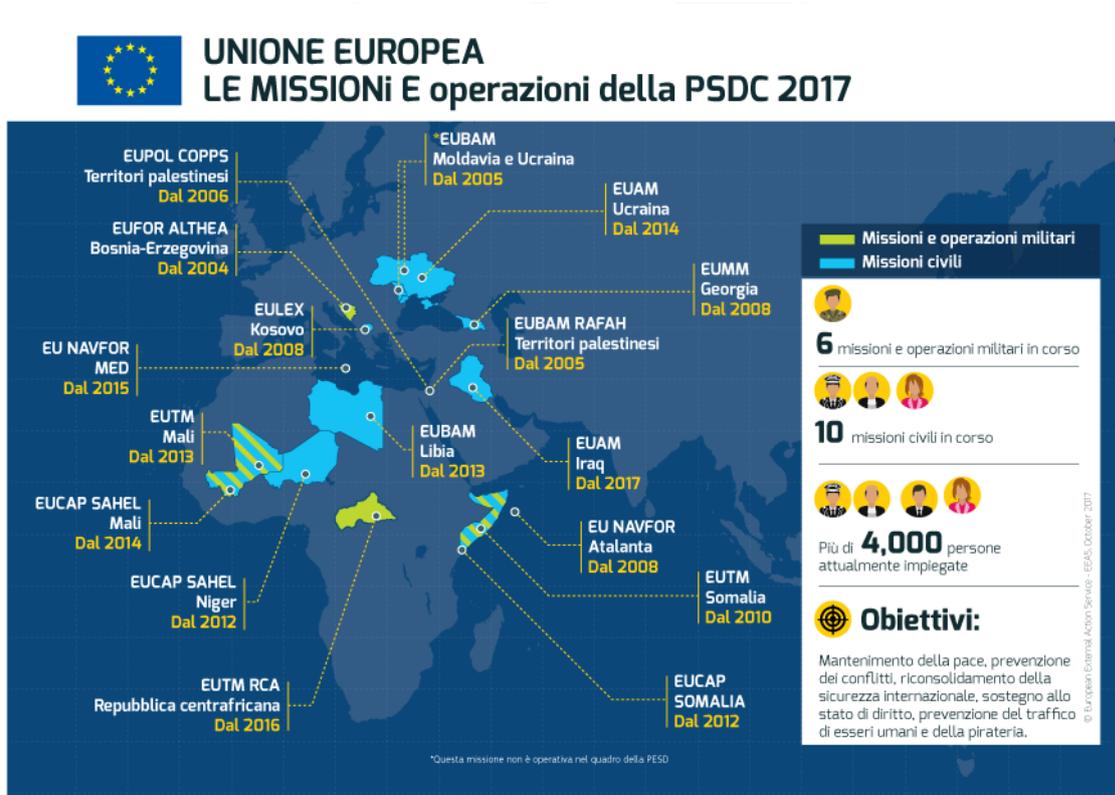
¹²⁵ Vedi paragrafo 1.2.

¹²⁶ **Miranda V., Sartori N., De Simone C.**, *Politica europea di Sicurezza e di Difesa: elementi*, (a cura di) Federica Di

Nell'ultimo decennio, l'Unione Europea ha svolto un ruolo crescente nella gestione delle crisi, sia a livello regionale che globale. Il modello sul quale si fonda l'Unione europea ha lo scopo non solo di gestire i conflitti in corso, ma anche di prevenirli. Inoltre, ha progressivamente cercato, anche dal punto di vista militare e operativo, di agire come un unicum in modo tale da favorire il suo ruolo sulla scena mondiale. È indubbio che, agendo collettivamente, i suoi membri abbiano un peso di gran lunga maggiore rispetto a una scelta di movimento individuale. L'azione europea prevede, in questo ambito, un ampio spettro di attività di sostegno alla pace: peacekeeping, attività di polizia, promozione dello stato di diritto, riforma del settore di sicurezza e sviluppo delle istituzioni post-conflitto. A partire dal 2003, l'UE ha svolto 30 tra missioni civili e operazioni militari in tre continenti,¹²⁷ con uno sforzo notevole, ma non sempre con dei risultati ottimali.

Di seguito l'illustrazione grafica delle missioni e operazioni compiute dall'Unione fino al 2017.

Figura 3, Le missioni attuate dall'Unione Europea al 2017



Fonte: European External Action Service – EEAS <http://documenti.camera.it/Leg18/Dossier/Pdf/RI001.Pdf>

Camillo, Documenti IAI, luglio 2009, pp.45-46.

¹²⁷ https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_it

Nonostante i progressi registrati e l'importante dispiegamento di forze e mezzi, la struttura operativa europea di gestione delle crisi non risulta sufficientemente efficace da soddisfare le ambizioni strategiche enunciate nei documenti UE. In sostanza, gli Stati Membri hanno sviluppato capacità militari collettive a livello comunitario, ma permangono limiti formali e sostanziali, sia come capacità militari che dal punto di vista strategico-operativo.

Un altro problema rilevante risiede nel fatto che gli Stati Membri continuano a rispondere in maniera troppo diversa e unilaterale ai problemi internazionali, non volendo delegare a un'istituzione sovrastatale due degli aspetti di maggiore interesse nazionale, ovvero i rapporti con l'estero e la gestione della sicurezza/difesa, mantenendo così un "doppio binario" in cui ogni Stato si rapporta all'esterno, sia come Stato nazionale che come membro dell'Unione europea. Infine, permane la solita criticità derivante dalla difficoltà di svincolarsi dal ruolo preponderante che ricopre l'Alleanza Atlantica rispetto al tema della sicurezza internazionale e nella gestione delle crisi.

In quest'ottica è possibile identificare alcuni aspetti che dovrebbero essere oggetto di riflessione. In primo luogo, è necessario stabilire chiare priorità sugli interventi e le missioni operative da effettuare, in modo da non disperdere le capacità su un numero eccessivo di fronti. Inoltre, l'approccio multilaterale richiede una definizione più precisa, sulle modalità di interazione con i principali attori internazionali (ONU, OSCE e NATO). Al contempo, occorre una chiara strategia nei confronti dei nuovi attori emergenti (BRICS) e del loro ruolo nella riforma della *governance* globale. Nonostante queste considerazioni, è il caso di rilevare che, il valore dell'UE risiede nella sua capacità di combinare il proprio potere normativo con strumenti di *hard power*, cercando di far convivere democrazia, sicurezza e politiche di sviluppo, non solo al suo interno, ma anche nell'area di Vicinato.

1.6 Conclusione

Sulla base di quanto finora analizzato, è possibile fornire una valutazione (anche se parziale) dell'evoluzione in materia di sicurezza e di difesa che ha attraversato l'Unione Europea nel corso degli anni. Il percorso comunitario dalle sue origini alla nascita dell'UE è stato caratterizzato dalla creazione di una pace duratura nel continente europeo, il periodo più lungo nella storia dell'Europa. In quest'arco di tempo il mondo è cambiato profondamente. Gli stati devono confrontarsi con conflitti e cambiamenti geopolitici, nuove sfide alla sicurezza derivanti dalla globalizzazione, rischi associati al terrorismo internazionale e alle

innovazioni tecnologiche. Le minacce globali non rispettano i confini nazionali, perciò, nonostante gli Stati membri ricoprano un ruolo centrale nel far fronte a situazioni di crisi, attraverso il dispiegamento delle forze armate e nell'adozione di strategie nazionali, la prevenzione e il contrasto di tali rischi hanno massimizzato la loro efficacia solo quando sono stati attuati collettivamente.

L'Unione europea può fornire ai suoi membri gli incentivi per sviluppare una migliore capacità di difesa, attraverso una cooperazione più sistematica e lo sviluppo congiunto delle tecnologie necessarie per far fronte alle nuove necessità. Il merito principale dell'approccio comunitario è la combinazione di persuasione e coercizione, infatti, la Politica Estera e di Sicurezza Comune si fonda sul ricorso alla diplomazia, facendo leva, se necessario, sul commercio, sulla cooperazione, sulle misure di sicurezza e di difesa per risolvere i conflitti e promuovere la pace, tanto al proprio interno quanto all'esterno. Laddove la sola forza di persuasione non fosse sufficiente, questo approccio integrato risulta fondamentale per garantire una sicurezza stabile e duratura. Il progetto che ha portato a una graduale definizione della sicurezza europea, anche attraverso lo sviluppo di una politica di difesa comune, è stato definitivamente sviluppato con il Trattato di Lisbona. È proprio dalle innovazioni poste dal Trattato che trae fondamento l'ultima iniziativa rilevante, avviata dall'Unione in materia di sicurezza e difesa, la realizzazione della PESCO. La finalità di tale progetto è quella di favorire lo sviluppo della capacità di difesa degli Stati europei nelle operazioni militari, rafforzare l'Unione in quanto partner internazionale per la sicurezza e al contempo massimizzare l'efficacia della spesa per la difesa. Nonostante ciò, permangono forti perplessità sulla effettiva capacità europea di fronteggiare i rischi e le minacce esistenti e di dotarsi di capacità militari adeguate. Questo problema è strettamente legato alla difficoltà degli stati di cooperare nei settori strategici della difesa, abbandonando la preminenza degli interessi nazionali.

Da ultimo è bene sottolineare come vi siano dei limiti strutturali delle istituzioni europee, soprattutto per quanto concerne i processi decisionali che si sono dimostrati inadeguati alla mutata realtà internazionale, limiti a cui non si è ancora posto rimedio.

Per questi motivi appare fondamentale che l'Europa continui a investire e a sostenere la ricerca in questo settore, aumentando l'impegno in termini di sicurezza interna, soprattutto in vista delle crescenti minacce cibernetiche e terroristiche, sempre più interconnesse con la sicurezza esterna e la difesa.

Capitolo II

Gli attori che hanno contribuito allo sviluppo della politica in materia di sicurezza e difesa

2.1 Introduzione

Il dibattito sulla difesa e sulla sicurezza europea ha conosciuto importanti sviluppi nel corso degli anni, fino a diventare uno dei punti programmatici principali nell'agenda degli stati membri. Occorre ricordare che le questioni sulla difesa europea e le relative politiche adottate a livello nazionale rappresentano una sintesi tra gli obiettivi raggiunti in ambito europeo e gli interessi particolari degli stati membri. I risultati ottenuti in materia di sicurezza restano, pertanto, legati alla convergenza o alla divergenza degli approcci nazionali sui principali temi che la difesa europea dovrebbe affrontare per garantire gli interessi comuni dell'Unione. Per questo motivo, l'analisi della politica di sicurezza e di difesa e la sua comprensione devono tener conto delle prospettive nazionali dei principali paesi membri dell'Unione, soprattutto nella prospettiva aperta dopo il referendum sulla *Brexit* e l'elezione di Donald Trump alla presidenza degli Stati Uniti.

Dopo un iniziale slancio in senso federalista negli anni 50, arrestato dal fallimento della Comunità europea di difesa (CED), è diventato difficile parlare di "difesa europea" in senso stretto, essendo la sovranità nazionale il punto focale attorno al quale ruotava il concetto stesso di difesa. A tale riguardo è possibile affermare che il tema della sicurezza al di fuori dei singoli stati veniva per lo più organizzata nell'ambito della Nato anziché in quello comunitario, essendo l'autonomia nazionale in materia militare imprescindibile per gli stati europei. Tuttavia, l'inefficienza delle difese nazionali di fronte alle sfide globali ha costretto l'Europa a dipendere dagli Stati Uniti e, al tempo stesso, rende l'integrazione nel settore della difesa necessario per non perdere terreno sullo scacchiere internazionale. Nell'attuale contesto è quindi opportuno analizzare le prospettive nazionali e il ruolo assunto dai paesi che hanno trainato il processo di creazione della difesa europea, quali Francia, Germania e Italia. Verrà altresì delineata la posizione della Gran Bretagna e il suo rapporto controverso rispetto alla costituzione di una politica di difesa europea più integrata. Il capitolo proseguirà con una valutazione del rapporto tra Unione europea e NATO per quanto riguarda il settore

della difesa e della sicurezza, con particolare riferimento alle problematiche che hanno contraddistinto la cooperazione tra le due Organizzazioni. Da ultimo verrà analizzato il ruolo svolto dall'Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza e le nuove iniziative intraprese in materia di sicurezza e difesa.

2.2 Il ruolo degli stati europei nella politica di difesa e sicurezza comune. Un difficile equilibrio tra nazionalismo e cooperazione.

2.2.1 La Francia tra protagonismo europeo e tutela della sovranità nazionale

La politica di difesa francese si è contraddistinta nel corso degli anni per la sua continuità e coerenza. Il governo di Parigi, infatti, da sempre persegue il duplice obiettivo di tutelare i propri interessi nazionali e rivestire un ruolo guida a livello europeo e internazionale. La Francia ha sempre promosso con vigore il rafforzamento della difesa europea, a partire dalla costituzione della CED¹²⁸ negli anni 50, fino alla più recente volontà di lanciare la Cooperazione strutturata permanente (PESCO).¹²⁹

La rinnovata dinamicità francese in tale ambito è dovuta alla consapevolezza che una difesa europea più efficace sia funzionale ad accrescere la capacità di sicurezza e difesa della Francia, assicurando al contempo una maggiore autonomia decisionale e politica all'Unione.¹³⁰

Alla luce di queste considerazioni, la Francia ha promosso forme di cooperazione tra nuclei di paesi le cui ambizioni politico-strategiche e capacità militari fossero compatibili quanto complementari, al fine di convergere nella realizzazione di un progetto comune.¹³¹

L'attivismo francese nel quadro europeo è stato accompagnato da un rinnovato impegno anche nel quadro dell'Alleanza Atlantica. Il risultato più significativo in tale direzione riguarda il reinserimento della Francia nella struttura di comando integrato della NATO nel 2009¹³² e le conseguenti iniziative militari intraprese in aree considerate di interesse

¹²⁸ Vedi capitolo 1, paragrafo 2.2.

¹²⁹ Vedi capitolo 3.

¹³⁰ **Bitondo F., Darnis J.P., Marrone A., Sabatino E.,** *Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali* Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di) n. 126 – febbraio 2017, p. 18.
http://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_0126.pdf

¹³¹ Ibidem.

¹³² De Gaulle decise di uscire dal comando integrato della NATO nel 1966 in nome della «sovranità nazionale». Il presidente francese, Nicola Sarkozy, stabilì nel 2009 il suo pieno reinserimento.

primario. È appena il caso di notare che la dimensione atlantica della difesa non si è mai posta in alternativa alla cooperazione europea, che ha assunto un ruolo prioritario nell'agenda dello stato.

Nel complesso, la Francia si mostra disponibile a sviluppare una più stretta collaborazione in materia di difesa ma, allo stesso modo, è prudente nei confronti di un'evoluzione in senso sovranazionale. In altri termini, la Francia concepisce la difesa europea come uno strumento attuato da stati sovrani, che garantisca sia l'autonomia strategica nazionale, sia una maggiore indipendenza strategica dell'Unione rispetto alle altre potenze mondiali.¹³³

Un'Unione Europea forte dal punto di vista della difesa rimane una delle principali prerogative del governo francese. Per far questo Parigi ha cercato in più occasioni il supporto di alcuni Stati europei, in primo luogo della Germania.

Il rapporto fra Parigi e Berlino è stato sancito da un accordo specifico, il Trattato dell'Eliseo del 1963, che prevede quanto segue: “*Les deux Gouvernements se consulteront, avant toute décision, sur toutes les questions importantes de politique étrangère, et en premier lieu sur les questions d'intérêt commun, en vue de parvenir, autant que possible, à une position analogue*”. Inoltre, per quanto riguarda il tema della difesa, viene stabilito che: “*Sur le plan de la stratégie et de la tactique, les autorités compétentes des deux pays s'attacheront à rapprocher leurs doctrines en vue d'aboutir à des conceptions communes(..)*”.¹³⁴ A questo proposito, è bene ricordare che la Germania ha avuto un ruolo centrale nel determinare la posizione francese in materia di difesa. Infatti, il ruolo dominante di Berlino all'interno dell'UE e la sua persistente reticenza rispetto all'utilizzo della forza militare¹³⁵ hanno favorito il riavvicinamento con il Regno Unito, da sempre partner privilegiato dei francesi.¹³⁶ È risaputo che, tradizionalmente, il principale alleato della Francia in Europa, nel campo della difesa è stato il governo londinese. I due stati, infatti, presentano molti elementi di convergenza: primo tra tutti, sono legati da un comune passato imperiale, inoltre, sono le uniche potenze europee dotate di testate nucleari. Entrambi gli stati non hanno negato

¹³³ **Howorth J.**, *2 France*, in Jolyon Howorth and Anand Menon (ed), *The European Union and National Defence Policy*, London, Routledge, 1997, p.24.

¹³⁴ Il Trattato dell'Eliseo venne firmato il 22 gennaio 1963 dal governo francese e tedesco al fine di istituzionalizzare la cooperazione tra i due paesi nei settori della difesa, della politica estera, dell'educazione e della cultura. <https://www.france-allemande.fr/Traite-de-l-Elysee-22-janvier-1963.html>

¹³⁵ L'intervento militare tedesco è soggetto a tre condizioni stabilite dalla Corte costituzionale, deve rispettare la legge fondamentale tedesca promuovendo la pace e la sicurezza internazionale, essere condotta in un quadro multinazionale, in conformità con il diritto internazionale ed essere approvata dal Bundestag, il Parlamento tedesco.

¹³⁶ **Gomis B.**, *France steers away from the CSDP*, in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015, p.28. <http://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>

la possibilità di utilizzare la forza militare come strumento di politica estera.¹³⁷ La Francia, in particolare, ha utilizzato lo strumento militare sia per missioni avviate all'interno di coalizioni, che per portare avanti iniziative sostanzialmente nazionali (Libia, Repubblica centrafricana, Mali, Ciad, Iraq).¹³⁸ La vicinanza fra Parigi e Londra è supportata dai dati empirici che hanno visto i due governi impegnati nei principali teatri di intervento degli scorsi decenni. Il rapporto con il Regno Unito, è stato ulteriormente saldato con la firma dei trattati bilaterali di cooperazione per la difesa e la sicurezza nel novembre 2010.¹³⁹ Questi accordi, siglati al di fuori dell'ambito comunitario, non celavano in alcun modo il carattere strategico della nuova partnership franco-britannica, che comprendeva attività operative, capacità nucleari, addestramento, logistica e programmi di armamento, creando non poche preoccupazioni tra gli stati europei circa il processo d'integrazione europea nel campo della difesa.¹⁴⁰ Un altro elemento centrale da tenere in considerazione è il forte riavvicinamento agli Stati Uniti, un alleato militare fondamentale in alcune zone d'interesse strategico come in Mali, Libia e Sahel. Tuttavia, è possibile osservare un'evoluzione per quanto riguarda la percezione francese dei suoi partner europei. Il cambiamento in questione si è mostrato in occasione dei tragici attentati terroristici che il 13 novembre 2015 hanno colpito Parigi.¹⁴¹ Il Governo francese ha qualificato gli attentati come un vero e proprio "atto di guerra"¹⁴² per stessa ammissione dell'allora Presidente francese François Hollande: per tale motivo l'Eliseo ha invocato l'art. 42, par. 7, TUE e la clausola di "difesa reciproca"¹⁴³ ivi contenuta. Quest'ultima prevede, nell'eventualità in cui uno Stato membro sia vittima di aggressione armata nel suo territorio, l'obbligo per gli altri Stati membri di prestargli assistenza con tutti i mezzi a disposizione, in conformità con l'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite.¹⁴⁴

¹³⁷ **Lavallée C.**, *La défense européenne*, in Marc Chevrier et Isabelle Gusse (a cura di) *La France depuis de Gaulle la V République perspective*, Montreal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2010, pp. 285-309.

¹³⁸ **Darnis J.P., Marrone A.**, *Francia e Italia a confronto*, Affari Internazionali AI, 8 aprile 2015. <http://www.affarinternazionali.it/2015/04/francia-e-italia-a-confronto/>

¹³⁹ Per maggiori informazioni circa gli accordi bilaterali stipulati da Francia e Gran Bretagna nel novembre 2010, è possibile consultare il seguente sito: <http://www.affarinternazionali.it/2011/02/londra-e-parigi-voltano-le-spalle-allue/>

¹⁴⁰ **Gomis B.**, *France steers away from the CSDP*, in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015, p.27. <http://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>

¹⁴¹ Gli attentati di Parigi del 13 novembre 2015 sono stati una serie di attacchi terroristici di matrice islamica sferrati da un commando armato collegato all'autoproclamato Stato Islamico, comunemente noto come ISIS, che li ha successivamente rivendicati. Fra questi attacchi, il più sanguinoso è avvenuta presso il teatro Bataclan.

¹⁴² Così furono definiti gli attacchi terroristici avvenuti il 13 novembre 2015 dal Presidente francese Hollande nel suo intervento al Consiglio di difesa riunitosi il 14 novembre 2015.

¹⁴³ Vedi paragrafo 1.4.

¹⁴⁴ **Cimiotta M.**, *Le implicazioni del primo ricorso alla c.d. 'clausola di mutua assistenza' del Trattato sull'Unione europea*, European Papers 22-04-2016. <http://europeanpapers.eu/en/europeanforum/le-implicazioni-del-primo-ricorso->

Era la prima volta che questa clausola veniva invocata, anche perché si tratta di una delle novità introdotte dal Trattato di Lisbona nel settore della politica di sicurezza e di difesa comune.

In quell'occasione alcuni paesi, tra cui l'Irlanda e la Germania, hanno offerto assistenza tempestiva al governo parigino, questo atto è stato percepito come un segnale importante dal punto di vista simbolico, nonostante il quantitativo di forze messe a disposizione fosse modesto. Altri stati, come l'Italia, hanno risposto in modo indiretto, aumentando la presenza in Iraq, al fine di combattere in maniera più incisiva la minaccia terroristica proveniente dal sedicente Stato Islamico. Questa azione è stata vista più come una strategia rispondente alle richieste statunitensi che a quelle parigine.¹⁴⁵

La solidarietà e l'impegno crescente della Germania nei teatri d'interesse primario per la Francia rappresentano un indicatore del rafforzamento in materia di cooperazione militare fra Parigi e Berlino. Al tempo stesso, il partenariato con il Regno Unito, sancito dai Trattati di Lancaster House del 2010, resta centrale come ulteriore elemento di garanzia. Tuttavia, su questo piano, l'Italia viene ancora concepita come un alleato importante, ma di second'ordine rispetto a Londra e Berlino. La posizione della Francia è ben delineata nel Libro bianco per la difesa e sicurezza nazionale.¹⁴⁶ Il Libro bianco del 2013 prospetta un'analisi strategica di lungo periodo e delinea le linee guida per l'elaborazione della politica di difesa e di sicurezza. Questo documento, inoltre, individua e classifica le priorità geo-strategiche della Francia, in coerenza con i due obiettivi principali che da sempre hanno guidato il suo operato. Da una parte la protezione del territorio nazionale e della popolazione francese, dall'altra l'espletamento delle responsabilità internazionali assunte del governo di Parigi. Particolare rilievo assumono in questo contesto le politiche di stabilizzazione delle aree di vicinato per far fronte all'evoluzione dei rischi e delle minacce dirette e indirette, suscettibili di minare la sicurezza della Nazione.¹⁴⁷ Il Libro Bianco conferma la validità e la pertinenza della risposta elaborata precedentemente nel 2008,¹⁴⁸ ribadendo i tre pilasti centrali della strategia francese, la quale si articola su tre macro-obiettivi, ovvero, la

[clausola-di-mutua-assistenza-tue](#)

¹⁴⁵ **Bitondo F., Darnis J.P., Marrone A., Sabatino E.**, *Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali*, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di) n. 126 – febbraio 2017, p. 22.

http://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_0126.pdf

¹⁴⁶ Gouvernement Français, *Le Livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale*, 15 luglio 2013.

<http://www.defense.gouv.fr/actualites/memoire-et-culture/livre-blanc-2013>

¹⁴⁷ **Matiello A.** *Libro bianco sulla difesa e sicurezza della Francia* (2013), servizio studi del senato (a cura di), aprile 2014, n. 124, pp. 10-12. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00759718.pdf>

¹⁴⁸ Défense et Sécurité nationale, *Le Livre Blanc*, 17 giugno 2008.

<http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000341.pdf>

protezione del territorio e della popolazione, la dissuasione nucleare e l'intervento delle forze armate al di fuori del territorio nazionale.¹⁴⁹

Da quanto sin ora analizzato appare evidente che la Francia continuerà a favorire una stretta cooperazione in materia di difesa e sicurezza con il Regno Unito, con cui condivide interessi, obiettivi, capacità militari e disponibilità a dispiegarli, e con gli Stati Uniti, attore chiave in ambito di sicurezza e difesa.¹⁵⁰ Tuttavia, il perno fondamentale in materia di sicurezza resta il rilancio del motore franco-tedesco per avviare una cooperazione che sia solida e strutturata. Infatti, i principali sviluppi nell'integrazione europea sono stati il frutto dell'attivismo di Berlino e Parigi. Se la Germania volesse farsi promotrice di una maggiore integrazione, non avrebbe modo di farlo con una Francia debole.¹⁵¹ A tale proposito, risulta necessario approfondire gli aspetti che riguardano la prospettiva tedesca rispetto al tema della difesa.

2.2.2 La Germania: dal riserbo iniziale alla ricerca di un ruolo di leadership all'interno dell'Unione

La politica di sicurezza e di difesa della Germania del secondo dopoguerra, si è rivelata di difficile valutazione. Nonostante questo assunto di fondo, negli ultimi decenni, due elementi sembrano emergere con vigore rispetto alla posizione tedesca in materia di sicurezza. Il primo punto riguarda la Germania intesa come "potenza civile" che persegue l'obiettivo di rafforzare la cooperazione internazionale e il trasferimento di sovranità verso organizzazioni di carattere sovranazionale.¹⁵² Il secondo assunto riguarda il forte impegno tedesco nel favorire l'integrazione europea e la cooperazione all'interno dell'Alleanza Atlantica.¹⁵³ La Germania non vede l'UE e la NATO come organizzazioni concorrenti né tantomeno alternative.

¹⁴⁹ **Matiello A.**, *Libro bianco sulla difesa e sicurezza della Francia*, servizio studi del senato (a cura di), luglio 2008, n. 28, pp. 10-13. http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2008/Dossier_028.pdf

¹⁵⁰ **Gomis B.**, *France steers away from the CSDP*, in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015, p.27. <http://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>

¹⁵¹ **Dempsey J.**, *The necessity of France*, Carnegie Europe, 30 novembre 2016. <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=66280>

¹⁵² **Breuer F.**, *Between Ambitions and Financial Constraints: The Reform of the German Armed Forces*, *German Politics*, Vol. 15, no. 2, 2006, pp. 206-220.

¹⁵³ **Kempin R.**, *From reluctance to policy: a new german stance on the CSDP?* in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: national perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015, p. 33. <http://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>

Questi elementi ci aiutano a spiegare perché la Germania, insieme alla Francia e al Regno Unito, sia tra le nazioni che hanno avuto un ruolo centrale nella creazione della PSDC. Tuttavia, contrariamente a Londra e Parigi, che hanno visto nella politica di sicurezza e difesa comune uno strumento utile a implementare le loro capacità di difesa, la Germania ha sempre guardato alla PSDC da un punto di vista più concettuale, insistendo sulla costante ricerca di un approccio europeo e globale alla gestione delle crisi. Le missioni e le operazioni condotte in ambito PSDC non sono mai state una priorità tedesca da un punto di vista pratico: basti pensare che fino ad oggi non è mai stata effettuata alcuna missione lanciata da Berlino.¹⁵⁴ Nonostante la Germania abbia una lunga tradizione del campo delle operazioni umanitarie, le stesse risorse non sono state utilizzate nell'espletamento di missioni civili e militari.¹⁵⁵ L'approccio tedesco alla politica di sicurezza e di difesa, nonché l'enorme "contributo" fornito per lo sviluppo della PSDC, derivano dalla dipendenza del paese da un ordine internazionale stabile e funzionante. Infatti, per uno stato come la Germania, caratterizzato da un'economia altamente globalizzata e orientata all'export, la prosperità deriva in larga misura dall'affidabilità ed efficienza del sistema internazionale, che Berlino ha cercato di stabilizzare anche attraverso la PSDC.¹⁵⁶

Vi è poi da considerare un altro elemento chiave, che ha determinato l'orientamento tedesco in materia di sicurezza e difesa: la Legge fondamentale tedesca. Essa disciplina in maniera molto restrittiva l'utilizzo delle forze armate,¹⁵⁷ stabilendo che possano essere impegnate soltanto nella misura in cui la Legge in questione lo ammetta esplicitamente; in particolare, è previsto che le forze armate possono essere dispiegate durante lo "stato di difesa"¹⁵⁸ o allo scopo di difendersi da un incombente pericolo.¹⁵⁹

Alla luce di queste osservazioni, è possibile affermare che la posizione della Germania in materia di difesa presenta una certa ambivalenza. Da una parte Berlino guarda con favore alla cooperazione e all'integrazione nel quadro di una più generale spinta europea, dall'altra mostra una meticolosa attenzione verso le previsioni costituzionali, con particolare riguardo

¹⁵⁴ Ibidem p.34.

¹⁵⁵ **Linnenkamp H.**, *Germany and the CSDP*, in Daniel Fiott (ed), *The Common Security and Defence Policy: national perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015, p.31. <http://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>

¹⁵⁶ **Kempin R.**, *From reluctance to policy: a new german stance on the CSDP?* in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: national perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015, p. 34. <http://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>

¹⁵⁷ Deutscher Bundestag, Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 87a, Print version last amended on 23 December 2014. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>

¹⁵⁸ Art.87a (3).

¹⁵⁹ Art.87a (4).

ai limiti inerenti l'uso della forza armata.¹⁶⁰ In generale la Germania si è posta sulla scena internazionale come un partner affidabile nell'ambito delle missioni internazionali alle quali ha preso parte, senza però venir mai meno ai propri interessi nazionali.¹⁶¹

Tuttavia, i recenti sviluppi politici e soprattutto l'attacco terroristico, che ha colpito lo stato tedesco nel 2016,¹⁶² hanno provocato un cambiamento sostanziale nell'approccio della Germania. Le mutate prospettive di Berlino sono facilmente intuibili se si considerano due fattori. Il primo è il considerevole aumento dell'impegno e della partecipazione tedesca nelle missioni all'estero:¹⁶³ le forze armate tedesche partecipano ora a molte più missioni che nel recente passato nel quadro europeo, Nato e Onu. Berlino partecipa, infatti, a operazioni in Libano, nel Mediterraneo, nell'Egeo, nel Corno d'Africa, in Somalia, in Sudan, Afghanistan e Iraq.¹⁶⁴

Il secondo elemento da considerare riguarda la crescita dell'apparato militare tedesco, a dimostrazione del ruolo crescente della Germania nel campo della difesa. In termini economici, la Germania ha previsto per il 2017 una spesa di 37 miliardi di euro nella difesa, con un aumento di circa 2,7 miliardi di euro rispetto al 2016.¹⁶⁵

Dal punto di vista formale, la visione politico-strategica della Germania è stata articolata nel Libro bianco 2016 per la sicurezza ed il futuro della *Bundeswehr*,¹⁶⁶ anche se, la necessità di un ruolo più attivo da parte di Berlino nel quadro della sicurezza europea era già stata espressa in occasione della Conferenza sulla Sicurezza di Monaco nel 2014.¹⁶⁷ Dalla lettura del documento, emerge chiaramente la volontà del Governo Federale di assumere un ruolo

¹⁶⁰ **Bohnen J.**, *3 Germany*, in Jolyon Howorth and Anand Menon (ed), *The European Union and National Defence Policy*, London, Routledge, 1997, pp. 49-56.

¹⁶¹ **Bitondo F., Darnis J.P., Marrone A., Sabatino E.**, *Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali*, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di) n. 126 – febbraio 2017, p. 22.
http://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_0126.pdf

¹⁶² Riferimento all'attacco terroristico avvenuto il 19 dicembre 2016 a Berlino, che ha provocato 12 morti e 56 feriti.

¹⁶³ **Bitondo F., Darnis J.P., Marrone A., Sabatino E.**, *Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali*, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di) n. 126 – febbraio 2017, p. 28.
http://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_0126.pdf

¹⁶⁴ Tutte le missioni intraprese dall'Esercito tedesco possono essere consultate al seguente indirizzo:
http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/start/aktuelle_einsaetze!/ut/p/z1/hY9BD4IwDIX_ER0IAkdwSEgIGgF1u5gFFsTgRpZJPPjiHTF6I_bwkr7Xfk2BwhmoYFPfMdlLwQbTE7q-xEFe5U7oOLiqI5QIHtqVG7xKkQ9HOP0boSZGCxUhKFsOxDD8RUZqQwkUaMutRgquZ9Vc6N5op5iWyhql0sOcPJQyid3QJCNy9t3v6fsV0hOSe27boiz-DADb2xiz98ua-angVyZaAe-1030Mcb7NigKr3sDdLznQA!/dz/d5/L2dBISEvZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922DTUA0IE50OSCD3GG1

¹⁶⁵ <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/09/2016-09-07-etat-bmvg.html>;

¹⁶⁶ Ministero della Difesa tedesco, *The 2016 White Paper*.
https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg!/ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyrpHK9pNyydP1wkHxOun5kap5-QW6uIwDwHf6z/

¹⁶⁷ Munich Security Conference 2014, MSC 2014. <https://www.securityconference.de/en/activities/munichsecurity-conference/msc-2014/>

di leadership in Europa nel settore della Difesa, soprattutto dopo il risultato referendario britannico e la crisi che ha coinvolto l'Ucraina.¹⁶⁸ A differenza del passato, il Libro Bianco del 2016 può essere considerato fortemente innovativo per la politica di difesa tedesca, in quanto, non si limita a ribadire la necessità di un maggior coordinamento europeo nella gestione delle crisi, ma afferma con chiarezza la visione strategica del Governo a livello internazionale.¹⁶⁹ La Germania si è schierata a favore della realizzazione (per la prima volta dalla sua articolazione nel Trattato di Lisbona) della Cooperazione strutturata permanente PESCO¹⁷⁰ e ha posto l'accento sulla necessità di una maggiore cooperazione industriale a livello continentale, sia per conseguire un abbattimento dei costi, che per migliorare la competitività internazionale dell'industria europea della difesa.¹⁷¹ Inoltre, viene ribadita l'importanza della collaborazione tra Unione europea e Nato anche se si afferma la volontà di rafforzare il "ruolo europeo" nell'Alleanza.¹⁷² Tutti questi elementi possono essere letti come chiari tentativi di realizzare una Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC) più efficace e di mettere le capacità europee al centro del dibattito.

Nel Libro Bianco del 2016 vi è, inoltre, un esplicito richiamo all'approccio globale (*comprehensive approach*). Quest'ultimo unisce strumenti di carattere politico, economico, diplomatico e civile, a misure di tipo militare per la prevenzione e la risoluzione di crisi internazionali. Viene, altresì, esplicitato che l'azione della Germania a livello internazionale deve ispirarsi al concetto di "nazione guida", fermo restando il principio del multilateralismo e della cooperazione in ambito di sicurezza e difesa.¹⁷³

Per quanto riguarda i rapporti bilaterali, particolare attenzione viene assegnata agli Stati Uniti, che rimangono l'attore strategico principale a livello globale. Più controverso risulta il rapporto con la Russia che, a seguito degli avvenimenti in Ucraina, è percepita come una potenziale minaccia alla sicurezza europea e tedesca, nonostante venga ribadita la necessità

¹⁶⁸ **Catalano C.**, *Germania: il Libro Bianco e la nuova politica di sicurezza*, Osservatorio Strategico 2016 – Anno XVIII n. IV, p. 42.

https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/DocumentiVis/OS_Pubb_File_Singoli_per_Area/Iniziative_Europee_di_Difesa/2016/2016_Catalano_OS_04.pdf

¹⁶⁹ **Sabatino E.**, *Il libro bianco della Difesa tedesca: quali opportunità di cooperazione?* Osservatorio di Politica Internazionale, n.69, ottobre 2016, p.2 http://www.iai.it/sites/default/files/pi_n_0069.pdf

¹⁷⁰ Vedi capitolo 3.

¹⁷¹ **Sabatino E.**, *Il libro bianco della Difesa tedesca: quali opportunità di cooperazione?* Osservatorio di Politica Internazionale, n.69, ottobre 2016, pp.4-5. http://www.iai.it/sites/default/files/pi_n_0069.pdf

¹⁷² Ibidem.

¹⁷³ **Tettweiler F.**, *The CSDP from a german vantage point*, in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: national perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015, p. 35. <http://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>

di trovare il giusto bilanciamento tra difesa e cooperazione.¹⁷⁴ Per quanto riguarda gli stati europei, sono menzionati la Francia, con cui il governo tedesco sta intrattenendo legami sempre più forti in tema di difesa, il Regno Unito con il quale la Germania intende incrementare la cooperazione, i Paesi Bassi e la Polonia. Occorre rilevare che in questo contesto l'Italia non viene mai citata.¹⁷⁵

Sulla base di quanto analizzato, risulta evidente che, la crescente complessità delle crisi attuali ha spinto il Governo tedesco ad impegnarsi per definire interessi, priorità e standard europei più elevati per una migliore prevenzione e gestione delle crisi. Secondo Berlino, lo sviluppo comune di capacità militari ed il consolidamento dell'industria europea della difesa garantirebbero maggiore flessibilità e capacità gestionale per far fronte all'imprevedibilità del quadro internazionale, sfruttando, dal punto di vista operativo, l'appartenenza alla Nato e i progressi raggiunti nel quadro europeo. L'uscita del Regno Unito dall'Unione e il riavvicinamento con la Francia in tema di difesa europea hanno dato nuovo slancio alle politiche in materia di sicurezza, anche se permangono perplessità circa il ruolo di attori fondamentali come l'Italia.

2.2.3 L'Italia e la complicata definizione di una strategia coerente nelle politiche di sicurezza

Per un'analisi completa della posizione italiana in materia di difesa è bene tener presente tre fattori: in primo luogo l'ordinamento giuridico, con particolare riferimento al Testo costituzionale, il secondo elemento è l'assetto politico-sociale del paese e in ultimo il dato tecnico-militare.

Per quanto riguarda l'inquadramento politico-istituzionale italiano è bene segnalare che esso è caratterizzato da una relativa cautela nell'uso della forza militare. Questo si può facilmente dedurre dalla lettura dell'articolo 11 della Costituzione, il quale afferma che: *“l'Italia ripudia la guerra come strumento di offesa alla libertà degli altri popoli e come mezzo di risoluzione delle controversie internazionali”*.¹⁷⁶ Questo aspetto è la risultante degli eventi

¹⁷⁴ **Catalano C.**, *Germania: il Libro Bianco e la nuova politica di sicurezza*, Osservatorio Strategico 2016 – Anno XVIII n. IV, p. 45.

https://www.difesa.it/SMD/CASD/IM/CeMiSS/DocumentiVis/OS_Pubb_File_Singoli_per_Area/Iniziative_Europee_d_i_Difesa/2016/2016_Catalano_OS_04.pdf

¹⁷⁵ Ibidem.

¹⁷⁶ Articolo 11 della Costituzione. https://www.senato.it/1025?sezione=118&articolo_numero_articolo=11

storici che portò i Costituenti della Carta fondamentale a interessarsi più al reinserimento dell'Italia nella comunità internazionale e a limitare il potere esecutivo, piuttosto che disciplinare le previsioni sugli stati di eccezione, di emergenza o di tensione. Non sorprende, quindi, che le istituzioni di cui si è dotata sul finire degli anni quaranta del secolo scorso siano poco funzionali allo scopo di perseguire una politica estera e di sicurezza di alto profilo.¹⁷⁷ La Costituzione italiana disciplina soltanto lo stato di guerra, stabilendo che debba essere deliberato dalle Camere e dichiarato dal Presidente della Repubblica, come risulta dalla lettura combinata degli articoli 78¹⁷⁸ ed 87.¹⁷⁹ Al di fuori dei casi esplicitati nei suddetti articoli, la partecipazione dell'Italia a missioni internazionali istituite nell'ambito dell'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) o di altre organizzazioni internazionali cui l'Italia appartiene (comprese quelle intraprese nell'ambito dell'Unione europea) è consentita in conformità a quanto disposto dalla legge numero 145 del 21 luglio 2016.¹⁸⁰ Da questo punto di vista, il sistema italiano è molto più vicino a quello tedesco che a quello francese, in quanto, le disposizioni Costituzionali lasciano poco margine di manovra rispetto all'utilizzo delle forze armate. Per quanto riguarda l'aspetto politico, è importante sottolineare la presenza radicata di correnti pacifiste all'interno del paese, che rappresenta una tendenza di fondo della politica italiana, difficilmente paragonabile a quella degli altri stati europei.¹⁸¹

Un terzo elemento da considerare, per avere un quadro completo della posizione italiana, è il passaggio dall'esercito basato sulla coscrizione obbligatoria a quello professionale,¹⁸² ritenuto più adatto alla proiezione di forza in un contesto internazionale.

Paradossalmente, la professionalizzazione delle forze armate italiane ha provocato una serie di evoluzioni che non hanno portato a una maggiore efficienza. Al riguardo, è bene sottolineare che il passaggio da un sistema di coscrizione obbligatoria ad uno volontario comporta un aumento degli oneri a carico dello stato dovuti alla maggiore retribuzione del personale volontario rispetto a quello di leva. Inoltre, la trasformazione del modello militare

¹⁷⁷ **Dottori G.**, *Questioni di pace o di guerra*, Aracne, 2006 pp.267-268.

¹⁷⁸ Articolo 78 della Costituzione. https://www.senato.it/1025?sezione=127&articolo_numero_articolo=78

¹⁷⁹ Articolo 87 della Costituzione. https://www.senato.it/1025?sezione=128&articolo_numero_articolo=87

¹⁸⁰ Legge 21 luglio 2016 n. 145 Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/01/16G00159/sg>

¹⁸¹ **Bitondo F., Darnis J.P., Marrone A., Sabatino E.**, *Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali*, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di) n. 126 – febbraio 2017, p. 40. http://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_0126.pdf

¹⁸² Il Consiglio dei Ministri ha accolto la proposta di anticipare al 30 giugno 2005 la sospensione della leva obbligatoria, in applicazione del decreto legge 30/06/2005 n.115. <https://www.difesa.it/Content/difesaecittadino/Pagine/sospensioneleva.aspx>

in senso professionale ha reso necessario il ricorso a fonti esterne in molteplici servizi precedentemente garantiti dal personale di leva.¹⁸³ Questi fattori hanno determinato il ridimensionamento delle spese militari, sia per quanto riguarda l'innovazione tecnologica, che nel campo dell'addestramento, determinando una netta perdita di efficienza dello strumento militare.¹⁸⁴

Nonostante questi tre limiti di fondo, bisogna rilevare l'incremento dell'impegno di Roma nelle missioni internazionali all'estero, fra le quali possiamo citare quelle in Kosovo, Libano, Afghanistan, Libia e Iraq, sempre in un contesto di interventi multilaterali.¹⁸⁵ Questo passaggio ha segnato un profondo cambiamento nel ruolo delle forze armate che, dopo la Seconda guerra mondiale, erano state impegnate quasi esclusivamente in compiti di difesa collettiva nel contesto della Nato. L'impegno all'interno dell'Alleanza Atlantica rimane istituzionalmente immutato, ma è emersa con maggior vigore l'attenzione italiana al quadro istituzionale della difesa europea.¹⁸⁶ A tale proposito è necessario analizzare l'evoluzione dei rapporti bilaterali tra l'Italia e Francia che in alcune occasioni si è rivelato non poco problematico. Nello specifico, il rapporto fra Roma e Parigi è stato incrinato da due episodi recenti, in primis l'intervento in Libia nel 2011 che ha generato non poche divergenze tra i due paesi, il secondo elemento riguarda la diffidenza della Francia a causa della riluttanza italiana d'intervenire in teatri esterni nella lotta al terrorismo islamico.¹⁸⁷ La questione libica è d'interesse prioritario per entrambi i paesi, tuttavia, l'intervento francese del 2011 ha suscitato negli italiani l'idea di uno "scavalco" francese a danno dell'Italia. Questa teoria (che non corrisponde del tutto a verità) si è talmente radicata da determinare un clima di diffidenza nei confronti di Parigi.¹⁸⁸

La Francia, a sua volta, contesta la debole risposta italiana in aree strategiche di fondamentale importanza nella lotta al terrorismo islamico, come in Mali, dove le truppe di

¹⁸³ Ministero della Difesa, Riforma del Servizio Militare.

<https://www.difesa.it/Content/difesaecittadino/Pagine/riformaserviziomilitare.aspx>

¹⁸⁴ **Sartori P.**, *Forze Armate, in Italia la musica non cambia*, in Affari Internazionali, 5 agosto 2016.

<http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3573>

¹⁸⁵ Ministero della Difesa, Operazioni Militari. <https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Pagine/OperazioniMilitari.aspx>

¹⁸⁶ **Andreatta F., Hill C.**, *4 Italy*, in Jolyon Howorth and Anand Menon (ed), *The European Union and National Defence Policy*, London, Routledge, 1997, pp. 75-82.

¹⁸⁷ **Bitondo F., Darnis J.P., Marrone A., Sabatino E.**, *Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali*, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di) n. 126 – febbraio 2017, p. 42.

http://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_0126.pdf

¹⁸⁸ **Darnis P.J.**, *Francia/Italia: scenari strategici bilaterali*, Documenti IAI, n. 16(02), 11 Febbraio 2016.

<http://www.iai.it/sites/default/files/iai1602.pdf>

Parigi sono impegnate sin dal 2013, coadiuvate dal sostegno tedesco.¹⁸⁹ Questo ci offre un importante spunto circa l'evoluzione dei rapporti bilaterali tra i principali stati europei, infatti, le tensioni tra Francia e Italia sono andate di pari passo con l'intensificazione della cooperazione tra Berlino e Parigi. Le difficoltà sull'asse italo-francese devono essere superate, per sgombrare il campo dagli ostacoli ed evitare ad esempio che si ripetano episodi di esclusione dell'Italia da parte dell'asse Parigi-Berlino.

Alla luce di questi elementi è diventato di primaria importanza ridefinire l'orizzonte strategico italiano e formulare una proposta sui mezzi e sulle riforme da realizzare per rendere più efficace il perseguimento degli obiettivi stabiliti. Il documento che sintetizza la visione italiana in materia, è il Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa del 2015.¹⁹⁰

Si tratta di un documento "strategico" che ha lo scopo di delineare gli obiettivi della politica di difesa italiana e le modalità ed i mezzi per raggiungerli. In altri termini, rappresenta un tentativo coerente di definire la collocazione internazionale dell'Italia, sottolineando le priorità e le linee guida per la riforma dello strumento militare, in base agli interessi nazionali in gioco e agli strumenti a disposizione delle Forze Armate.¹⁹¹ Nonostante questo ambizioso progetto, nel documento si ribadisce che le risorse per la Difesa resteranno limitate nei prossimi anni.¹⁹² Per poter ovviare a questo limite il documento precisa che, per perseguire gli interessi complessivi della nazione, è necessaria l'adozione di un approccio realista nella definizione delle priorità e nella scelta degli strumenti d'intervento, per evitare un inutile dispendio di risorse e una tutela degli interessi nazionali non ottimale.¹⁹³ Dalla lettura del documento, appare evidente che la regione euro-mediterranea sia da considerarsi il fulcro degli interessi nazionali nell'ambito della politica estera e di difesa italiana, poiché la sicurezza del Paese dipende dalla stabilità di quest'area, che viene indicata come l'ambito di azione prioritario a livello nazionale.¹⁹⁴ Per quanto riguarda l'aspetto politico e operativo,

¹⁸⁹ Allemagne Diplomatie, *Missions Allemands en France, Engagement de l'Allemagne au Mali: plus large participation à la MINUSMA*, 19 gennaio 2017. <http://www.allemagne.diplo.de/Vertretung/frankreich/fr/pr/nq/2017-01/2017-01-19-mission-mali-pm.html>

¹⁹⁰ Ministero della Difesa, *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 21 aprile 2015. https://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf

¹⁹¹ **Marrone A.**, *L'importanza del Libro Bianco nel contesto italiano*, in Alessandro Marrone (a cura di), *Il Libro Bianco: una strategia per la politica di difesa dell'Italia*, Documenti IAI, n. 15|09, maggio 2015. <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1509.pdf>

¹⁹² Ministero della Difesa, *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 21 aprile 2015, punto 11, p. 16. https://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf

¹⁹³ *Ibidem* punto 25, pp.21-22. https://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf

¹⁹⁴ *Ibidem* pp. 27-31. https://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf

il documento è in continuità con il quadro istituzionale esistente, poiché viene ribadito l'impegno italiano nella Nato e nella Politica di sicurezza e di difesa comune (PSDC). La vera novità è costituita dalla rivendicazione forte di un ruolo italiano, sulla base degli interessi nazionali, attraverso una dichiarazione di intenti che implica una maggiore responsabilità e attivismo da parte dell'Italia. Potenzialmente un maggiore impegno, anche operativo, può mutare gli equilibri attuali e rilanciare forme di azione comune, con una maggior partecipazione italiana.¹⁹⁵ Nonostante la portata innovativa del Libro Bianco, a tre anni dalla sua pubblicazione, permangono forti perplessità circa la sua reale attuazione. Va riscontrato che, come la riforma dello strumento militare è rimasta in buona parte disattesa, così la maggior parte delle scadenze previste nel documento non sono state rispettate.¹⁹⁶ Questa situazione di stallo rischia di avere una serie di effetti negativi non solo a livello interno, ma anche per quanto riguarda la qualità e la credibilità del contributo italiano in ambito euro-atlantico. In primo luogo, da un punto di vista politico, i ritardi nell'attuazione del Libro Bianco potrebbero non giovare al nostro Paese in termini di affidabilità con cui viene percepito, sia dai nostri partner europei, sia degli Alleati d'oltreoceano. Inoltre, da un punto di vista operativo, questo ritardo potrebbe anche compromettere la qualità del contributo nazionale in ambito Nato, ma anche per quanto riguarda le missioni europee alle quali l'Italia partecipa, soprattutto in termini di efficacia ed efficienza.

2.2.4 Il Regno Unito: una difficile posizione tra le istanze sovraniste e le esigenze di sicurezza internazionale

La posizione dell'ultimo Paese che verrà analizzato risulta sicuramente più complicata, in quanto il Regno Unito sta portando avanti il processo per l'uscita dall'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 50 del TUE,¹⁹⁷ come conseguenza dell'esito referendario del 2016. A seguito di questo avvenimento, si è resa necessaria un'analisi più accurata sulla sicurezza europea e sul suo futuro post Brexit. Da una parte è lecito interrogarsi su come potrebbe evolvere la cooperazione in materia di difesa senza un partner

¹⁹⁵ **Darnis J.P.**, *La dimensione europea del Libro Bianco*, in Alessandro Marrone (a cura di), *Il Libro Bianco: una strategia per la politica di difesa dell'Italia*, Documenti IAI, n. 15|09, maggio 2015. <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1509.pdf>

¹⁹⁶ **Sartori P.**, *Libro Bianco della difesa: i ritardi della riforma*, *Affari Internazionali*, 2 dicembre 2016. <http://www.affarinternazionali.it/2016/12/libro-bianco-della-difesa-i-ritardi-della-riforma/>

¹⁹⁷ Articolo 50 Trattato sull'Unione europea. https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/withdrawal_clause.html?locale=it

fondamentale come il Regno Unito, dall'altra è importante inquadrare che tipo di relazioni il Paese intenda intrattenere con l'Europa, soprattutto in un ambito di interesse primario come quello in analisi.

È indubbio che la Politica di sicurezza e di difesa comune senza Londra sarebbe significativamente ridimensionata rispetto a come potrebbe essere se il Regno Unito fosse pienamente coinvolto, tuttavia, è lecito attendersi che, non potendo essere arrestato, il processo di cooperazione in tale ambito continuerà il proprio sviluppo anche senza un partner così cruciale. Allo stesso tempo, è evidente che, per il Regno Unito non si prospetta alcuno scenario alternativo a una forma di cooperazione con l'Europa in un contesto internazionale come quello attuale.¹⁹⁸ Qualunque sia la natura specifica dell'accordo che si definirà, è evidente che Londra avrà un ruolo significativamente minore nella PSDC di quello esercitato prima della sua uscita dall'Unione. Ciò rappresenta un costo da pagare in termini di influenza e di credibilità dello stato non indifferente.¹⁹⁹ Al contempo, è errato sostenere che la Gran Bretagna possa godere di una posizione vantaggiosa al di fuori delle strutture integrate europee, sia a livello di rapporti bilaterali con i suoi partner privilegiati, quali Francia e Stati Uniti, sia nel perseguire le priorità strategiche nazionali. Infatti, è da notare che da sempre gli Stati Uniti hanno incoraggiato il Regno Unito a partecipare in modo attivo alle politiche d'integrazione europea, compresa la difesa e la sicurezza.²⁰⁰ Questa fu una delle ragioni fondamentali che spinse Tony Blair a indire il vertice franco-britannico di Saint Malo nel 1998.²⁰¹ Da questo punto di vista, è evidente che l'UE si pone attualmente come il principale partner strategico degli Stati Uniti nel teatro europeo, nonostante, a differenza del passato, la sicurezza europea non costituisca più un interesse primario per Washington. Alla luce di queste considerazioni, è difficile ipotizzare che l'uscita del Regno Unito dall'Unione non sia stata percepita negativamente dall'Alleato statunitense. Una simile considerazione vale anche per qualsiasi ipotetica relazione privilegiata tra Regno Unito e Francia. È innegabile che vi siano delle similarità tra i due stati europei che hanno favorito l'instaurarsi di una relazione preferenziale tra Londra e Parigi, ma nonostante ciò, il legame tra le due potenze sembra essere meno consolidato che nel passato. I motivi di

¹⁹⁸ **Howorth J.**, *The CSDP without UK: bad for Europe but even worse for Britain*, in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015, p. 19. <http://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>

¹⁹⁹ Ibidem.

²⁰⁰ **Witnwy N.**, *The United Kingdom and the CSDP*, in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015, p. 17. <http://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>

²⁰¹ Vedi capitolo 1 paragrafo 1.5.

vicinanza sono dovuti a tre elementi di fondo: in primis sono gli unici stati europei dotati di armi nucleari; il secondo fattore da considerare è la loro posizione a livello internazionale, in quanto membri permanenti del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite; ma ciò che ha favorito maggiormente il consolidamento del loro rapporto in tale ambito è la condivisione dell'approccio nell'utilizzo degli strumenti politici e militari da sfruttare in materia di sicurezza e difesa.²⁰²

Nonostante ciò, è bene sottolineare che il Trattato di difesa franco-britannica del 2010²⁰³ ha già iniziato a dimostrare in parte le sue fragilità dal punto di vista prettamente operativo. Inoltre François Hollande si è dimostrato meno interessato a un rapporto privilegiato di sicurezza con il Regno Unito rispetto al suo predecessore Nicolas Sarkozy e gli avvenimenti recenti dimostrano che l'attuale premier Emmanuel Macron preme per un'intesa più con Berlino che con Londra.²⁰⁴ Se il Regno Unito dovesse trovarsi al di fuori delle strutture formali dell'Unione europea, la sua centralità nello sviluppo di una politica di sicurezza e di difesa efficace e solida, sia attraverso la NATO che attraverso la PSDC, sarebbe notevolmente ridotta. È altamente probabile che il fulcro delle relazioni tra Europa e NATO si svolgano tra Parigi, Berlino e Washington, con il Regno Unito in posizione sempre più marginale, una prospettiva che non aggrada sicuramente Londra, che ha sempre vantato un ruolo centrale nel panorama europeo e che da sempre si è reso garante della relazione transatlantica.

Il processo intrapreso dal Regno Unito apre nuovi scenari e prospettive non solo per Londra, ma per l'Unione nel suo insieme. Per chiarire la posizione adottata, il governo il 2 febbraio 2017 ha pubblicato e trasmesso al Parlamento un Libro bianco dal titolo *"The United Kingdom's Exit from, and New Partnership with, the European Union"*.²⁰⁵ Scopo del documento, oltre a favorire il dibattito parlamentare sulla proposta di legge che conferisce al Primo Ministro il mandato per intraprendere la procedura di recesso dall'Unione, è offrire una visione chiara degli obiettivi che il Governo intende perseguire anche rispetto

²⁰² France Diplomatie, Relations bilatérales, 12 aprile 2018. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/royaume-uni/rerelations-bilaterales/>

²⁰³ Per maggiori informazioni circa gli accordi bilaterali stipulati da Francia e Gran Bretagna nel novembre 2010, è possibile consultare il seguente sito: <http://www.affarinternazionali.it/2011/02/londra-e-parigi-voltano-le-spalle-allue/>

²⁰⁴ Marrone A., Stabile A. A., *Ue: con la Brexit, si accelera verso un'Europa più difesa*, Affari Internazionali, 26 ottobre 2017. <http://www.affarinternazionali.it/2017/10/ue-brexiteuropa-difesa/>

²⁰⁵ Department for Exiting the European Union, *The United Kingdom's exit from, and new partnership with, the European Union*, 15 maggio 2017. <https://www.gov.uk/government/publications/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union-white-paper/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union--2>

all'Unione europea.²⁰⁶ La posizione del governo britannico in materia di difesa e sicurezza è esplicita con estrema chiarezza nel documento, in particolare, per quanto riguarda la lotta al terrorismo e alla criminalità organizzata, il governo ribadisce a più riprese la necessità di collaborare assieme ai partner europei, sottolineando come la cooperazione si sia già intensificata a seguito dei recenti attacchi a Parigi, Bruxelles e Berlino.²⁰⁷ È il caso di sottolineare che in questo settore Londra sia consapevole di godere di uno status privilegiato con l'Unione e per tale motivo si è resa portavoce della necessità di sviluppare e sostenere un modello di cooperazione reciprocamente vantaggioso, nonostante la procedura di recesso intrapresa dal Paese.

Nel documento viene precisato che il governo ha intenzione di negoziare un accordo con l'UE per cooperare nella lotta contro la criminalità e il terrorismo internazionale. Inoltre, viene manifestata chiaramente l'intenzione di Londra di assicurarsi una relazione futura solida con gli stati europei, in particolare, viene data massima priorità alla cooperazione operativa e pratica transfrontaliera.²⁰⁸ Rispetto alla PSDC viene stabilito che l'obiettivo del Regno Unito è di garantire che il ruolo dell'UE, in materia di difesa e sicurezza sia complementare e rispetti il ruolo centrale della NATO. Si precisa che, anche dopo l'uscita dall'Unione, il governo continuerà ad essere attivo nell'ambito della sicurezza europea.²⁰⁹ Nonostante le linee guida e gli obiettivi previsti nel Libro bianco, permangono delle difficoltà di fondo nel conciliare la collaborazione in materia di sicurezza e di difesa con uno stato non più membro dell'Unione. Nel campo della sicurezza esterna e della difesa, occorrerà definire un meccanismo istituzionale che, senza ledere la sovranità britannica nella definizione della propria politica estera e di sicurezza, consenta di associare il Regno Unito alle iniziative di politica estera dell'Ue, soprattutto nei casi di operazioni comuni, sia con mezzi civili che militari o nella definizione di una posizione univoca per l'adozione o per la revoca di sanzioni.

²⁰⁶ **Briascio L.**, *La Brexit: uscita dall'Unione e nuovo partenariato (il Libro Bianco del governo britannico)*, Note su atti dell'Unione europea (nota n.90), 10 febbraio 2017. <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01005874.pdf>

²⁰⁷ Department for Exiting the European Union, *The United Kingdom's exit from, and new partnership with, the European Union*, 15 maggio 2017. <https://www.gov.uk/government/publications/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union-white-paper/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union--2>

²⁰⁸ Ibidem.

²⁰⁹ Ibidem.

Infine, occorrerà definire le condizioni per un efficace coinvolgimento del Regno Unito nella realizzazione di una base industriale europea per la difesa, in particolare associando Londra ai progetti di collaborazione fra europei nel campo della ricerca e dello sviluppo.²¹⁰

Sulla base di tali considerazioni, è possibile ipotizzare diversi scenari per la cooperazione europea in materia di difesa. Il primo è quello di un “congelamento” delle relazioni tra Regno Unito e Unione europea, che potrebbe verificarsi nel caso in cui il negoziato non dovesse realizzarsi o se dovesse protrarsi eccessivamente. Nel caso in questione è possibile ipotizzare che la cooperazione bilaterale in materia di difesa non venga abbandonata, ma è altrettanto verosimile che non potrà subire nemmeno un’accelerazione. Una seconda possibile evoluzione potrebbe verificarsi nel caso in cui i negoziati entrassero in una fase di stallo, determinando un peggioramento delle relazioni

tra Londra e Bruxelles. Il rischio maggiore in questo caso è che vengano siglati accordi bilaterali separati tra Londra e i paesi Ue, suscettibili di entrare in contrasto con i negoziati generali. Un terzo scenario possibile in questo contesto è quello di un “negoziato ad hoc” tra Regno Unito e Ue nel campo della sicurezza e difesa. Una situazione di questo tipo potrebbe avere ricadute inaspettatamente positive, dando vita ad un gioco a somma positiva per entrambe le parti. Da un lato esso stimolerebbe una maggiore cooperazione nel settore della difesa, o quantomeno eviterebbe la possibilità di ricadute negative del negoziato generale. Dall’altro lato, questa ipotesi consentirebbe di mantenere il Regno Unito impegnato all’interno dell’Unione, sia dal punto di vista pratico-operativo, che formale, favorendo l’attivismo degli stati membri in materia di difesa, i quali negli ultimi anni hanno subito un rallentamento anche a causa della posizione riluttante di Londra. Questo fatto potrebbe avere dei risvolti positivi soprattutto per quanto concerne la Cooperazione strutturata permanente, alla quale, com’è intuibile, il Regno Unito non ha aderito.²¹¹ È evidente che, solo quando la situazione si sarà completamente definita e il recesso dello stato inglese dalle istituzioni comunitarie sarà definitivo, si potrà delineare con certezza quale sarà l’esito delle relazioni del Regno Unito con l’Unione e con gli altri partner internazionali.

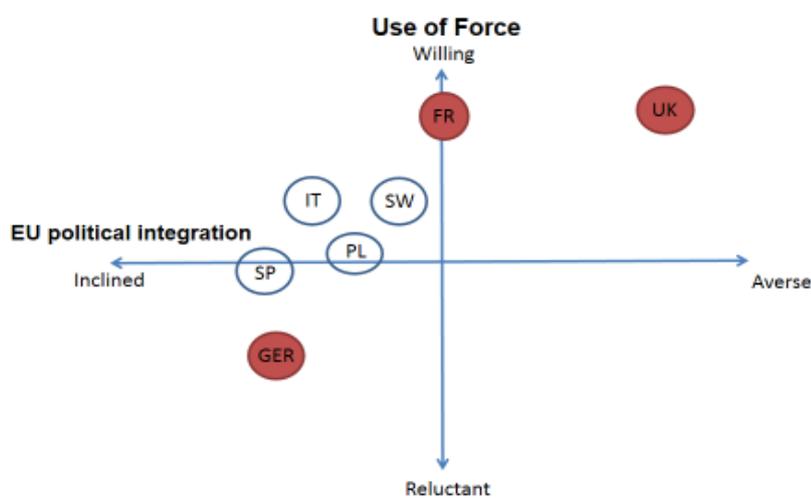
In conclusione, rispetto a quanto emerge dalla valutazione dei principali paesi europei, può essere interessante considerare due elementi, uno che indica la propensione degli Stati membri ad usare la forza e l’altro che rappresenta il loro atteggiamento nei confronti del

²¹⁰ **Feroci N.F.**, *Ue/Gran Bretagna: sicurezza e difesa, quale partenariato*, Affari Internazionali, 21 febbraio 2018. <http://www.affarinternazionali.it/2018/02/ue-brexite-sicurezza-difesa-partenariato/>

²¹¹ **Ungaro A. R., Fattibene D.**, *L’impatto della Brexit per la difesa europea e transatlantica: tanti dubbi e poche certezze*, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di) n. 123, novembre 2016, pp.23-24. http://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_0123.pdf

processo di integrazione dell'UE. Questi aspetti, infatti, sembrano essere due dei fattori che più di altri differenziano le posizioni dei paesi esaminati. L'immagine che emerge nel grafico qui sotto non ha la pretesa di fornire una valutazione scientifica, piuttosto fornisce una prospettiva grafica che illustra il perché delle tensioni all'interno della politica di difesa europea, sin dalla sua creazione. Infatti, è innegabile la distanza che separa i principali attori europei rispetto a questi due temi fondamentali per l'esistenza della PSDC.²¹²

Figura 4, Propensione all'uso della forza e all'integrazione europea



Fonte: Santopinto e Price (2013)

2.3 Unione Europea e NATO: un rapporto controverso

L'analisi dello sviluppo delle politiche europee in materia di sicurezza non può prescindere da una valutazione attenta della NATO e il suo rapporto con l'UE. Gli eventi degli ultimi decenni inducono a riflettere sul ruolo che la NATO e l'Unione Europea rivestono sulla scena politica mondiale in quanto attori di sicurezza globale.

Ci sono motivi convincenti per aspettarsi una stretta collaborazione tra le due istituzioni, in primo luogo il processo di allargamento a nuovi Stati membri ha prodotto una considerevole sovrapposizione nella *membership* di entrambe le organizzazioni.²¹³ Inoltre, il budget

²¹² Santopinto F., Price M., *National vision of EU Defence Policy, common denominator and misunderstanding*, Brussels, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2013, p. 164.

²¹³ Gli stati membri dell'Unione europea e della NATO sono 22 in particolare: Belgio, Bulgaria, Croazia, Danimarca,

limitato per le spese della difesa messo a disposizione dagli stati non è funzionale a sostenere due strutture militari multilaterali interamente separate.²¹⁴ È da notare che, sia la Nato sia l'Unione europea sono nate come organizzazioni regionali con un raggio d'azione limitato all'area nord-atlantica nel caso della prima e all'area europea nel caso della seconda, ma gli sviluppi dello scenario internazionale hanno successivamente indotto entrambe le organizzazioni a estendere l'ambito geografico delle missioni.²¹⁵ In ultimo, va riscontrato che le sfide di sicurezza contemporanee che prescindono dai confini nazionali, sembrano accrescere l'aspettativa di una maggiore vicinanza tra UE e NATO su questioni di interesse reciproco.

Nonostante questo, la NATO e l'Unione sembrano indirizzarsi più verso la competizione funzionale, piuttosto che nella direzione della cooperazione. Infatti, se, da una parte, la NATO può offrire una proiezione di forza ad ampio raggio, dall'altra non è in grado di competere con l'UE da un punto di vista politico. A questo proposito è necessario sottolineare che in alcuni settori, come la gestione civile delle crisi (incluse le missioni di polizia), è l'UE a disporre di capacità di cui la Nato è priva. D'altro canto, l'Unione non sembra possedere né la capacità né la volontà di gareggiare con la NATO sul tema della difesa: ciò che sembra primario per l'UE è ottenere una capacità militare sufficiente da poter agire come attore di sicurezza in alcune aree del mondo.²¹⁶

Il crollo del muro di Berlino e la fine della guerra fredda hanno modificato profondamente la natura di tali relazioni. Con la fine della contrapposizione est-ovest, determinante per la costituzione dell'Alleanza Atlantica, è stato fortemente ridimensionato il ruolo della NATO come garante della difesa europea. L'evento che ha causato il primo evidente divario nelle relazioni UE-NATO può essere identificato nell'episodio della guerra del Golfo del 1991.²¹⁷ Il conflitto mise in evidenza l'assenza di una struttura di coordinamento tra le due parti, in

Estonia, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Regno Unito, (finché non sarà ultimata la procedura per l'uscita dall'Unione), Repubblica Ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna e Ungheria.

²¹⁴ **Cornish P.**, *EU and NATO: Co-operation or Competition?* 29 settembre 2006, p. 6.

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/eunatorelations_/eunatorelations_en.pdf

²¹⁵ **Comelli M., Pirozzi N.**, *La cooperazione tra l'Unione europea e la NATO*, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di), n. 69 - maggio 2007, p.5.

https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg16/attachments/dossier/file_internets/000/006/926/69_20per_20sito.pdf

²¹⁶ **Cornish P.**, *EU and NATO: Co-operation or Competition?* 29 settembre 2006, p.4.

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/eunatorelations_/eunatorelations_en.pdf

²¹⁷ La guerra del Golfo (2 agosto 1990 – 28 febbraio 1991), è il conflitto che oppose l'Iraq ad una coalizione formata sotto l'egida dell'ONU e guidata dagli Stati Uniti, che si proponeva di ripristinare la sovranità del Kuwait, dopo l'invasione e l'annessione di quest'ultimo da parte dell'Iraq.

quanto l'Europa rispose all'invasione del Kuwait principalmente attraverso l'imposizione di sanzioni economiche e in maniera residuale mediante un contributo militare alla NATO.²¹⁸ La stessa mancanza di coordinamento può essere riscontrata, anche se parzialmente, nella gestione delle crisi in Bosnia e in Kosovo. In tale occasione, gli stati europei svolsero un ruolo più attivo, che si manifestò nella decisione di imporre, congiuntamente alla NATO, il blocco navale alla Serbia.²¹⁹ Subito dopo i drammatici eventi dell'11 settembre 2001 e gli sviluppi della guerra in Iraq intrapresa nel 2003, risultò chiara la difficoltà per gli stati europei di agire univocamente all'interno delle proprie istituzioni e al contempo di coordinare le proprie decisioni alle iniziative avviate in seno alla NATO. In particolare, questi episodi determinarono non pochi problemi in termini di cooperazione in seno all'Alleanza, a causa delle divergenze di posizione tra Stati Uniti ed Unione Europea e tra i membri dell'Unione stessa. Nella fattispecie, a seguito della decisione americana di intervenire in Iraq senza una formale autorizzazione dell'ONU, emerse in modo inequivocabile la contrapposizione tra l'orientamento dell'Inghilterra, favorevole all'intervento a fianco delle forze armate statunitensi, ed il blocco franco-tedesco, il quale, nell'intento di promuovere un'azione di disarmo pacifico in Iraq, sulla base della risoluzione 1441 del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite, si era dichiarato ostile al conflitto.²²⁰ Per far fronte a queste criticità, a partire dal 2001 sono stati attivati alcuni meccanismi per favorire la collaborazione istituzionale tra Ue e Nato in materia di sicurezza. Tuttavia, le tensioni non ancora risolte tra la Turchia (membro della Nato, ma non dell'Ue) e Cipro (membro dell'Ue, ma non della Nato) hanno fortemente ostacolato lo sviluppo di tale cooperazione.²²¹ Nel dicembre 2002 si è arrivati all'adozione di una Dichiarazione congiunta Ue-Nato sulla PESD.²²² In questo documento si guardava con favore alla Politica europea di sicurezza e difesa, in quanto strumento dell'Unione per la gestione e la prevenzione delle crisi e dei conflitti, che poteva favorire la capacità di condurre operazioni

²¹⁸ **Ruccia N.**, *I rapporti tra NATO e UE in materia di sicurezza e difesa*, 2004, p.22.

https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/IIPeriodico_AnniPrecedenti/Documents/I_rapporti_tra_NATO_e_UE_in_manie_516difesa.pdf

²¹⁹ Ibidem.

²²⁰ **Howorth J.**, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave macmillan, 2007, p. 172.

²²¹ Le tensioni tra i due stati risalgono al 1963 quando si è aperta la cosiddetta "questione cipriota" con la quale si intende comunemente la situazione di crisi e venutasi a creare sull'isola di Cipro tra le comunità greco-cipriota e quella turco-cipriota. Attualmente la situazione non è ancora risolta e ha condotto alla ripartizione de facto dell'isola tra la Repubblica di Cipro (greco-cipriota), riconosciuta internazionalmente e membro dell'Unione europea, e l'autoproclamata Repubblica Turca di Cipro Nord (RTCN), riconosciuta solamente dalla Turchia.

²²² EU-NATO Declaration on ESDP. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm

militari a guida UE, in alcune regioni conflittuali, laddove la NATO nel suo complesso non fosse intervenuta.

Solo nel marzo 2003 si è raggiunta una forma di cooperazione istituzionale e operativa, attraverso la formalizzazione degli accordi *Berlin Plus*,²²³ che regolano le relazioni operative tra l'Unione europea e l'Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico, permettendo alla prima di avvalersi delle capacità di pianificazione e di comando della NATO e di utilizzarne i mezzi per realizzare missioni di gestione delle crisi. Gli accordi *Berlin Plus* sono stati attuati con successo in Macedonia e in Bosnia,²²⁴ dove l'Ue ha assunto la guida di missioni prima dirette dalla Nato, ma continuando a utilizzare la struttura di comando dell'Alleanza.²²⁵

Nonostante questi progressi, il dibattito sulla difesa europea si è riaperta subito dopo l'ufficializzazione di tali accordi, allorché Francia, Germania, Belgio e Lussemburgo proposero l'istituzione di un quartier generale autonomo dell'Ue a Bruxelles. Tuttavia, nel contesto internazionale, caratterizzato da profonde tensioni innescate dalla controversia sull'Iraq, la proposta incontrò la decisa resistenza degli Usa e diede inizio ad un acceso dibattito in ambito europeo tra gli stati (guidati dalla Gran Bretagna) che avevano sempre considerato la Pesd come complementare alla Nato e quelli (capeggiati dalla Francia) che vi vedevano un'opportunità per affrancarsi dalla dipendenza dagli Stati Uniti in materia di difesa.²²⁶

Persiste, per l'Unione europea, il problema di acquisire una capacità di pianificazione e gestione delle missioni autonoma dalla Nato. Alcuni paesi membri, in particolare la Francia, ritengono che l'Unione debba essere in grado di operare anche indipendentemente dai mezzi e dalle capacità messe a disposizione della Nato. Per questo motivo Parigi ha da sempre spinto per ottenere una certa autonomia e indipendenza europea sul piano della difesa.²²⁷

²²³ <http://www.dizie.eu/dizionario/accordi-berlin-plus/>

²²⁴ NATO-EU Concerted Approach for the Western Balkans, 29 luglio 2003. Con questo accordo formale, Nato e Ue si sono impegnate a tenersi reciprocamente informate a tutti i livelli, anche circa possibili opzioni militari, ed hanno predisposto meccanismi istituzionali di consultazione. Oltre alla cooperazione nell'area della prevenzione dei conflitti e della gestione delle crisi, il documento elenca le aree in cui le due organizzazioni prevedono di coordinare gli aiuti ai paesi della regione: riforma dei settori di difesa e sicurezza, rafforzamento dello stato di diritto, lotta al terrorismo, sicurezza e gestione delle frontiere, controllo degli armamenti e bando delle armi di piccolo calibro.

²²⁵ **Camporini V.**, *Nato/Ue: se la difesa europea aiuta la cooperazione*, Affari Internazionali, 2 dicembre 2017. <http://www.affarinternazionali.it/2017/12/nato-ue-difesa-europea/>

²²⁶ **Comelli M., Pirozzi N.**, *La cooperazione tra l'Unione europea e la NATO*, Istituto Affari Internazionali (a cura di), n. 69 - maggio 2007, p.7. https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg16/attachments/dossier/file_internets/000/006/926/69_20per_20sito.pdf

²²⁷ France Diplomatie, *La France et l'OTAN*, giugno 2018. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/defense-et-securite/la-france-et-l-otan/>

Dopo i successi ottenuti a seguito degli accordi *Berlin Plus*,²²⁸ la capacità di cooperazione tra Unione europea e NATO paradossalmente è gradualmente diminuita, in parte, come già sottolineato, a causa delle tensioni derivate dalla questione cipriota, che impedisce qualsiasi relazione organica tra le due istituzioni, in parte a causa della riluttanza di alcuni Paesi, come la Francia, ad accettare di dipendere dalla Nato per un'efficace azione militare.

Al di fuori dell'Europa, un contesto di potenziale competizione tra Ue e Nato è il Medio Oriente, regione caratterizzata da una forte instabilità politica, attualmente interessata da una nuova definizione dei rapporti di forza tra i principali attori internazionali e dalla volontà europea di giocare un ruolo più incisivo rispetto al passato.

In Medio Oriente gli Stati Uniti ed i maggiori Paesi europei sembrano muoversi in maniera sempre più unilaterale o tramite coalizioni ad hoc.²²⁹ Questa tendenza risponde in primo luogo all'approccio dell'attuale amministrazione statunitense, scettica rispetto alle collaborazioni multilaterali e decisa a promuovere gli interessi nazionali americani in un'ottica semplicistica e di breve periodo, ma è anche in linea con le tendenze centrifughe all'interno dell'UE e all'interno della NATO.²³⁰

È appena il caso di notare che, la tendenza all'unilateralismo e alle coalizioni ad hoc di breve respiro non sembra aver dato nel medio-lungo periodo i risultati sperati, soprattutto nel recente conflitto siriano. Lo scenario mediorientale risulta particolarmente confuso soprattutto perché gli Stati Uniti, anziché farsi portavoce di un approccio stabile, continuano a manifestare la tendenza verso un maggior disimpegno di Washington dall'area in questione. Dal canto loro, i singoli Paesi europei, muovendosi in modo poco coordinato, sono sempre più marginali, rispetto agli USA, Russia, Turchia, Iran e Arabia Saudita, che invece sostengono efficacemente le fazioni a loro vicine nel conflitto siriano e in generale nel quadrante mediorientale.²³¹

Guardando all'Africa, la situazione appare altrettanto problematica, anche se l'interesse degli americani ad intervenire è relativamente più limitato, pertanto i motivi di attrito e di competizione tra Ue e Nato sono parzialmente attenuati.²³² Nonostante questo anche in

²²⁸ Il riferimento è all'intervento in Macedonia con l'operazione CONCORDIA nel 2003 e all'operazione EUFOR ALTHEA, lanciata nel 2004 in Bosnia. Entrambe le missioni sono state gestite in maniera efficace dal punto di vista della cooperazione militare, questo è stato possibile grazie alla collaborazione tra il personale delle due Organizzazioni, che ha sopperito alle carenze politiche in particolare per quanto riguarda i processi decisionali spesso troppo lunghi e farraginosi.

²²⁹ **Graziani F.**, *Lo spazio di sicurezza europeo. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006 p.442.

²³⁰ **Marrone A.**, *NATO/UE e Medio Oriente*, 26 aprile 2018. http://www.portaledifesa.it/index~phppag.3_id.2319.html

²³¹ Ibidem.

²³² **Cornish P.**, *EU and NATO: Co-operation or Competition?* 29 settembre 2006, p. 9.

Africa si sono registrati dei problemi tra le due organizzazioni. In particolare, nell'aprile 2005 l'Unione africana si è rivolta a Ue e Nato per un sostegno logistico alla missione in Darfur. Le due organizzazioni hanno risposto in maniera indipendente e non coordinata. È una delle occasioni in cui è emersa l'esistenza di uno spirito di competizione anziché di collaborazione tra queste istituzioni.²³³

Negli anni più recenti la situazione appare ancora molto critica. Caso emblematico è la gestione della questione libica nel 2011, che Parigi voleva condurre da protagonista, senza averne le necessarie capacità, e che solo con grande fatica diplomatica si riuscì a ricondurre sotto un più efficiente cappello Nato.²³⁴

La scarsa cooperazione con la NATO, si è accompagnata alla riluttanza dei Paesi europei di coordinarsi tra di loro, anche laddove le condizioni locali sembravano meno sfavorevoli. È il caso del Niger, nel quale l'intervento italiano sembra essersi arenato e della Tunisia, dove l'aumento dell'impegno dell'Italia a sostegno delle forze armate e di sicurezza locali, nel quadro del partenariato tra il Paese e la NATO, vive una gestione complicata, con un forte rischio di instabilità.²³⁵

Qualche marginale aggiustamento di tipo strategico nel quadro delle relazioni tra UE e NATO è stato introdotto l'8 luglio 2016, quando il presidente del Consiglio europeo e il presidente della Commissione europea, insieme al Segretario generale dell'Organizzazione del Trattato dell'Atlantico del Nord, hanno firmato a Varsavia una dichiarazione comune per dare nuovo impulso e sostanza al partenariato strategico.²³⁶

La breve "Dichiarazione di Varsavia sulla sicurezza euro-atlantica"²³⁷ definisce la nuova prospettiva strategica, alla luce delle nuove minacce e delle esigenze di sicurezza degli stati partecipanti. Nel documento viene stabilito che la NATO debba assicurare deterrenza e difesa da ogni possibile attacco, proiettando maggiore stabilità nelle aree di vicinato, in particolare in Medio Oriente e Nord Africa.²³⁸ La firma dell'ultima dichiarazione congiunta

http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/eunatorelations_/eunatorelations_en.pdf

²³³ **Comelli M., Pirozzi N.**, *La cooperazione tra l'Unione europea e la NATO*, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di), n. 69 - maggio 2007, p.16.

https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg16/attachments/dossier/file_internets/000/006/926/69_20per_20_sito.pdf

²³⁴ **Camporini V.**, *Nato/Ue: se la difesa europea aiuta la cooperazione*, Affari Internazionali, 2 dicembre 2017. <http://www.affarinternazionali.it/2017/12/nato-ue-difesa-europea/>

²³⁵ **Marrone A.**, *NATO/UE e Medio Oriente*, 26 aprile 2018. http://www.portaledifesa.it/index~phppag_3_id.2319.html

²³⁶ European External Action Service, Collaborazione UE-NATO, Bruxelles 10 luglio 2018.

https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/40877/collaborazione-ue-nato-factsheet_it

²³⁷ https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133168.htm?selectedLocale=en

²³⁸ Senato della Repubblica Italiana, Legislatura 17ª, Dossier n.25.

https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/983777/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione3

UE-NATO risale al 10 luglio 2018.²³⁹ Questo documento conferma la prospettiva di collaborazione tra NATO e Unione europea, enfatizzando il rafforzamento del loro partenariato in una serie di settori strategici per la sicurezza globale. Inoltre, vengono valutati positivamente gli sforzi dell'UE in materia di sicurezza e difesa, in quanto complementari al ruolo svolto in seno al Patto atlantico.²⁴⁰

Nonostante questi progressi, l'incontro tra i Capi di stato non si è dimostrato disteso, soprattutto perché l'argomento cardine della discussione è stato il contributo degli alleati al mantenimento della NATO. In questo contesto, il Presidente statunitense Donald Trump ha fatto presente la necessità di stabilire una più equa condivisione degli oneri finanziari per la difesa.²⁴¹ La critica più dura è stata rivolta alla Germania che, secondo Trump, investe ancora troppo poco nella difesa, nonostante, insieme alla Francia, si sia impegnata a versare il 2% del PIL in spese militari entro il 2025.²⁴² Stando alle stime del 2017, sono ben pochi i Paesi europei che investono più del 2% nella difesa, tra questi, il Regno Unito, Estonia e Grecia.²⁴³ Le previsioni del 2018 non sembrano confutare questi dati.

²³⁹ Joint declaration on EU-NATO cooperation. <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/07/10/eu-nato-joint-declaration/>

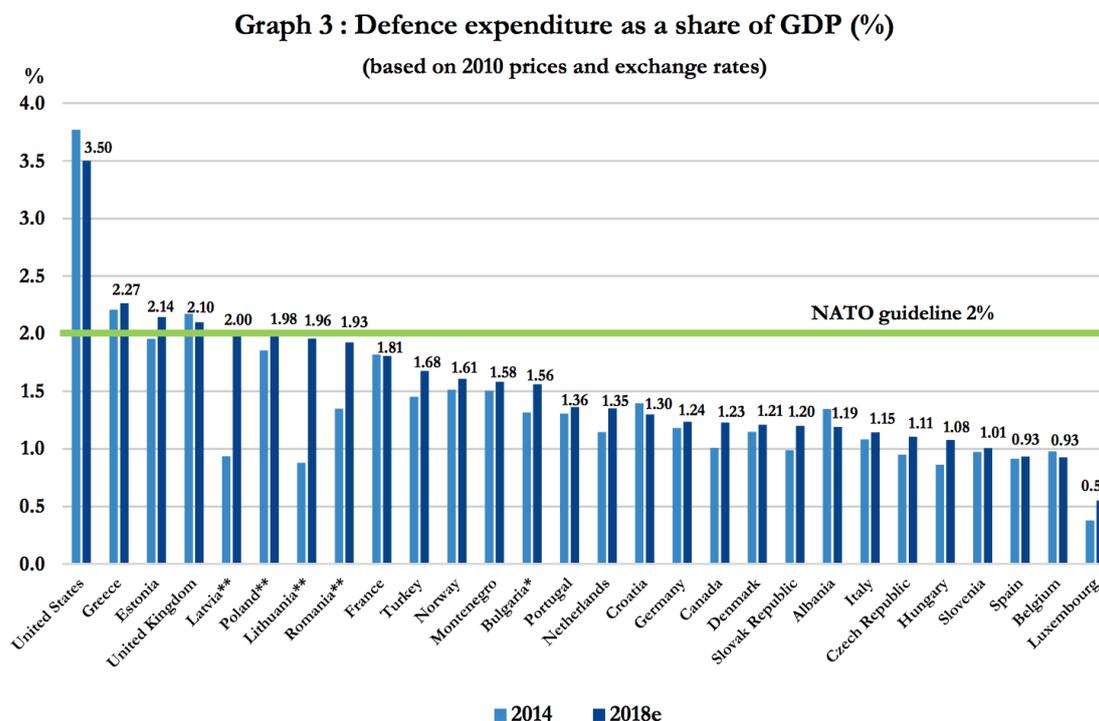
²⁴⁰ NATO and EU leaders sign joint declaration, 11 luglio 2018. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_156759.htm

²⁴¹ **Bertolotti C.**, *Il Summit NATO e il futuro della guerra in Afghanistan*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale ISPI, 13 luglio 2018. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/il-summit-nato-e-il-futuro-della-guerra-afghanistan-20978>

²⁴² **MacAskill E., Crerar P.**, *Donald Trump tells Nato allies to spend 4% of GDP on defence*, The Guardian, 11, luglio 2018. <https://www.theguardian.com/world/2018/jul/11/donald-trump-tells-nato-allies-to-spend-4-of-gdp-on-defence>

²⁴³ NATO, Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017), 15 marzo 2018. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_03/20180315_180315-pr2018-16-en.pdf

Figura 5, Previsioni di investimento per il 2018 dei Paesi in spese militari rispetto al Pil



Fonte: Nato https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_07/20180709_180710-pr2018-91-en.pdf

Questa analisi dimostra che i risultati positivi registrati nella cooperazione militare e nel settore della sicurezza e difesa si accompagnano a profonde lacune nel dialogo politico tra Nato e Unione europea. Questo ha reso difficile l'elaborazione di una cultura strategica comune, anche perché la divisione delle competenze rimane controversa. Per quanto riguarda la cooperazione nello sviluppo delle capacità operative, il problema centrale è quello di evitare sovrapposizioni e duplicazioni delle forze messe in campo da Ue e dalla Nato.²⁴⁴

Il principale problema nelle relazioni tra questi attori è di carattere politico, con particolare riferimento alle posizioni divergenti all'interno delle due organizzazioni che hanno ripercussioni negative nella loro capacità di proiezione esterna. Inoltre, vi è la mancanza di una cultura strategica consolidata dell'Unione e alcune problematiche legate alle differenze di *membership*. In altre parole, manca una ripartizione, sia geografica sia funzionale, tra le

²⁴⁴ **Comelli M., Pirozzi N.,** *La cooperazione tra l'Unione europea e la NATO*, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di), n. 69 - maggio 2007, p.15.
https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg16/attachments/dossier/file_internets/000/006/926/69_20per_20_sito.pdf

due organizzazioni, che in alcune aree rischiano di entrare in competizione.²⁴⁵ In generale, è auspicabile che le due organizzazioni adottino un atteggiamento più cooperativo e pragmatico come quello mostrato nell'attuazione delle missioni nei Balcani, sia per quanto riguarda la pianificazione e la gestione di interventi in aree extraeuropee, sia nella gestione delle minacce emergenti nei nuovi settori, tra i quali spiccano, l'antiterrorismo, la dissuasione nucleare e le minacce cibernetiche. È inoltre necessaria un'intensificazione delle consultazioni per attuare un coordinamento strategico efficace in quelle che rimangono le principali aree di crisi. La NATO appare meglio equipaggiata a condurre operazioni militari complesse, numericamente consistenti e ad alta intensità operativa, mentre l'UE sembra avere una struttura più adatta a dispiegare missioni militari più limitate e di natura civile.²⁴⁶ Tuttavia questa suddivisione del lavoro non appare soddisfacente né per gli americani, né per gli europei.

Un altro elemento che vale la pena considerare è rappresentato dall'istituzione della Cooperazione strutturata permanente nel settore della difesa (PESCO). Si tratta di un cambiamento significativo, che potrebbe determinare un cambiamento delle relazioni tra le parti. Infatti, alcuni hanno messo in evidenza come la costituzione di una struttura di difesa europea possa avere ripercussioni negative perché potrebbe diminuire l'efficacia della NATO.²⁴⁷ Tuttavia il Segretario generale della NATO Jens Stoltenberg ha accolto favorevolmente la cooperazione strutturata permanente dell'UE, sottolineando la necessità di una complementarietà tra gli sforzi della NATO e quelli dell'UE, anche nell'ambito PESCO.²⁴⁸

²⁴⁵ **Pirozzi N.**, *La cooperazione nella gestione delle crisi tra l'Unione Europea e le altre organizzazioni: Nazioni Unite, NATO, Unione Africana*, in Gianni Bonvicini (a cura di) *L'Unione Europea attore di sicurezza regionale e globale*, Milano, FrancoAngeli, 2010, p.148.

²⁴⁶ Ibidem.

²⁴⁷ Parlamento Europeo, PESCO: per una difesa europea più efficiente, 21 dicembre 2017.

<http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/security/20171208STO89939/pesco-per-una-difesa-europea-piu-efficiente>

²⁴⁸ North Atlantic Treaty Organisation, NATO Secretary General welcomes PESCO, stresses need for complementarity, 13 novembre 2017. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_148838.htm

2.4 Il ruolo dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza

Un'attenta valutazione della politica di sicurezza e di difesa comune non può prescindere dall'analisi del ruolo svolto dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR).²⁴⁹ L'istituzione della carica di Alto Rappresentante è stata cruciale nel favorire il coordinamento e l'efficacia delle politiche estere e di sicurezza europee tra stati membri e istituzioni comunitarie, in particolare, in alcuni settori come la proiezione esterna dell'Unione, la prevenzione e gestione delle crisi e la lotta al terrorismo. Quest'ultimo fenomeno è diventato sempre più centrale nell'agenda setting degli stati e delle istituzioni comunitarie, specialmente dopo gli attacchi che hanno colpito gli Stati Uniti e l'Europa all'inizio degli anni 2000.²⁵⁰ I recenti attacchi terroristici hanno mostrato il consolidarsi delle reti terroristiche transnazionali, soprattutto di matrice islamista. Prima, il fenomeno del terrorismo era per lo più di matrice politica ed eversiva, derivante dalle scissioni politiche interne.²⁵¹ È proprio con l'inizio del XXI secolo che è possibile identificare le prime politiche antiterrorismo attuate a livello europeo. In particolare, durante il mandato di Javier Solana,²⁵² si può individuare una stretta collaborazione tra le istituzioni europee e gli Stati membri, al fine di intensificare la lotta contro il terrorismo. Solana diede un forte impulso alla politica di sicurezza e di difesa anche grazie all'adozione, nel 2003, della Strategia di Sicurezza Europea (SSE),²⁵³ che divenne il primo documento strategico dell'Unione. La SSE identificava una serie di minacce per l'Unione, oltre il terrorismo, particolare attenzione era dedicata alla proliferazione delle armi di distruzione di massa, ai conflitti regionali e alla criminalità organizzata. Il documento, oltre a individuare i rischi, forniva possibili soluzioni di carattere politico, economico e sociale, lasciando il ricorso alla forza militare come ultima opzione.²⁵⁴ La rinnovata collaborazione tra le istituzioni europee

²⁴⁹ Vedi capitolo 1, paragrafo 1.3 e 1.4.

²⁵⁰ Il riferimento è agli attacchi terroristici che l'11 marzo 2004 hanno colpito Madrid e agli attentati di Londra del 7 luglio 2005.

²⁵¹ **Amadio Vicerè M. G.**, *From 9/11 to Da'esh: What role for the High Representative and the External dimension of EU Counter-Terrorism Policy?* Istituto Affari Internazionali 15|29, 2015 p.3.

<http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1529.pdf>

²⁵² Javier Solana ha svolto il ruolo di Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza dal 1999 al 2009.

²⁵³ Vedi capitolo 1 paragrafo 1.5.

²⁵⁴ Consiglio dell'Unione europea, strategia europea in materia di sicurezza. *Un'Europa sicura in un mondo migliore*, 2009. <http://www.consilium.europa.eu/media/30812/qc7809568itc.pdf>

e gli stati membri in materia di sicurezza e difesa è stata la risultante di molteplici fattori. Da una parte, l'attivismo dell'AR ha avuto un ruolo centrale nel facilitare il coordinamento europeo e nazionale, dall'altra, va riscontrato che i tragici attentati di Madrid ²⁵⁵ e Londra ²⁵⁶ hanno portato a un clima di tensione che rendeva necessario un maggior supporto da parte dell'Unione europea, che gli stati hanno accolto con favore.

La modifica istituzionale più importante nel settore dell'antiterrorismo, durante il mandato di Solana, fu l'istituzione della figura del coordinatore antiterrorismo con il compito di favorire la collaborazione tra le istituzioni europee, ma anche di garantire che l'UE svolgesse un ruolo attivo in questo contesto, soprattutto intensificando la comunicazione con i paesi terzi.²⁵⁷

Nonostante i progressi compiuti in ambito europeo nella lotta alla minaccia terroristica, gli eventi della Primavera araba hanno provocato ulteriori cambiamenti nello scacchiere geopolitico internazionale, sempre più difficili da governare, generando una crisi di sicurezza per l'UE non paragonabile agli anni precedenti. È in questo contesto che è iniziato il mandato di Lady Catherine Ashton,²⁵⁸ che ha avuto un ruolo decisamente meno propositivo del suo predecessore,²⁵⁹ soprattutto nel quadro della lotta al terrorismo, nonostante il Trattato di Lisbona ne avesse aumentato le competenze in maniera significativa.²⁶⁰ Un'altra importante novità introdotta dal Trattato del 2009, che ha avuto un forte impatto sulle competenze dell'AR, è stata l'istituzione del "Servizio europeo per l'azione esterna" (SEAE), che rappresenta il servizio diplomatico dell'UE, istituito per rendere la politica estera dell'UE più coerente ed efficace, rafforzando in tal modo l'influenza globale dell'Europa. Questa esigenza nasce dalla necessità di rendere la proiezione esterna dell'Unione più incisiva e coesa, per superare le difficoltà e divisioni dimostrate in precedenza nell'attività diplomatica europea e fornire un supporto materiale all'azione politica dell'Alto Rappresentante.

²⁵⁵ Gli attentati di Madrid dell'11 marzo 2004, furono una serie di attacchi terroristici di matrice islamica sferrati nella capitale spagnola che provocarono 192 morti.

²⁵⁶ Gli attentati di Londra del 7 luglio 2005 furono una serie di esplosioni causate da attentatori suicidi che colpirono il sistema di trasporti pubblici della capitale britannica, provocando la morte di 56 persone.

²⁵⁷ Consiglio europeo, il Coordinatore antiterrorismo.

<http://www.consilium.europa.eu/it/templates/content.aspx?id=26720>

²⁵⁸ Lady Catherine Ashton ha svolto il ruolo di Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza dal 2009 al 2014.

²⁵⁹ **Amadio Vicerè M. G.**, *From 9/11 to Da'esh: What role for the High Representative and the External dimension of EU Counter-Terrorism Policy?* Istituto Affari Internazionali 15|29, 2015 pp.10-12.

<http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1529.pdf>

²⁶⁰ Vedi capitolo 1 paragrafo 1.3 e 1.4.

Sebbene il SEAE sia stato istituito con Lisbona, esso è diventato operativo nel 2011, durante il mandato della Ashton.²⁶¹ Una delle più importanti iniziative intraprese da Lady Catherine è stata la strategia regionale per il Sahel,²⁶² tuttavia si potrebbe sostenere che gli aspetti antiterrorismo contenuti nel documento rispecchino più il risultato delle richieste degli Stati membri all'AR, che l'analisi delle priorità strategiche individuate dalla Ashton.²⁶³ A differenza del mandato di Solana, il mandato di Catherine Ashton è stato caratterizzato da profonde divisioni tra gli stati membri e, anche per questo motivo, Lady Catherine non sempre è riuscita a svolgere un ruolo incisivo nell'implementazione delle attività di sicurezza e di difesa.²⁶⁴ Nonostante l'aumento del rischio di attentati di matrice terrorista legato agli sviluppi delle Primavere arabe del nord Africa, il rischio di attacchi non è stato percepito come una minaccia imminente da parte degli Stati membri e dalle istituzioni europee, questo ne ha in parte rallentato la cooperazione e ha favorito un orientamento da parte degli stati più nazionalista che comunitario.

L'approccio rispetto al tema della difesa e, più precisamente, in rapporto al terrorismo è cambiato quando Federica Mogherini ha assunto la carica di Alto Rappresentante.²⁶⁵ Per promuovere una maggiore cooperazione tra Stati membri e istituzioni, l'AR ha adottato un metodo basato sul dialogo e la comunicazione, puntando i riflettori sulle questioni operative e sulle priorità da discutere, attraverso la predisposizione di un'*agenda setting* molto dettagliata.²⁶⁶

In questo contesto assume particolare importanza l'iniziativa intrapresa il 9 febbraio 2015 dal Consiglio Affari Esteri e dall'Alto Rappresentante, che prevede l'intensificazione dell'azione esterna di lotta al terrorismo, nelle regioni del Mediterraneo, in Medio Oriente, in Nord Africa e Sahel, attraverso il rafforzamento della cooperazione con i partner chiave, contrastando la radicalizzazione e l'estremismo violento.²⁶⁷ La cooperazione bilaterale e

²⁶¹ https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_it

²⁶² European External Action Service, Strategy for Security and Development in the Sahel, September 2011. http://www.eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf.

²⁶³ **Amadio Vicerè M. G.**, *From 9/11 to Da'esh: What role for the High Representative and the External dimension of EU Counter-Terrorism Policy?* Istituto Affari Internazionali 15|29, 2015 p.11.

<http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1529.pdf>

²⁶⁴ Ibidem p.12.

²⁶⁵ Federica Mogherini ha ottenuto il ruolo di Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza nel 2014 ed è ancora in carica.

²⁶⁶ **Amadio Vicerè M. G.**, *From 9/11 to Da'esh: What role for the High Representative and the External dimension of EU Counter-Terrorism Policy?* Istituto Affari Internazionali 15|29, 2015 p.13.

<http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1529.pdf>

²⁶⁷ **Kerchov G., Höhn C.**, *The Regional Answers and Governance Structure for Dealing with Foreign Fighters: The Case of EU*, in Capone F., Guttry A., Paulussen C., *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, Springer, 2016,

multilaterale con i paesi terzi nella lotta contro il terrorismo e la criminalità organizzata rappresentano un prerequisito fondamentale per rafforzare la sicurezza interna dell'Unione. L'Alto Rappresentante Federica Mogherini, nel complesso, ha svolto un ruolo proattivo nel definire l'orientamento della Politica di sicurezza e difesa comune e, ha contribuito al processo decisionale in merito alla lotta contro il terrorismo in uno sforzo più ampio di stabilizzazione del vicinato dell'UE.

Un'altra iniziativa degna di nota riguarda il ruolo centrale della Mogherini nella firma dell'accordo sul nucleare iraniano.²⁶⁸ Per gli stati membri la disputa sul nucleare iraniano aveva implicazioni di sicurezza molto serie.

Nonostante l'Iran avesse sempre negato di avere ambizioni militari, vi erano fondati timori che lo stato volesse dotarsi delle capacità necessarie per diventare una potenza nucleare. In questo contesto, uno dei rischi riguardava la possibilità che si aprisse un conflitto preventivo contro i siti nucleari iraniani, avviando un altro fronte di crisi nell'area mediorientale. Un'altra possibile minaccia in questo contesto, era rappresentata dalla possibilità di emulazione di Arabia Saudita, Bahrein, Emirati Arabi Uniti, Kuwait, Oman e Qatar, che sarebbero stati incentivati ad accelerare il loro programma nucleare come conseguenza del potenziale iraniano.²⁶⁹ Una corsa alle armi nucleari avrebbe non solo acuito le tensioni regionali ma anche inferto un colpo forse mortale al Trattato di non-proliferazione nucleare (Tnp), di cui tutti gli stati della regione salvo Israele sono parte.²⁷⁰ L'accordo sul nucleare è divenuto operativo il 16 gennaio del 2016. Questa data rappresenta il termine effettivo delle sanzioni economiche e limitazioni commerciali che hanno colpito l'Iran per oltre un decennio.²⁷¹ La stabilizzazione dei rapporti con l'Iran rappresenta un interesse di sicurezza primario dell'Ue e, al contempo, un elemento centrale per la sicurezza e la stabilità nella regione. La fine delle sanzioni e la ripresa del dialogo hanno aperto nuove strade per la

p. 324.

²⁶⁸ L'intesa è stata raggiunta il 14 luglio 2015 a Vienna ed è stata firmata da Teheran e dai Paesi del così detto 5+1, i membri del Consiglio di Sicurezza dell'ONU con potere di veto - Regno Unito, Francia, Stati Uniti, Russia e Cina - più la Germania e l'Unione europea. Il punto principale dell'intesa è l'eliminazione delle sanzioni economiche e finanziarie internazionali imposte all'Iran a causa del suo discusso programma nucleare.

²⁶⁹ Istituto Affari Internazionali IAI, Focus Euroatlantico n.3, gennaio-marzo 2017, P.22.

http://www.iai.it/sites/default/files/pi_fe_03.pdf

²⁷⁰ Il Trattato di non proliferazione proibisce l'acquisizione di "congegni esplosivi nucleari" in ogni forma (produzione diretta o acquisizione da terzi). Fanno eccezione cinque stati – Cina, Francia, Gran Bretagna, Russia e Usa –, che hanno comunque l'obbligo di facilitare la cooperazione nel settore civile e di ricercare una progressiva riduzione dei loro arsenali in vista di un trattato di disarmo completo. Delle quattro potenze nucleari che restano fuori del trattato, India, Israele e Pakistan non hanno mai aderito, mentre la Corea del Nord si è ritirata nel 2003.

²⁷¹ **Bongiorno R.**, *Cosa prevede lo storico accordo sul nucleare con l'Iran del 2015*, il Sole 24 Ore, 2 maggio 2018. <http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2018-05-02/che-cosa-prevede-storico-accordo-l-iran-che-trump-minaccia-abbandonare--163528.shtml?uuid=AErTLjE>

cooperazione bilaterale con l'Iran, come ha riconosciuto la stessa Mogherini,²⁷² la quale, nel complesso, ha svolto un ruolo centrale in quanto rappresentante formale dell'Unione europea. Soprattutto negli ultimi anni, è possibile riscontrare un forte attivismo in materia di sicurezza da parte dell'Alto Rappresentante, che si è manifestato concretamente attraverso l'elaborazione della Strategia globale dell'Unione europea o *European Union Global Strategy* (EUGS).²⁷³ Prima di analizzare le novità introdotte dal documento, occorre sottolineare che l'ultimo vero atto di indirizzo strategico nel campo della sicurezza e difesa risale al 2003, allorché l'Alto Rappresentante Javier Solana promosse l'adozione della Strategia di sicurezza europea (*European Security Strategy*, ESS).²⁷⁴ Tuttavia, a differenza di quest'ultimo, l'EUGS introduce un approccio più globale alla politica estera e di sicurezza che può essere letto come una correzione rispetto al documento approvato nel 2003. Infatti, la Strategia di sicurezza globale si è rivelata troppo ottimistica rispetto alla portata dei propri obiettivi e ai mezzi per raggiungerli, mentre la Strategia globale dell'Unione europea risulta più consapevole dei limiti e delle capacità a disposizione. In questo senso, si può affermare che l'EUGS ha una portata più modesta e pragmatica dell'ESS.²⁷⁵

Queste considerazioni non devono trarre in inganno, infatti, la preparazione della *European Union Global Strategy* si è rivelata tutt'altro che semplice, poiché ha richiesto un'intensa consultazione tra l'Alto Rappresentante e gli *stakeholders* istituzionali, politici, militari, diplomatici, industriali, sia a livello nazionale che europeo.²⁷⁶

L'EUGS è stata presentata al Consiglio dell'Ue del 28 giugno 2016, pochi giorni dopo il referendum britannico sull'uscita dall'Unione, ed è stata accolta all'unanimità dai paesi membri. Il documento, dopo aver ribadito quelli che sono gli obiettivi principali dell'UE, vale a dire, il mantenimento della pace e della sicurezza, la prosperità, e la promozione della democrazia all'interno dell'ordine internazionale, definisce le cinque priorità della politica estera e di sicurezza dell'Unione. In primo luogo, affronta il tema della sicurezza dell'Unione stessa, con particolare riferimento al terrorismo, alla sicurezza informatica ed

²⁷² European External Action Service, Alto Rappresentante Mogherini accoglie con favore il successo del Consiglio "Affari esteri", 18 gennaio 2016. https://eeas.europa.eu/delegations/jordan/3701/high-representative-mogherini-welcomes-successful-foreign-affairs-council_en

²⁷³ Mogherini F., *European Union Global Strategy (EUGS)*, Giugno 2016. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

²⁷⁴ Vedi capitolo 1, paragrafo 1.5.

²⁷⁵ Biscop S., *The EU Global Strategy: Realpolitik with European Characteristics*, Security Policy Brief, n.75, June 2016, p.1. <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/06/SPB75.pdf?type=pdf>

²⁷⁶ Bitondo F., Darnis J.P., Marrone A., Sabatino E., *Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali*, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di) n. 126 – febbraio 2017, p. 8. http://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_0126.pdf

energetica;²⁷⁷ l'EUGS si sofferma, quindi, sulle azioni intraprese per sostenere le aree di vicinato considerate particolarmente fragili. Il perimetro geografico in questione va dai Balcani occidentali, all'Africa subsahariana, fino all'Asia centrale. In questo contesto viene ribadita la necessità di una politica migratoria più efficace, sia per quanto riguarda i paesi di origine che di transito di migranti e rifugiati.²⁷⁸ In terzo luogo, viene delineato un approccio integrato per la gestione dei conflitti e delle crisi, fondato sulla pace preventiva, la sicurezza, la stabilizzazione e la risoluzione dei conflitti.²⁷⁹ Nella parte successiva viene sottolineata la necessità di sostenere partenariati regionali, con esplicito riferimento al Mediterraneo, al Medio Oriente e all'Africa.²⁸⁰ Infine vi è un rinnovato impegno nella creazione di sistema multilaterale basato su regole di *governance* globale, guidato dalla trasformazione, piuttosto che dalla conservazione, di forum esistenti come l'ONU e le istituzioni di "Bretton Woods".²⁸¹

A due anni dalla sua elaborazione è possibile fornire alcune considerazioni circa l'efficacia e la portata dell'*European Union Global Strategy*. La strategia globale ha il merito di aver focalizzato la sua attenzione sulla necessità per l'UE di rafforzare il suo ruolo in quanto attore di sicurezza credibile e affidabile a livello globale. L'obiettivo principale per l'Europa rimane quello di rispondere efficacemente alle crisi, aiutando i paesi partner a sviluppare le proprie capacità di sicurezza e lavorando a stretto contatto con partner regionali e organizzazioni internazionali come la NATO.²⁸² L'EUGS rappresenta un cauto tentativo di orientare l'azione esterna dell'Europa in un contesto geopolitico sempre più complesso a livello globale. Il documento in questione ha promosso il dibattito sulla politica estera dell'Unione, analizzando gli scenari e le prospettive future. Al contempo, ha individuato l'indirizzo strategico dell'UE, sia per quanto concerne la PESC, sia in riferimento alla PSDC. È necessario sottolineare che, l'EUGS rimane sostanzialmente vago in alcune delle sue prescrizioni, in particolare, non è specificato come si intenda concretamente procedere nella realizzazione delle politiche di vicinato, specie nelle aree caratterizzate da forti crisi e non è

²⁷⁷ Mogherini F., *European Union Global Strategy (EUGS)*, giugno 2016, pp. 18-23.

https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf

²⁷⁸ Ibidem pp. 23-28.

²⁷⁹ Ibidem pp. 28-32.

²⁸⁰ Ibidem pp. 32-39.

²⁸¹ Ibidem pp. 39-44.

²⁸² European External Action Service, *Implementing the Global Strategy: EU delivers on security and defence*, 27 giugno 2018. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/47517/Implementing%20the%20Global%20Strategy:%20EU%20delivers%20on%20security%20and%20defence

chiaro come l'Unione possa garantire le risorse finanziarie e umane necessarie per soddisfare le ambizioni globali annunciate.²⁸³

L'EUGS rischia ancora di rimanere inosservato, ma il suo potenziale contributo a una più forte coesione di politica estera potrebbe fornire un maggiore apporto per l'integrazione politica dell'Europa e dare nuovo slancio alle iniziative in tale settore.

È il caso di sottolineare come il ruolo dell'Alto Rappresentante sia cambiato nel tempo: se, da una parte, le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona ne hanno aumentato le competenze e le potenzialità, dall'altra, occorre sottolineare come un ruolo di primo piano dipenda dalla personalità di chi ne ha assunto la carica. Javier Solana ha posto le prime, indispensabili basi strategiche, essendo il suo mandato contraddistinto da un forte attivismo in tutte le attività di politica estera e di difesa. A sua volta, Catherine Ashton ha lavorato alla costruzione della poderosa "macchina istituzionale" introdotta con il Trattato di Lisbona (in particolare con la nascita del Servizio Europeo di Azione Esterna). L'intento dell'Alto rappresentante in carica è quello di procedere alla costruzione di una politica estera e di sicurezza comune attraverso un approccio più condiviso e aperto al dialogo. Questa prospettiva si è rivelata di non facile attuazione, ma nel complesso abbastanza soddisfacente, soprattutto in previsione delle sfide e delle minacce internazionali che, come è risaputo, non possono essere arginate attraverso un sistema di difesa unilaterale.

2.5 Conclusione

Negli ultimi mesi si è registrata una costante intensificazione del confronto politico sul tema del rafforzamento della cooperazione europea nel settore della difesa e della sicurezza. Questo è dovuto, in parte, all'insorgere di crisi e di conflitti in prossimità dei confini orientali e meridionali dell'Europa, in parte, a causa dei gravi attentati terroristici che hanno colpito il continente, provocando un diffuso stato di allerta. In questo scenario sempre più instabile, si è manifestato con evidenza, a partire dalla fine della Guerra fredda, il progressivo disimpegno da parte degli Stati Uniti nei confronti dell'area europea, a vantaggio di un ricollocamento delle priorità strategiche degli USA nel Pacifico. Da ultimo, l'esito referendario sull'uscita del Regno Unito dall'UE, ha provocato nuova incertezza circa l'orientamento comunitario in materia di difesa e sicurezza. Va riscontrato che, questa

²⁸³ **Frontini A.**, *The EU Global Strategy for Foreign and Security Policy: A Short Guide for the Perplexed*, Istituto Per Gli Studi Di Politica Internazionale ISPI, 12 luglio 2016. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/eu-global-strategy-foreign-and-security-policy-short-guide-perplexed-15441>

decisione del governo di Londra ha rilanciato alcune iniziative promosse in particolare da Francia, Germania e Italia, per rafforzare la cooperazione in materia di difesa, essendo il Regno Unito uno dei paesi che in passato aveva manifestato maggiori resistenze allo sviluppo di capacità autonome dell'UE, che non fossero inquadrate sotto l'ombrello della NATO.

Di fronte al moltiplicarsi di minacce e rischi militari, terroristici, energetici, ambientali e sociali, il tema della sicurezza ha assunto un ruolo centrale nell'agenda setting degli stati e delle istituzioni internazionali, poiché in un mondo globalizzato l'interdipendenza riguarda la gestione delle crisi. Rispetto al tema in questione gli stati europei hanno mostrato una certa ambivalenza, non volendo rinunciare alle proprie prerogative nazionali e strategiche, ma al contempo, hanno implementato il loro attivismo soprattutto per ciò che concerne la PESC e la PSDC. A questo proposito, non vanno sottovalutati i risultati del "*comprehensive approach*" elaborato in questi anni dall'Unione, per contribuire alla gestione delle crisi, con l'aumento di interventi civili e militari, di soft e di hard power. Nel concreto sono emersi con vigore tutti i limiti di un'Europa con 27 eserciti nazionali, indeboliti da inevitabili tagli di bilancio. Un'Europa ancora troppo timida per potersi svincolare dall'Alleanza Atlantica, nonostante permangano diversi elementi critici nel rapporto tra i due attori. La collaborazione tra UE e NATO è stata caratterizzata da un approccio potenzialmente competitivo in alcune aree, tra cui Africa e soprattutto Medio Oriente. Un primo importante passo nella definizione di una politica di sicurezza più incisiva è stato possibile grazie al ruolo attivo e propositivo svolto dall'Alto Rappresentante. È auspicabile che si vada verso una relazione più organica tra gli stati europei in materia di sicurezza e che il rapporto con la NATO diventi più sinergico nelle zone di crisi. È evidente che, il futuro delle relazioni europee si basi sulle nuove forme di cooperazione che stanno nascendo a livello comunitario, che vedono gli stati sempre più interessati a progredire nella ricerca di una sicurezza e difesa comune. Il caso più emblematico di tale collaborazione è rappresentato proprio dallo sviluppo condiviso della PESCO.

Capitolo III

Genesi e funzionamento della Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO): le posizioni degli attori europei

3.1 Introduzione

La crisi in Crimea del 2014, gli attacchi terroristici di matrice islamista perpetrati sul suolo europeo, la crisi migratoria, i cambiamenti di politica estera e di difesa degli Stati Uniti a seguito dell'elezione del presidente Donald Trump e la decisione del Regno Unito di lasciare l'UE hanno notevolmente mutato lo scenario internazionale aprendo numerose sfide politiche e di sicurezza in ambito europeo. È in questo contesto che si è reso necessario un approfondimento della cooperazione in materia di sicurezza e difesa comune.

Attraverso la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO) gli Stati membri si sono impegnati ad aumentare la loro efficacia e a progredire con l'integrazione e il rafforzamento della difesa nel quadro dell'UE. La PESCO rappresenta, dunque, un tentativo ambizioso di incentivare la collaborazione tra gli Stati nel campo della sicurezza, al fine di sviluppare operazioni e capacità di difesa comuni. L'adesione avviene su base volontaria, infatti, il potere decisionale resta nelle mani degli Stati membri partecipanti e viene assicurato il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di tutti gli Stati membri. Rispetto ai precedenti sforzi dell'UE nel settore della difesa, il presunto valore aggiunto della PESCO deriva dalla combinazione della natura vincolante degli impegni assunti, del principio dell'*accountability* tra gli stati partecipanti e dalla creazione di una struttura di tipo permanente. Presi insieme, questi elementi sono presupposti indispensabili per uniformare i comportamenti degli stati e creare una forma di cooperazione del tutto nuova rispetto al passato. Per tale motivo questo capitolo delinea il processo decisionale che ha portato alla nascita della PESCO, soffermandosi sui principali aspetti istituzionali e sulle motivazioni che ne hanno favorito lo sviluppo. Particolare attenzione sarà dedicata a Francia e Germania, che sono stati i maggiori promotori dell'iniziativa. Verranno così analizzate le differenti posizioni di partenza dei due stati rispetto alla PESCO, che solo a seguito di una lunga mediazione hanno trovato la loro sintesi. Sarà, altresì, esaminata la posizione più marginale assunta dagli altri stati europei, con particolare riferimento agli stati dell'est Europa, da

sempre scettici rispetto al processo di integrazione europea in materia di difesa comune. Infine, verranno analizzati quelli che sono gli elementi innovativi e distintivi di questo progetto.

3.2 Il processo decisionale che ha portato alla nascita della PESCO

L'11 dicembre 2017, il Consiglio dell'Unione europea ha formalizzato la nascita della Cooperazione Strutturata Permanente o *Permanent Structured Cooperation* (PESCO), alla quale partecipano attualmente 25 Stati membri dell'UE.²⁸⁴ La sua istituzione è stata preceduta da una notifica inviata dagli Stati partecipanti al Consiglio e all'Alto Rappresentante. Tale notifica, presentata lo scorso 13 novembre, enuncia i principi guida della PESCO, sottolinea il carattere vincolante ed inclusivo del quadro giuridico, nonché un elenco di 17 impegni comuni concordati dagli Stati membri.²⁸⁵

I principi cardine della PESCO possono essere sintetizzati nei principi di flessibilità e di cooperazione rafforzata, enunciati già con il trattato di Maastricht del 1992 e il trattato di Nizza del 2001. Nonostante ciò, solo con il progetto Costituzionale del 2003 viene delineato in modo concreto un modello di “Cooperazione strutturata”.²⁸⁶

Particolare rilievo assume in questo contesto l'articolo I 41.6 del Trattato Costituzionale, il quale afferma quanto segue: “*Gli Stati membri che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto tra loro impegni più vincolanti (..) instaurano una cooperazione strutturata nell'ambito dell'Unione (..)*”.²⁸⁷ Nonostante tale precisazione, è bene sottolineare che la Cooperazione strutturata permanente è stata introdotta, da un punto di vista formale, con il Trattato di Lisbona del 2009, che ha ripreso le norme introdotte nel mai ratificato trattato costituzionale.²⁸⁸ A livello normativo, l'articolo 42.6 del Trattato di Lisbona prevede la nascita di una forma di cooperazione permanente tra gli Stati membri

²⁸⁴ Partecipano alla cooperazione Austria, Belgio, Bulgaria, Repubblica ceca, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia, Ungheria.

²⁸⁵ **Barigazzi J.**, *EU unveils military pact projects*. Politico, 10 December 2017. <https://www.politico.eu/article/macron-eu-to-unveil-military-pact-projects/>

²⁸⁶ **Fiott, D., Missiroli A., Tardy T.** *Permanent Structured Cooperation: What's in a name?* European Union Institute for Security Studies, Chaillot Paper 142 Paris, November 2017, pp.16-17. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_142_ONLINE.pdf

²⁸⁷ Articolo I 40.6 Tratto Costituzionale. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/cv00850.it03.pdf>

²⁸⁸ **Gilioli F.**, (a cura di), *Note su atti dell'Unione Europea*, nota n. 122, Verso la difesa europea: la Cooperazione Strutturata Permanente, 13 dicembre 2017, pp. 1-2. <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01062567.pdf>

che, volontariamente, decidono di impegnarsi in materia di sicurezza e difesa;²⁸⁹ ma è l'articolo 46 a disciplinare il procedimento istitutivo, che si conclude con la decisione del Consiglio adottata a maggioranza qualificata, previa consultazione dell'Alto Rappresentante.²⁹⁰ Tale articolo disciplina anche l'adesione successiva di altri stati membri o la loro sospensione dovuta alla mancata realizzazione degli impegni assunti.²⁹¹ I contenuti della PESCO sono ulteriormente specificati nel protocollo numero 10 allegato al suddetto Trattato,²⁹² il quale ribadisce in maniera più dettagliata gli obiettivi e i vincoli assunti dagli stati.

La *Permanent Structured Cooperation* è divenuta oggetto del dibattito istituzionale a partire dal giugno 2016, dopo l'elaborazione della Strategia Globale dell'UE (EUGS). La sua istituzione è stata prospettata in maniera concreta con l'*Implementation Plan* del marzo 2017.²⁹³ In occasione del vertice franco-tedesco del 13 luglio 2017, la PESCO ha assunto un ruolo centrale nell'agenda setting degli stati. Durante questo incontro, Parigi e Berlino hanno manifestato con chiarezza l'intenzione di rendersi promotori del lancio del progetto.²⁹⁴ L'11 dicembre 2017 il Consiglio dei Ministri degli Esteri ha adottato la decisione che ha istituito formalmente la PESCO. Di seguito (Figura 5) la rappresentazione grafica del processo decisionale e delle tappe fondamentali che hanno portato alla nascita della PESCO.

²⁸⁹ Trattato sull'Unione europea, articolo 42 paragrafo 6. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

²⁹⁰ Trattato sull'Unione europea, articolo 46 paragrafo 1. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

²⁹¹ Trattato sull'Unione europea, articolo 46 paragrafo 3. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

²⁹² Per maggiori informazioni, si consulti il Protocollo (n. 10) sulla Cooperazione Strutturata Permanente istituita dall'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=IT>

²⁹³ Implementation Plan on Security and Defence, 6, March, 2017. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/implementation_plan_on_security_and_defence_06_03_2017.pdf

²⁹⁴ **Catalano C.**, *Iniziativa di difesa Europea e sviluppo tecnologico, Il DIDP e la dichiarazione franco-tedesca*, Osservatorio Strategico 2017- Anno XIX n.III, p.12. https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/DocumentiVis/OS_Pubb_File_Singoli_per_Area/Iniziative_Europee_d_i_Difesa/2017/02_Catalano_OS_03_2017_ITA.pdf

Figura 6, processo decisionale che ha portato alla PESCO

Figure 1: The long road to PeSCo

	Type of cooperation	Scope of cooperation			Format of cooperation
		general	JHA	CFSP	
AMSTERDAM 1997 (in force 1999)	closer	art.43-45 TEU			costs on participating MS
	closer		art.40 TEU		'last resort' & QMV majority of MS participate
NICE 2001 (in force 2003)	enhanced	art.43-45 TEU			costs on participating MS
	enhanced		art.40-41 TEU		'last resort' & QMV min. 8 MS participate
DRAFT CONSTITUTION 2003	enhanced	art.1-43, III-324-329			'last resort' & QMV min. 1/3 of MS participate & EP consent
	enhanced			art. III-325.2	'last resort' & QMV min. 1/3 of MS participate & EP consent
	structured			art.I-40.6, III-213	criteria & QMV no min. quorum
	closer			art.I-40.7, III-214	mutual assistance
CONSTITUTIONAL TREATY 2004 (never ratified)	enhanced	art.1-44, III-416-423			'last resort' & QMV min. 1/3 MS in & EP consent
	enhanced			art. III-420.2	same but unanimity costs on participating MS
	permanent structured			art.I-41.6, III-312 + Protocol 23	broad criteria & QMV no min. quorum no provisions on costs
LISBON 2007 (in force 2009)	enhanced	art.20 TEU, 326-334 TFEU			'last resort' & QMV min. 9 MS in & EP consent costs on participating MS
	enhanced			art. 329.2 TFEU	same but unanimity
	permanent structured			art.42.6, 46 TEU + Protocol 10	broad criteria & QMV no min. quorum no provisions on costs

Fonte: FIOTT, D., MISSIROLI, A., TARDY, T. (2017).

3.3 I contenuti della PESCO

L'obiettivo principale della PESCO in sede di progetto è stato quello di rafforzare la capacità di difesa dell'UE, mettendo in comune le risorse necessarie a sviluppare gli armamenti in maniera sinergica e cooperativa. Questa forma di collaborazione ha il vantaggio di ridurre le incongruenze fra i vari sistemi di difesa nazionali e di agevolare la gestione e l'utilizzo delle forze armate. Nonostante questo, è bene ricordare che le decisioni sullo spiegamento delle

forze armate restano di competenza nazionale.²⁹⁵

Al riguardo è importante aggiungere che, nonostante la partecipazione alla PESCO sia volontaria, a seguito dell'adesione, gli impegni assunti diventano vincolanti; infatti, nel caso in cui un paese non rispetti tali vicoli potrebbe essere sospeso dalla cooperazione stessa.

L'istituzione della PESCO, nell'attuale contesto geopolitico internazionale, sembra rispondere a tre diverse esigenze dell'Unione europea. In primis rappresenta un valido strumento per garantire, in modo più efficace, la sicurezza dei cittadini europei. La richiesta di sicurezza si manifesta in termini sempre più evidenti, anche a causa della carenza di risorse dei singoli stati da destinare alla difesa in settori chiave come la sicurezza informatica, l'antiterrorismo e l'intelligence.

In secondo luogo, la convergenza degli stati europei in tema di sicurezza, dovuta in parte a una percezione condivisa delle minacce, ha incrementato gli impegni operativi di Francia, Germania, Italia e Spagna, sia nella lotta al terrorismo che nel tentativo di stabilizzazione delle aree di vicinato. Ciò rappresenta un presupposto favorevole per gettare le basi di una cooperazione strutturata permanente solida e duratura.

In terzo luogo, la PESCO rappresenta un significativo traguardo per consentire agli Stati membri di costruire un rapporto transatlantico con gli Stati Uniti più equilibrato, sviluppando un nucleo militare europeo operativo ed efficiente all'interno della NATO, che possa garantire, al contempo, autonomia strategica all'Unione nella protezione degli europei e nella promozione dei loro interessi.²⁹⁶

Questi tre elementi sono diventati centrali nel dibattito politico europeo a seguito di due eventi. In primis il referendum sulla Brexit e le possibili implicazioni di questo evento sulla politica di sicurezza europea.²⁹⁷ Il secondo elemento riguarda il nuovo approccio adottato dall'amministrazione Trump rispetto al tema della sicurezza dell'Europa, che ha delle importanti ripercussioni anche per quel che concerne le relazioni con la Russia e le crisi in Nord Africa e Medio Oriente.²⁹⁸

L'attivazione della PESCO ha rappresentato una risposta politica sia alla domanda di maggiore sicurezza, sia un chiaro segnale rispetto alle tendenze centrifughe e disgregatrici

²⁹⁵ Parlamento europeo, *PESCO: per una difesa europea più efficiente*, 21, 12, 2017.

<http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/security/20171208STO89939/pesco-per-una-difesa-europea-piu-efficiente>

²⁹⁶ **Marrone A., Pirozzi N., Sartori P.**, *PESCO: an ace in the hand for european defence*, Istituto Affari Internazionali (IAI), 12 March 2017, pp.3-4. http://www.iai.it/sites/default/files/eu60_9.pdf

²⁹⁷ Vedi capitolo 2 paragrafo 2.2.4.

²⁹⁸ Vedi capitolo 2 paragrafo 2.3.

che hanno coinvolto l'Unione europea.²⁹⁹ Tutti gli Stati membri dell'Unione, ad eccezione della Gran Bretagna, Danimarca, e Malta hanno manifestato formalmente la volontà di aderire alla PESCO. Tuttavia, l'adesione di governi come quello ungherese o polacco, che hanno finora mostrato scetticismo, se non opposizione verso il rafforzamento dell'Ue, potrebbe essere dovuta più al timore di restare tagliati fuori dal nocciolo duro della difesa europea, che ad una convinta adesione a questo progetto politico.³⁰⁰

La PESCO non ha come finalità la creazione di un Esercito europeo e non si pone l'obiettivo di intervenire in maniera più invasiva sulle questioni di sicurezza dei singoli Stati membri.³⁰¹

Queste considerazioni risultano evidenti se si tiene conto di tre fattori. Innanzitutto, la PESCO è uno strumento volontario e non modifica le disposizioni del TUE in vigore in materia di sicurezza e di difesa. In secondo luogo, le decisioni all'interno della stessa PESCO sono adottate all'unanimità, ad eccezione delle decisioni sull'ammissione di nuovi membri o sulla sospensione della partecipazione dei membri esistenti, che saranno prese a maggioranza qualificata, secondo quanto stabilito dal già citato articolo 46 del TUE. Terzo, ogni stato membro dispone del proprio esercito nazionale, che utilizzerà per scopi interni, nell'ambito delle missioni UE, compresi i progetti specifici in ambito PESCO, NATO e ONU.³⁰²

Gli Stati membri dell'UE partecipanti hanno concordato un elenco di 17 impegni nel quadro della PESCO.³⁰³ Questi ultimi riguardano settori quali la formazione, lo sviluppo di capacità e la prontezza operativa nel settore della difesa.³⁰⁴ I progetti hanno carattere specifico, in particolare è prevista la creazione di un comando medico europeo, di un centro di competenze delle missioni di formazione dell'UE, nonché di gruppi di risposta rapida agli incidenti informatici e mutua assistenza in materia di cybersicurezza.³⁰⁵

²⁹⁹ **Marrone A.**, *Ue: difesa, parte Pesco, cooperazione strutturata permanente*, Affari Internazionali AI, 14 novembre 2017. <http://www.affarinternazionali.it/2017/11/ue-difesa-pesco-parte/>

³⁰⁰ Ibidem.

³⁰¹ **Kochis, D.** *One step closer to a bad idea: A European Union army*. The National Interest, 24 December 2017. <http://nationalinterest.org/feature/one-step-closer-bad-idea-european-union-army-23780>

³⁰² **Nováky N.**, *The EU's Permanent Structured Cooperation in defence: Keeping Sleeping Beauty from snoozing*, 20 March 2018, Vol. 17(1) 97–104, p.99. <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1781685818764813>

³⁰³ Council of the European Union, Council Decision establishing the list of projects to be developed under PESCO, Brussels, 1 March 2018. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6393-2018-INIT/en/pdf>

³⁰⁴ Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione europea, Cooperazione in materia di difesa: il Consiglio adotta una tabella di marcia per l'attuazione della cooperazione strutturata permanente (PESCO), 6 marzo 2018.

<http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/03/06/defence-cooperation-council-adopts-an-implementation-roadmap-for-the-permanent-structured-cooperation-pesco/>

³⁰⁵ European Union External Action EEAS, Cooperazione strutturata permanente – PESCO, Bruxelles, 28, 06, 2018. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35780/cooperazione-strutturata-permanente-pesco_it

Per quanto concerne gli impegni vincolanti assunti dagli stati, è necessario rilevare che alcuni sono formulati in modo vago, lasciando agli stati un ampio margine di manovra e di interpretazione. Tra questi ultimi possiamo citare il vincolo di ricoprire un "ruolo sostanziale" nello sviluppo di capacità all'interno dell'UE, sostenendo la Revisione Annuale Coordinata sulla Difesa (CARD) "nella massima misura possibile". Ancora, gli stati si impegnano a "fornire un sostegno concreto in termini di mezzi e capacità" alle operazioni dell'UE e di "contribuire in modo sostanziale" al rafforzamento dei gruppi tattici dell'Unione.³⁰⁶ Appare evidente come tutte queste formule, per quanto encomiabili, facciano affidamento alle buone intenzioni degli stati aderenti, senza che gli stessi abbiano degli obblighi concreti e puntuali.

Dalla lettura delle disposizioni si evince che la soglia minima per l'adempimento di molti impegni sarà inevitabilmente bassa, essendo lasciato alla discrezione dei partecipanti l'attuazione di disposizioni molto approssimative e soggette a molteplici interpretazioni. Quindi, se la PESCO avrà il successo sperato, dipenderà prevalentemente dalla volontà politica degli stati partecipanti di adempiere agli impegni sottoscritti in maniera più ampia di quanto richiesto.³⁰⁷ Criteri e impegni più ambiziosi e stringenti avrebbero dato maggiori chance di successo politico-militare all'iniziativa.

È necessario notare che La PESCO prevede anche conseguenze per quei partecipanti che non siano stati in grado di adempiere ai loro impegni. Il problema, tuttavia, è che la Cooperazione non ha meccanismi sanzionatori se non la sospensione stessa.³⁰⁸ A questo proposito va ricordato che il Consiglio deve verificare che gli Stati partecipanti rispettino i loro impegni,³⁰⁹ sulla base della relazione annuale PESCO emessa dall'Alto rappresentante.³¹⁰

Una seconda criticità relativa alla PESCO riguarda la *governance*.³¹¹ Infatti, la struttura organizzativa prevede che le decisioni e le raccomandazioni del Consiglio (fatta eccezione

³⁰⁶ Notification on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, pp.3-4. <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>

³⁰⁷ Nováky N., *The EU's Permanent Structured Cooperation in defence: Keeping Sleeping Beauty from snoozing*, 20 March 2018, Vol. 17(1) 97–104, pp.100-101. <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1781685818764813>

³⁰⁸ Trattato sull'Unione europea, articolo 46 paragrafo 4. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

³⁰⁹ Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States, Articolo 6 paragrafo 3, Brussels, 8 December 2017. <http://www.consilium.europa.eu/media/32000/st14866en17.pdf>

³¹⁰ Ibidem.

³¹¹ Marrone A., *Due scenari per l'Europa della difesa*, in Istituto Affari Internazionali (a cura di) Focus Euroatlantico n. VI – ottobre 2017-gennaio 2018, pp.19-20. http://www.iai.it/sites/default/files/pi_fe_07.pdf

per l'ammissione e la sospensione di uno stato) siano adottate all'unanimità dagli stati membri partecipanti.³¹² Questo sistema decisionale porta inevitabilmente alla ricerca del minimo comune denominatore e a una maggiore lentezza decisionale. In terzo luogo, la lista di progetti PESCO è parzialmente composta da iniziative già esistenti, che non costituiscono certo un cambio di passo verso l'Europa della difesa.³¹³

Prima della sua istituzione, la cooperazione strutturata permanente era intesa come uno strumento diverso rispetto a quanto è stato concretamente realizzato. In origine la PESCO era concepita come un progetto che potesse consentire ad una minoranza di Stati volenterosi (*willing*), dotati delle necessarie capacità (*capable*), di avviare un cammino di integrazione nell'ambito della difesa, al fine di svolgere missioni e operazioni militari comuni. Al riguardo, il Trattato di Lisbona fa riferimento al concetto di "missioni impegnative".³¹⁴ Ciononostante la nascita della PESCO è stata caratterizzata da un approccio di tipo inclusivo, che non si basava su un gruppo ristretto ed elitario di paesi proiettati verso un nucleo di difesa comune, ma da una cornice istituzionale e procedimentale, tendenzialmente aperta a tutti i paesi membri.³¹⁵ All'inclusività si è però dovuta necessariamente accompagnare la modularità, ovvero all'interno della PESCO, ogni paese deciderà a quali progetti prendere parte.³¹⁶

La questione dei criteri di ingresso alla PESCO ha aperto un acceso dibattito durante l'elaborazione del Trattato di Lisbona rispetto alla possibilità di garantire l'accesso a tutti gli stati o soltanto a quelli che presentassero certi requisiti.³¹⁷ Con la decisione del 18 maggio 2017 il Consiglio dell'Unione europea ha optato per una forma di Cooperazione strutturata di tipo inclusivo sottolineando che la PESCO “*should be open to all Member States who are willing to make the necessary binding commitments (..)*”³¹⁸ Questa decisione è stata funzionale a garantire la coesione degli Stati europei. L'adozione di un modello non inclusivo

³¹²Trattato sull'Unione europea, articolo 46 paragrafo 6. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bfl40bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF

³¹³ **Marrone A.**, *Due scenari per l'Europa della difesa*, in Istituto Affari Internazionali (a cura di) Focus Euroatlantico n. VI – ottobre 2017-gennaio 2018, p.19. http://www.iai.it/sites/default/files/pi_fe_07.pdf

³¹⁴ European Union External Action EEAS, Permanent Structured Cooperation (PESCO), Bruxelles, 28, 06, 2018. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/34226/permanent-structured-cooperation-pesco-factsheet_en

³¹⁵ **Gilioli F.**, (a cura di), *Note su atti dell'Unione Europea*, nota n. 122, Verso la difesa europea: la Cooperazione Strutturata Permanente, 13 dicembre 2017, p.3. <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01062567.pdf>

³¹⁶ Ibidem.

³¹⁷ **De France O., Major C., Sartori P.**, *How to make PeSCo a success*, Policy Paper, September 2017, pp.7-8. <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/09/Ares-21-Policy-Paper-Sept-2017.pdf>

³¹⁸ Council of the European Union, *Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy*, 9178/17, 18 May 2017, pp.7-8. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9178-2017-INIT/en/pdf>

nell'attuazione della PESCO avrebbe potuto finire per istituzionalizzare e congelare la divisione tra il gruppo di Stati membri partecipanti e quei paesi al di fuori del quadro di cooperazione.³¹⁹ La *Permanent Structured Cooperation* presenta una modalità di “integrazione differenziata” in quanto gli stati membri sono stati liberi di scegliere se aderire ad un percorso volto a rafforzare la cooperazione, oppure se rimanerne fuori, ferma restando la possibilità di parteciparvi in futuro.

È necessario, tuttavia, garantire che l'inclusività non si traduca in un'attenuazione delle ambizioni politiche e istituzionali della PESCO. Una politica inclusiva potrebbe favorire il raggiungimento di obiettivi ambiziosi a condizione che gli Stati partecipanti svolgano un ruolo di forza trainante per gli altri paesi europei. Al riguardo un modello aperto può servire da incentivo, stimolando un ciclo virtuoso che porti a una maggiore convergenza rispetto a questo progetto.³²⁰

La modularità emerge come un altro importante principio guida. Nella conclusione del Consiglio del marzo 2017 ³²¹ si afferma che: “(..)*Permanent Structured Cooperation (PESCO) based on a modular approach* (..)”. L'approccio modulare è volto a garantire un certo grado di flessibilità, in modo che gli Stati partecipanti non debbano contribuire a ogni singola “area di capacità” né a qualsiasi progetto.

Il criterio modulare, pur garantendo un certo grado di flessibilità, crea il rischio concreto che la PESCO possa diventare un semplice “ombrello” per progetti coordinati tra diversi gruppi di Stati Membri. Ciò impedirebbe una significativa convergenza delle capacità militari e della politica di difesa tra i partecipanti, rendendo così i risultati operativi e politici della PESCO non rilevanti per l'UE e, soprattutto, per la sicurezza europea.³²²

Al fine di evitare una tale distorsione dall'obiettivo fondamentale, è importante garantire un alto livello di coerenza interna e una *governance* chiara, nonché instaurare rapporti efficaci e complementari tra gli Stati dell'UE, sia per la realizzazione dei progetti sia per facilitare la condivisione delle risorse in maniera cooperativa.

³¹⁹ De France O., Major C., Sartori P., *How to make PeSCo a success*, Policy Paper, September 2017, p.8. <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/09/Ares-21-Policy-Paper-Sept-2017.pdf>

³²⁰ Ibidem.

³²¹ Council of the European Union, *Council Conclusions on progress in implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence*, March 2017. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/06-conclusions-security-defence/>

³²² De France O., Major C., Sartori P., *How to make PeSCo a success*, Policy Paper, September 2017, pp.8-11. <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/09/Ares-21-Policy-Paper-Sept-2017.pdf>

La PESCO necessita di passi concreti per realizzarsi, tra cui l'elaborazione di piani nazionali di attuazione e il conseguente avvio di progetti congiunti per lo sviluppo di nuove capacità militari e la messa a sistema di quelle esistenti.³²³

Sarà cruciale evitare che la PESCO si limiti a essere un mero contenitore di progetti portati avanti da diversi gruppi di Stati membri scarsamente coordinati tra loro, risultato che non risolverebbe le necessità delle forze armate europee e neppure la domanda di sicurezza dei cittadini o il progetto politico di un'Europa della difesa.³²⁴

3.4 L'asse franco-tedesco per la costituzione della PESCO

Un senso condiviso di insicurezza ha recentemente accresciuto la volontà politica di approfondire la coesione europea, con una serie di iniziative in materia di difesa. L'articolazione della Revisione Annuale Comune sulla Difesa (CARD),³²⁵ del Fondo europeo per la difesa ³²⁶ e della Cooperazione strutturata permanente (PESCO) rappresentano un chiaro passo in questa direzione. È in questo contesto che Francia e Germania hanno presentato nel luglio 2017 una proposta sugli impegni necessari per lanciare una PESCO inclusiva ed ambiziosa.³²⁷

La vittoria di Emmanuel Macron ha creato grandi aspettative nel governo berlinese. Il Presidente francese ha mostrato il desiderio di collaborare più intensamente con la Germania per ricostruire il progetto europeo.³²⁸ In questo contesto, la dichiarazione franco-tedesca, oltre a prospettare un progetto concreto dal punto di vista operativo, contiene un programma ambizioso e al contempo flessibile per la PESCO, che si propone di sintetizzare la visione francese e l'approccio tedesco.³²⁹

³²³ **Marrone A.**, *Ue: difesa, parte PESCO, cooperazione strutturata permanente*, Affari Internazionali AI, 14 novembre 2017. <http://www.affarinternazionali.it/2017/11/ue-difesa-pesco-parte/>

³²⁴ Ibidem.

³²⁵ European Union External Action EEAS, *Coordinated Annual Review on Defence (CARD)*, Bruxelles, 29-11-17. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/36453/coordinated-annual-review-defence-card_en

³²⁶ European Commission, *Defending Europe, The European defence Fund*, June 2017. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/european-defence-fund_en.pdf

³²⁷ Conseil franco-allemand de défense et de sécurité, Paris 13 juillet 2017. <https://www.france-allemande.fr/IMG/pdf/fiche-cfads.pdf>

³²⁸ **Billon-Galland A., Quencez M.**, *Can France and Germany Make PESCO Work as a Process Toward EU Defense?*, Policy Brief No.033, 2017, p.2. <http://www.gmfus.org/publications/can-france-and-germany-make-pesco-work-process-toward-eu-defense>

³²⁹ Ibidem.

Per ciò che concerne la *Permanent Structured Cooperation*, Parigi e Berlino hanno promosso due diverse visioni del progetto. Mentre i francesi si concentravano sul potenziale di iniziativa e sull'efficienza, spingendo per criteri di ingresso molto restrittivi e impegni operativi rilevanti, i tedeschi insistevano sul principio dell'inclusività, sostenendo che requisiti troppo restrittivi per l'ingresso nella PESCO avrebbero potuto creare nuove divisioni all'interno dell'UE e alienare il consenso di un gran numero di Stati verso questa iniziativa. Questa dicotomia è stata al centro di aspre discussioni e, fino a luglio 2017, ha causato gravi disaccordi tra i due paesi.³³⁰

In particolare, la Francia voleva adottare parametri rigidi, individuando dei requisiti d'ingresso più onerosi di quelli prospettati da Berlino per gli stati interessati ad aderire alla PESCO. Questo sistema avrebbe assicurato alla Cooperazione Strutturata Permanente un profilo ambizioso, in grado di garantire sia autonomia strategica nell'uso della forza armata, sia un forte sviluppo nella produzione e acquisizione (il *procurement*) degli equipaggiamenti militari. In quest'ottica, è possibile affermare che Parigi guardava con favore a una forma di collaborazione tra stati elitaria e alla possibilità che aderissero solo una decina di membri dotati della volontà politica e delle risorse militari ed economiche per progetti di cooperazione significativi. Al contrario, dal punto di vista tedesco, la priorità era consolidare il progetto di integrazione europea, facendo passi avanti nel modo più inclusivo possibile nel campo della sicurezza e della difesa, dove, le divergenze politiche tra i partner europei erano meno significative rispetto a quelle riguardanti altri settori. Per questo motivo il governo tedesco ha fortemente incoraggiato l'utilizzo del metodo inclusivo, garantendo la più ampia partecipazione possibile.³³¹ Il punto di equilibrio si è dovuto trovare tra le due posizioni, e a giudicare dal numero di paesi aderenti, la sintesi è stata raggiunta intorno alla proposta tedesca. Alla Cooperazione Strutturata Permanente aderiscono attualmente 25 stati dell'UE, a dimostrazione del fatto che la realizzazione effettiva della PESCO è ben lontana dall'idea di un *core group* formato dalle principali potenze militari europee.

L'adesione di governi come quello ungherese o polacco, che hanno finora mostrato scetticismo, se non opposizione verso il rafforzamento della cooperazione in seno all'Ue, pone non poche perplessità circa il reale funzionamento della PESCO.³³²

Questa dicotomia tra Francia e Germania può considerarsi un falso problema. Oltre le

³³⁰ Ibidem.

³³¹ **Marrone A.**, *Due scenari per l'Europa della difesa*, in Istituto Affari Internazionali (a cura di) Focus Euroatlantico n. VI – ottobre 2017-gennaio 2018, pp.17-18. http://www.iai.it/sites/default/files/pi_fe_03.pdf

³³² **Marrone A.**, *Ue: difesa, parte Pesco, cooperazione strutturata permanente*, Affari Internazionali AI, 14 novembre 2017. <http://www.affarinternazionali.it/2017/11/ue-difesa-pesco-part/>

posizioni divergenti, sembra infatti possibile conciliare i punti di vista senza che nessuna delle parti debba cedere su ciò che considera essenziale. Il cancellierato tedesco ha valide motivazioni per voler garantire l'unità europea, che non è solo una formula priva di significato, in quanto la forza proviene dalla condivisione degli obiettivi; l'Europa non può permettersi il lusso della divisione. Al contrario, l'Eliseo ha manifestato con forza le proprie ragioni, stabilendo la necessità di realizzare una PESCO efficace ed efficiente, che altrimenti si trasformerebbe in un progetto privo di sostanza.³³³

Le vere divergenze dell'asse franco-tedesco non riguardano la questione dei criteri bensì gli impegni previsti all'articolo 2 dal protocollo numero 10.³³⁴ È necessario che questi impegni vengano realizzati in modo incrementale, consentendo la costituzione, entro un termine ragionevole, di una "capacità autonoma" per la difesa europea.

Il principale motivo di divergenza riguarda l'impegno operativo. Se è vero che la cultura militare tedesca, tradizionalmente molto riluttante all'uso della forza, si è evoluta negli ultimi decenni, soprattutto dopo il conflitto in Afghanistan, permangono forti perplessità circa la volontà di impegnarsi in modo significativo in ambito militare. L'evoluzione di Berlino si è successivamente orientata in una direzione molto vicina alla visione strategica della Francia, da sempre più interventista. Dal punto di vista del personale militare, i tedeschi ancora non dimostrano di essere pronti a impegnarsi in operazioni strategiche difficili.³³⁵ Va detto che l'elenco dei progetti proposti dalla Germania nel quadro della PESCO (ospedali da campo, logistica, formazione comune) sembra convalidare l'ipotesi di coloro che sostengono che i tedeschi non desiderino partecipare alle "missioni più impegnative".³³⁶ In realtà, la Germania sta modificando la sua prospettiva in ambito di sicurezza e difesa, ma non così velocemente come vorrebbero i francesi.

Il secondo problema riguarda la visione geostrategica che è saldamente radicata all'interno dei due paesi. È risaputo che la Germania guarda da sempre con attenzione all'est Europa, mentre la Francia ha come orizzonte strategico il sud. In particolare, Berlino ha

³³³ **Mauro F., Santopinto F.,** *La Coopération Structurée Permanente Perspectives nationales et état d'avancement*, Direction Générale Des Politiques Externes de l'Union Département Thématique, 17 juillet 2017, pp.24-25.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU\(2017\)603842_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU(2017)603842_FR.pdf)

³³⁴ Per maggiori informazioni, si consulti il Protocollo (n. 10) sulla Cooperazione Strutturata Permanente istituita dall'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=IT>

³³⁵ **Mauro F., Santopinto F.,** *La Coopération Structurée Permanente Perspectives nationales et état d'avancement*, Direction Générale Des Politiques Externes de l'Union Département Thématique, 17 juillet 2017, p. 25.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU\(2017\)603842_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU(2017)603842_FR.pdf)

³³⁶ Council of the European Union, *Council Decision establishing the list of projects to be developed under PESCO*, Brussels, 1 March 2018. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6393-2018-INIT/en/pdf>

tradizionalmente dato importanza diplomatica all'Europa centrale, mentre i francesi hanno come priorità il nord Africa e il Medio Oriente.³³⁷

Da ultimo, dobbiamo menzionare le differenze costituzionali tra il sistema semipresidenziale francese, che autorizza il Presidente della Repubblica a prendere decisioni in materia di sicurezza con velocità estrema, e il sistema parlamentare tedesco, che ha delle norme costituzionali in materia di uso della forza molto restrittive.³³⁸

Nonostante queste considerazioni, è da notare che la vera differenza tra Francia e Germania sta proprio nel concetto di integrazione. La Germania, in quanto stato federale, non ha problemi a concepire la distribuzione del potere, anche in materia di sicurezza e difesa, tra entità federate e un'organizzazione sovrastatale; al contrario, la Francia è un paese dove la sovranità nazionale rappresenta un fattore essenziale e il federalismo una prospettiva non perseguibile.³³⁹

La convergenza sui criteri di partecipazione e impegni vincolanti è stata trovata durante il Consiglio dei ministri franco-tedesco nel luglio 2017.³⁴⁰ A questo ha fatto seguito una lettera inviata all'Alto Rappresentante Mogherini, firmata dai ministri della difesa di Francia, Germania, Spagna e Italia e sostenuta da Belgio, Croazia, Finlandia e Paesi Bassi, contenente le proposte per realizzare “una PESCO inclusiva e ambiziosa”.³⁴¹ L'esito del compromesso franco-tedesco è emerso chiaramente dalla notifica presentata il 13 novembre al Consiglio.³⁴² *La Permanent Structured Cooperation* trova in questo documento la sintesi tra inclusività e ambizione. I Paesi che fanno richiesta non necessitano di capacità avanzate ma devono porsi obiettivi concreti per il loro miglioramento. Allo stesso tempo, la cooperazione ha un obiettivo ben definito che consiste nel migliorare le rispettive forze armate e nello sviluppo delle capacità di difesa. Inoltre, la possibilità che gli Stati Membri che non rispettano gli impegni previsti dal protocollo siano esclusi dalla PESCO assicura un certo

³³⁷ **Mauro F., Santopinto F.**, *La Coopération Structurée Permanente Perspectives nationales et état d'avancement*, Direction Générale Des Politiques Externes de l'Union Département Thématique, 17 juillet 2017, p. 25. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU\(2017\)603842_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU(2017)603842_FR.pdf)

³³⁸ **Joannin P.**, *Europe et défense: indispensable et fragile couple franco-allemand*, Fondation Robert Schuman, Le Centre de recherches et d'études sur l'Europe n. 455, 11-12-2017. <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0455-europe-et-defense-indispensable-et-fragile-couple-franco-allemand>

³³⁹ Ibidem.

³⁴⁰ Conseil franco-allemand de défense et de sécurité, Paris 13 juillet 2017,

³⁴¹ **Fabry E., Koenig N., Pellerin-Carlin T.**, *Renforcer l'Europe de la défense grâce à la PESCO: qui se met à table? Et quel est le menu?* Institut Jacques Delors, 20 Octobre 2017, p.2. <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2017/11/renforcerladefenseeuropenne-tribune-fabrykoenigpellerincarlin-oct17.pdf>

³⁴² Notification On Permanent Structured Cooperation (Pesco) To The Council and To the High Representative of the Union For Foreign Affairs and Security Policy. <https://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>

grado di efficienza al progetto. In questo modo anche le richieste francesi sono state soddisfatte seppur in forma più moderata di quanto Parigi avrebbe voluto.

Dopo aver delineato i motivi di divergenza tra i due paesi europei è doveroso sottolineare quelli che sono i motivi che hanno favorito il rilancio del motore franco tedesco in materia d'integrazione. Indiscutibilmente il perno fondamentale della convergenza tra Parigi e Berlino è stato l'esito della Brexit. Il referendum ha creato le condizioni per il lancio della leadership franco-tedesca, incentivando iniziative più concrete sul futuro della PSDC. Pochi giorni dopo la pubblicazione del risultato referendario, i ministri degli Esteri francese e tedesco hanno pubblicato una lettera in cui sottolineavano la necessità di un'Unione europea forte, soprattutto sul piano della sicurezza.³⁴³ La Brexit ha avuto molteplici implicazioni politiche per l'Unione europea, questo non è sfuggito a Francia e Germania che hanno sfruttato questo esito a loro vantaggio. L'uscita del Regno Unito dall'UE ha determinato un cambiamento sostanziale, in quanto il principale sostenitore dell'Alleanza Atlantica nonché il più critico dei paesi sullo sviluppo della PSDC non è più direttamente coinvolto nelle decisioni in materia. Allo stesso tempo, l'UE sta perdendo uno dei suoi maggiori finanziatori.³⁴⁴ Nel 2015, il Regno Unito ha speso 55 miliardi di euro per la difesa. Ciò equivale a più di un quarto (27%) della spesa pubblica totale dell'UE in questo settore.³⁴⁵ Se da una parte questo ha indebolito complessivamente la difesa dell'UE, dall'altra ha aumentato considerevolmente il peso relativo della Francia e la Germania all'interno dell'Unione. Senza la Gran Bretagna, ancora più di prima, la leadership franco-tedesca è un prerequisito economico essenziale per la creazione di un'Unione europea garante di difesa e sicurezza.³⁴⁶

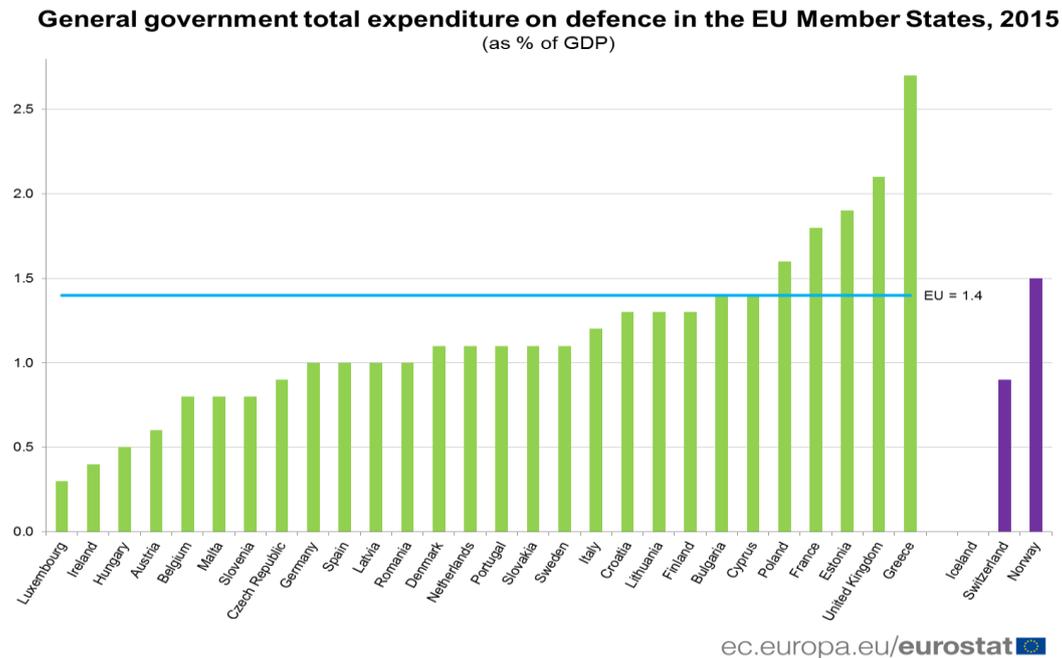
³⁴³ **Ayrault J.M., Steinmeier F.W.**, *A strong Europe in a world of uncertainties*, 27 June 2016. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europa/160624-bm-am-fra-st/281702>

³⁴⁴ **Koenig N., Walter-Franke M.**, *France and Germany: Spearheading a European Security and Defence Union?* Policy Paper, 202 19 JULY 2017, Jacques Delors Institut, p.6. https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/07/20170719_FR-D-EU-Security_Koenig-Walter.pdf

³⁴⁵ European Commission, *How much is spent on defence in the EU?* 07/06/2017. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20170607-1>

³⁴⁶ **Koenig N., Walter-Franke M.**, *France and Germany: Spearheading a European Security and Defence Union?* Policy Paper, 202 19 JULY 2017, Jacques Delors Institut, p.6. https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/07/20170719_FR-D-EU-Security_Koenig-Walter.pdf

Figura 7, l'Unione europea e le spese per la difesa 2015



Fonte: Eurostat <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4187653/7825806/IMG+graph+news+Defence.png/eaedbdd5-b2e9-40f3-9944-3250bf86e9ce?t=1496405616741>

Un altro importante “*external driver*” per il lancio della leadership franco-tedesca e della PESCO è stata l’elezione del presidente degli Stati Uniti Donald Trump. La richiesta americana di una maggiore condivisione degli oneri per l’Alleanza Atlantica è stata più volte ribadita dall’amministrazione statunitense, creando non poche divergenze tra i principali partner, soprattutto da quando il Presidente ha adottando un approccio più rigido nei confronti dei paesi europei. A seguito dei vertici NATO e G7 dello scorso anno,³⁴⁷ la cancelliera tedesca Angela Merkel ha affermato che: “*The times in which we could completely depend on others are, to a certain extent, over (..)*”³⁴⁸ sottolineando come “*(..) We Europeans truly have to take our fate into our own hands.*”³⁴⁹ Attraverso queste parole la Merkel ha indirettamente richiamato all’attenzione il partner francese, invitandolo a una maggiore coesione in materia di sicurezza.

³⁴⁷ Meeting of Heads of State and/or Government, NATO Headquarters, 25 May 2017.

https://www.nato.int/cps/en/natohq/events_143956.htm, Vertice G7 di Taormina, 26-27 maggio 2017.
<http://www.g7italy.it/it/vertice>

³⁴⁸ The Guardian, *Angela Merkel: EU cannot completely rely on US and Britain any more*, 28 May 2017.

<https://www.theguardian.com/world/2017/may/28/merkel-says-eu-cannot-completely-rely-on-us-and-britain-any-more-g7-talks>

³⁴⁹ Ibidem.

Un ultimo aspetto da considerare per quanto concerne l'avvicinamento di Parigi e Berlino riguarda il fenomeno migratorio e l'aumento del terrorismo jihadista. Entrambi questi fenomeni hanno colpito duramente i due paesi, dimostrando quanto la sicurezza del continente sia legata alla stabilità del vicinato europeo e soprattutto di quello meridionale. Secondo recenti sondaggi, immigrazione e terrorismo sono diventate le questioni più allarmanti per i governi europei, sostituendo addirittura il fenomeno della disoccupazione e quello economico, che dopo la crisi finanziaria del 2008 erano considerati di maggior rilievo.³⁵⁰ La percezione dell'opinione pubblica tedesca e francese sembra convergere su questi due temi, individuando nel fenomeno migratorio e in quello terrorista le principali "minacce alla sicurezza pubblica", anche se Berlino sembra relativamente più preoccupato per l'immigrazione, mentre Parigi si dimostra più allarmato per il fenomeno terrorista.³⁵¹ Questa analisi sembra dimostrare l'esistenza di una "finestra di opportunità" per Parigi e Berlino che potrebbe portare a una maggiore cooperazione europea nel settore della difesa. Se il progetto della PESCO venisse realizzato nei termini proposti potrebbe effettivamente garantire un più alto grado di autonomia strategica, aumentando notevolmente la performance europea in materia di difesa con il vantaggio ulteriore di portare il dibattito sulla sicurezza a un più alto livello. Tuttavia, per fare in modo che questo si realizzi, è necessario considerare due aspetti.

Francia e Germania hanno da sempre culture strategiche molto differenti.³⁵² Nessuno di questi due paesi sembra disposto a adottare la cultura strategica dell'altro, perciò per conciliare le due posizioni è necessario che il loro approccio diventi complementare. Piuttosto che deplorare le differenze nazionali, utilizzare la forza di entrambe le parti dovrebbe essere l'obiettivo chiave.

In secondo luogo, se la cooperazione franco-tedesca in materia di sicurezza e di difesa deve indicare la strada per una cooperazione a livello europeo, Parigi e Berlino devono fare in modo che i loro partner europei partecipino in maniera coesa a tale progetto. Una cooperazione europea in materia di sicurezza e di difesa più efficace è necessaria non solo ad ottenere una maggiore credibilità internazionale, ma deve diventare una priorità per tutti

³⁵⁰ **Koenig N., Walter-Franke M.**, *France and Germany: Spearheading a European Security and Defence Union?* Policy Paper, 202 19 JULY 2017, Jacques Delors Institut, p.5. https://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/07/20170719_FR-D-EU-Security_Koenig-Walter.pdf

³⁵¹ Ibidem.

³⁵² Vedi capitolo 2 paragrafi 2.2.1 e 2.2.3.

gli stati membri in quanto rappresenta un interesse comune di primo piano.³⁵³ Questo deve essere lo spirito che guida la leadership franco-tedesca, che come nel recente passo storico ha spinto verso una più profonda integrazione europea.

3.5 Le posizioni degli altri Stati europei rispetto alla PESCO

Dopo decenni di affidamento agli Stati Uniti per la protezione, gli stati membri dell'Unione Europea si stanno finalmente muovendo verso una maggiore integrazione della difesa. L'assetto geopolitico internazionale, particolarmente instabile, ha reso necessario un maggior impegno in materia di sicurezza per i membri dell'UE al fine di garantire più autonomia strategica ed efficienza nelle politiche intraprese dall'Unione in questo settore. Le relazioni transatlantiche sono ancora la pietra angolare della sicurezza europea e rimarranno tali per gli anni a venire. Tuttavia, gli Stati Uniti hanno già mostrato un generale disimpegno nei confronti dell'Europa, concentrando le proprie risorse principali in aree più significative per la sicurezza globale, come l'Asia orientale e il Medio Oriente.³⁵⁴ Anche per queste ragioni, lo scorso 11 novembre, venticinque Stati membri dell'Unione europea hanno approvato la Cooperazione Strutturata Permanente. Danimarca e Malta per il momento non aderiscono, ed il Regno Unito non parteciperà, essendo in procinto di uscire dall'Unione Europea. La PESCO pur essendo in gran parte frutto dell'iniziativa franco-tedesca, rappresenta un nuovo e ambizioso progetto di difesa nel contesto europeo che include già la NATO e numerosi accordi di difesa bilaterali e multilaterali. Alcuni stati, hanno accolto il progetto con grande slancio, anche per evitare il rischio di essere messi in ombra dall'attivismo di Parigi e Berlino. Nonostante l'importanza strategica del progetto, permangono forti dubbi circa il suo reale funzionamento. Questo è dovuto in gran parte alle posizioni assunte dai partecipanti stessi. In primis, gli Stati dell'Europa orientale rimangono fermamente ancorati alla NATO e si sono spesso mostrati scettici riguardo la possibilità di una maggiore integrazione europea, anche a causa delle difficoltà nelle relazioni con Bruxelles.³⁵⁵ In secondo luogo, la presenza di membri "neutrali" all'interno della PESCO

³⁵³ **Kempin R., Kunz B.**, *France, Germany and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in A new Era*, Notes du Cefra, No.141, Ifri, December 2017, p. 29.

https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc_141_kempin_kunz_france_germany_european_strategic_autonomy_dec_2017.pdf

³⁵⁴ **Zaborowski M.**, *Poland and European Defence Integration*, 25 January 2018.

https://www.ecfr.eu/publications/summary/poland_and_european_defence_integration

³⁵⁵ **Ellison D.**, *PESCO: What Impact on European Defense?* January 11, 2018. <http://theforeignanalyst.com/pesco-what->

potrebbe creare complicazioni nello sviluppo di una strategia comune autonoma ed efficace. Infine, le capacità militari negli stati alla guida del progetto sono sempre meno efficienti anche a causa delle decurtazioni del bilancio della difesa.³⁵⁶

Tra gli stati che hanno partecipato in maniera più decisa al progetto della PESCO vi sono senza dubbio Italia e Spagna. Sebbene l'iniziativa sia partita dall'asse franco-tedesco, i due stati mediterranei hanno collaborato in modo significativo alla realizzazione del progetto, anche per evitare di avere un ruolo marginale rispetto agli altri partner europei.

Roma partecipa attualmente a 15 dei 17 progetti comuni, che spaziano dal controllo marittimo allo sviluppo di tecnologie radio, sino alla lotta contro le minacce cibernetiche.³⁵⁷ Governo e industrie hanno promosso con convinzione i recenti sviluppi compiuti in questo settore. Tuttavia, le iniziative europee pongono dei problemi significativi per la politica militare e industriale italiana. Infatti, il Fondo europeo per la Difesa, creato per favorire il coordinamento delle spese militari e per svolgere un ruolo complementare rispetto alla PESCO, prevede che il budget del Fondo sia utilizzato soltanto per finanziare le imprese di proprietà europea. Questo pone dei problemi fondamentali per la posizione italiana, in quanto vi sono moltissime aziende nel settore della difesa che non rientrano nella categoria. Pertanto, non si può escludere che l'industria italiana della difesa possa subire contraccolpi molto negativi.³⁵⁸

Per quanto concerne la Spagna, l'adesione alla PESCO ha rappresentato un passo importante al fine di consolidarne l'impegno nella politica di sicurezza e di difesa comune. Tuttavia, sono state sollevate forti perplessità circa le implicazioni che l'adesione alla PESCO avrà sul bilancio della difesa.³⁵⁹ In entrambi i casi i due stati hanno posto grande attenzione sulle capacità e l'utilità della PESCO soprattutto al fine di compensare le carenze esistenti nel settore. Non dimentichiamo che Madrid e Roma forniscono un contributo decisivo nella gestione delle crisi e nel mantenimento della pace attraverso le missioni militari, civili e umanitarie cui partecipano.³⁶⁰ Nonostante queste precisazioni, è evidente che questi due

[impact-on-european-defense/](#)

³⁵⁶ Ibidem.

³⁵⁷ **Calcara A.**, *Ue/Italia: Pesco, non è tutto oro quello che luccica*, 6 aprile 2018.

<http://www.affarinternazionali.it/2018/04/ue-italia-difesa-europea-pesco/>

³⁵⁸ Ibidem.

³⁵⁹ **Sempere C. M.**, *El coste de la Cooperación Estructurada Permanente (Pesco)*, 23-07-18.

<https://www.infodefensa.com/es/2018/07/23/opinion-coste-cooperacion-estructurada-permanente-pesco.php>

³⁶⁰ **Mauro F., Santopinto F.**, *La Coopération Structurée Permanente Perspectives nationales et état d'avancement*, Direction Générale Des Politiques Externes de l'Union Département Thématique, 17 juillet 2017, p. 26.

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU\(2017\)603842_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU(2017)603842_FR.pdf)

stati sono in una fase di stallo, un atteggiamento attendista che è radicato nelle incertezze del momento politico che stanno vivendo.³⁶¹

Un appunto particolare merita la Grecia. Pur non avendo partecipato al lancio dell'iniziativa quanto Italia e Spagna, il governo di Atene sembra aver accolto con favore il progetto della PESCO.³⁶² Va sottolineato che la Grecia è uno dei pochi stati europei ad aver sostenuto un aumento delle spese per la difesa al di sopra del 2%.³⁶³ In questo senso la PESCO rappresenta uno strumento più che valido nella percezione del governo greco, purché produca risultati effettivi.

Un'analisi dettagliata della PESCO non può prescindere dall'esame delle posizioni assunte dagli stati dell'Europa centrale e orientale, la cui maggior preoccupazione riguarda proprio il revanscismo russo, che è stato uno dei fattori chiave per il rilancio della Cooperazione strutturata permanente. È doveroso sottolineare che per questi Stati la NATO rappresenta ancora il principale garante di sicurezza. La ragione è del tutto evidente per tre ordini di ragioni. In primis il ruolo storico di deterrenza che l'Alleanza Atlantica ha svolto nei confronti della Russia. Il secondo elemento è la percezione della NATO come attore più credibile in materia di sicurezza, soprattutto in relazione all'articolo V.³⁶⁴ Infine, gli stati dell'Europa orientale percepiscono in maniera ridotta il problema del disimpegno statunitense dal continente, essendo i beneficiari di una presenza militare USA sostanzialmente aumentata negli ultimi anni.³⁶⁵

Tra gli stati orientali che presentano maggior scetticismo rispetto al progetto d'integrazione europea in materia di sicurezza, particolare attenzione meritano la Polonia e l'Ungheria. Per quanto concerne la Polonia, l'esecutivo guidato da Andrzej Duda, esponente del partito conservatore Diritto e Giustizia, è stato ripetutamente criticato da Bruxelles per aver avviato politiche in contrasto con i valori democratici, tra cui la riforma del sistema giudiziario.³⁶⁶ Nonostante la Polonia sia in assoluto lo stato più ostile nei confronti della

³⁶¹ Le difficoltà in questione si riferiscono per quanto concerne l'Italia allo stallo di diversi mesi che si è verificato prima della nomina del governo attualmente in carica e per la Spagna alla crisi di governo che ha colpito il premier Rajoy nella primavera del 2018.

³⁶² **Mauro F., Santopinto F.**, *La Coopération Structurée Permanente Perspectives nationales et état d'avancement*, Direction Générale Des Politiques Externes de l'Union Département Thématique, 17 juillet 2017, p. 27.
[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU\(2017\)603842_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU(2017)603842_FR.pdf)

³⁶³ Vedi figura 4 capitolo 2, paragrafo 2.3.

³⁶⁴ Articolo V, Trattato Nord Atlantico, Washington 4 aprile 1949.
https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=it

³⁶⁵ **Gotkowska J.**, *The trouble with PESCO The mirages of European defence*, Warsaw, Centre for Eastern Studies, Number 69, February 2018, p.14.

³⁶⁶ BBC News, *Poland judiciary reforms: EU takes disciplinary measures*, 20 December 2017.
<https://www.bbc.com/news/world-europe-42420150>

Russia tra i paesi del blocco orientale,³⁶⁷ ha apertamente espresso la sua preoccupazione circa gli obiettivi e la direzione che sta assumendo l'iniziativa europea con la PESCO.³⁶⁸ Anche per questo motivo Varsavia ha aderito al programma tardivamente e partecipa a soli due progetti tra quelli proposti.³⁶⁹ Le perplessità relative alla PESCO espresse dal governo di Varsavia riguardano principalmente due aspetti. Viene sottolineato come la PESCO sia utile principalmente allo sviluppo delle capacità militari per condurre operazioni di gestione delle crisi soprattutto nel sud del mondo, area geografica che non è al centro degli interessi della Polonia e più in generale degli stati orientali. Inoltre, un secondo aspetto che ha creato non poche resistenze verso questa iniziativa deriva dalla convinzione che sia vantaggioso soprattutto per l'industria della difesa degli stati membri più grandi.³⁷⁰

La questione è diversa in Ungheria, dove il governo Orbán ha invertito la tendenza democratica avviata post-guerra fredda dallo stato, diventando ciò che Balint Magyar, ex ministro dell'istruzione ungherese ha definito uno "stato di mafia".³⁷¹ Gli estremi livelli di corruzione a Budapest hanno isolato il regime di Orbán, portando il suo governo a un sostanziale riavvicinamento alla Russia.³⁷² L'Ungheria si è da sempre caratterizzata per un approccio scettico nei confronti del processo d'integrazione europea,³⁷³ in particolare per ciò che concerne la difesa, ma la sua posizione diverge da quella polacca soprattutto per via delle relazioni con la Russia. Nonostante entrambi gli Stati abbiano aderito alla PESCO, la retrocessione democratica potrebbe ostacolare un ulteriore sviluppo di qualsiasi difesa comune dell'UE, in particolare nello sviluppo di una dottrina strategica comune nei confronti della Russia.

Non sono solo i membri orientali a complicare ulteriormente gli sforzi di integrazione della difesa. La presenza di Stati ufficialmente neutrali porterà probabilmente ulteriori problemi nel portare avanti qualsiasi sviluppo strategico inclusivo. Svezia e Finlandia continuano a

³⁶⁷ **Bielanski S.**, *Polish-Russian Relations and the Burden of History: A Neighbour's View*, Italian Institute for International Political studies ISPI, 07 November 2017. <https://www.ispionline.it/en/publicazione/polish-russian-relations-and-burden-history-neighbours-view-18646.ispionline.it/en/publicazione>

³⁶⁸ **Gotkowska J.**, *The trouble with PESCO The mirages of European defence*, Warsaw, Centre for Eastern Studies, Number 69, February 2018, pp.10-11.

³⁶⁹ Council of the European Union, Council Decision establishing the list of projects to be developed under PESCO, , Brussels, 1 March 2018, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6393-2018-INIT/en/pdf>

³⁷⁰ **Gotkowska J.**, *The trouble with PESCO The mirages of European defence*, Warsaw, Centre for Eastern Studies, number 69, February 2018, p.11.

³⁷¹ **Magyar B.**, *Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary*, Budapest, Ceu Press, 2016.

³⁷² **Hegedűs D.**, *The Kremlin's Influence in Hungary Are Russian Vested Interests Wearing Hungarian National Colors?* DGAPkompakt, Nr. 8 / February 2016. <https://dgap.org/en/article/getFullPDF/27609>

³⁷³ **Marrone A.**, *Ue: difesa, parte Pesco, cooperazione strutturata permanente*, Affari Internazionali AI, 14 novembre 2017. <http://www.affarinternazionali.it/2017/11/ue-difesa-pesco-part/>

mantenere le loro politiche ufficiali di neutralità.³⁷⁴ La Finlandia, che come la Svezia non è membro della NATO, ha accolto con grande favore la PESCO. Nonostante un livello altissimo di ambizione, il governo finlandese sembra vedere nella PESCO una nuova modalità di cooperazione, certamente basata su impegni vincolanti, purché non diventino troppo stringenti.³⁷⁵ L'Estonia ha una visione che sembrava vicina a quella della Finlandia. Entrambi i paesi sono ancorati su una visione della PESCO che potremo definire soft, in quanto questi paesi, specialmente in campo industriale, desiderano mantenere ampio margine di manovra.³⁷⁶ Tali problematiche sono condivise anche dalla Romania e dagli altri stati baltici. Questi ultimi, a causa del loro desiderio di mantenere buoni rapporti con i loro Alleati dell'Europa occidentale (Germania e Francia) sono meno inclini a esprimere il loro scetticismo rispetto al processo d'integrazione europea.³⁷⁷ Del tutto diversa è la posizione assunta da Repubblica ceca e Slovacchia. Questi stati non attribuiscono alla NATO un ruolo strategico centrale al pari degli altri stati dell'Europa orientale in quanto non percepiscono una minaccia militare diretta dalla Russia. Entrambi i paesi guardano alla PESCO come un'opportunità, tuttavia, hanno anche espresso preoccupazione rispetto alla possibilità che le iniziative intraprese in seno alla PSDC siano un duplicato delle operazioni condotte dalla NATO, e che le compagnie di armi dell'Europa occidentale possano dominare la cooperazione militare e industriale all'interno dell'UE.³⁷⁸

La decisione dell'Irlanda di aderire alla PESCO è molto controversa, infatti in un primo momento si pensava lo stato non partecipasse al progetto. Molti hanno criticato la decisione della camera bassa irlandese di approvare questa iniziativa, che è stata percepita come una minaccia alla tradizionale politica di neutralità dell'Irlanda. Le critiche sono state respinte dal governo e da Fianna Fáil, il principale partito politico irlandese.³⁷⁹ Se si decidesse di adottare una vera forza unificata in tutto il continente, gli Stati neutrali, specialmente quelli che si trovano in aree critiche, potrebbero essere problematici.

Danimarca, Malta e Regno Unito sono gli unici Stati membri che hanno deciso di non aderire

³⁷⁴ **Ellison D.**, *PESCO: What Impact on European Defense?* January 11, 2018. <http://theforeignanalyst.com/pesco-what-impact-on-european-defense/>

³⁷⁵ **Mauro F., Santopinto F.**, *La Coopération Structurée Permanente Perspectives nationales et état d'avancement*, Direction Générale Des Politiques Externes de l'Union Département Thématique, 17 juillet 2017, p. 26. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU\(2017\)603842_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU(2017)603842_FR.pdf)

³⁷⁶ Ibidem.

³⁷⁷ **Gotkowska J.**, *The trouble with PESCO The mirages of European defence*, Warsaw, Centre for Eastern Studies, Number 69, February 2018, p.11.

³⁷⁸ Ibidem.

³⁷⁹ **Leahy P.**, *Ireland joins Pesco defence pact after Dáil vote*, December 15, 2017.

<https://www.irishtimes.com/news/world/europe/ireland-joins-pesco-defence-pact-after-d%C3%A1il-vote-1.3327831>

alla PESCO. La Danimarca usufruisce di una clausola di esclusione in materia di difesa grazie alla quale non partecipa all'elaborazione e all'attuazione delle decisioni e delle azioni dell'Unione che hanno implicazioni in tale ambito, fermo restando che non impedirà lo sviluppo di una più stretta cooperazione tra gli Stati membri in questo settore.³⁸⁰ Malta ha spiegato la decisione dalla sua neutralità e non allineamento sulla base della costituzione nazionale, che definisce Malta come uno "stato neutrale aderente a una politica di non allineamento e che rifiuta di partecipare a qualsiasi alleanza militare".³⁸¹ Il primo ministro maltese, Joseph Muscat, ha lasciato aperta la possibilità di una futura partecipazione alla PESCO a seconda di come proseguirà la realizzazione del progetto. Muscat ha rassicurato i maltesi che la difesa nazionale non soffrirà per non aver partecipato alla PESCO.³⁸² Malta può ancora contare sull'assistenza di altri Stati membri dell'UE in caso di crisi o conflitti, come previsto nella clausola di solidarietà (articolo 222 TFUE) e la clausola di assistenza reciproca (articolo 42, paragrafo 7, del TUE).³⁸³

Un'analisi diversa merita il Regno Unito che, com'è noto, non ha firmato la notifica di adesione il 13 novembre 2017 e per tale ragione rimarrà fuori dall'ambito PESCO. Il Regno Unito non avrà diritti decisionali sulla *governance* della PESCO o alcun veto sulla futura direzione strategica.

Il governo ha indicato la sua preferenza per la partecipazione a progetti terzi reciprocamente vantaggiosi, sebbene spetti agli Stati membri dell'UE determinare la portata di tale partecipazione.³⁸⁴ Il governo britannico non si è impegnato con la PESCO, ma sostiene la sua ambizione di sviluppare capacità militari che affrontino le carenze nei contesti UE e NATO. Essendo i progetti PESCO eseguiti sotto la responsabilità degli Stati membri, le capacità fornite non appartengono all'UE, ma possono essere utilizzate anche a supporto delle operazioni della NATO e delle Nazioni Unite.³⁸⁵ Post-Brexit il governo ha dichiarato il suo desiderio di mantenere un rapporto stabile in materia di sicurezza con l'Unione e di sviluppare capacità congiunte. Il Regno Unito sta cercando il modo migliore per

³⁸⁰ European Parliament, Permanent structured cooperation (PESCO): Beyond establishment, March 2018, p.6. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614739/EPRS_BRI%282018%29614739_EN.pdf

³⁸¹ Constitution of Malta, Chapter I (3), p.6. <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566>

³⁸² European Parliament, Permanent structured cooperation (PESCO): Beyond establishment, March 2018, p.6. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614739/EPRS_BRI%282018%29614739_EN.pdf

³⁸³ Vedi capitolo 1, paragrafo 1.4.

³⁸⁴ Mills C., *EU defence: the realisation of Permanent Structured Cooperation (PESCO)*, House of Commons Library, Briefing Paper N.8149, 2 May 2018. <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8149>

³⁸⁵ Ibidem.

raggiungere questo risultato, assicurando che le industrie della difesa e della sicurezza britanniche ed europee possano continuare a collaborare per fornire sicurezza e stabilità, garantendo al contempo una reciproca prosperità.

Un'ulteriore considerazione sulla PESCO riguarda l'inefficienza nelle industrie della difesa e la fruibilità delle forze nazionali. In una risoluzione del dicembre 2017³⁸⁶ sulla politica comune di sicurezza e difesa, gli eurodeputati hanno accolto positivamente gli sforzi per meglio coordinare le spese e ridurre gli sprechi; tuttavia hanno ricordato che: "in confronto agli Stati Uniti l'UE spende il 40% nella difesa ma genera solo il 15% della capacità, il che indica un problema di efficienza".³⁸⁷

I principali paesi dell'Europa occidentale hanno, nel corso degli ultimi anni (se non decenni), scelto di diminuire in maniera più o meno drastica le proprie spese per la difesa. La Francia ha effettuato un taglio del 4% circa, mentre la Gran Bretagna ha diminuito il proprio budget di quasi l'11%. Solo la Germania ha deciso, nel periodo in questione, un modesto aumento del 4,3%, ma la spesa totale rimane comunque ben inferiore rispetto a quanto Berlino si era impegnata ad investire in termini di PIL.³⁸⁸

Siamo quindi di fronte ad uno scenario chiaro. I budget della difesa sono in visibile se non drammatico declino, o sono in lieve aumento (come nel caso della Germania), ma in misura insufficiente a compensare i ritardi accumulati. I tagli, accompagnati da una difficoltà nello strutturare budget bilanciati tra le varie componenti di spesa, hanno determinato una consistente diminuzione delle capacità operative nelle forze armate. Non si prevede alcun miglioramento per il futuro, anzi, le prospettive sembrano indicare ulteriori restrizioni, che verosimilmente non permetteranno di costituire forze corrispondenti a quanto previsto nei rispettivi documenti strategici nazionali.³⁸⁹

³⁸⁶ Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2017 sulla relazione annuale sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune, 2017/2123(INI), <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0492+0+DOC+XML+V0//IT>

³⁸⁷ Parlamento europeo, *L'Unione europea sostiene gli investimenti militari congiunti*, 3-07-2018. <http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/security/20180122STO92206/l-unione-europea-sostiene-gli-investimenti-militari-congiunti>

³⁸⁸ **Briani V.**, *Eserciti in miniatura? La spesa militare di Francia, Gran Bretagna e Germania al tempo della crisi*, Istituto Affari Internazionali IAI, maggio 2015, p.18.

<http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/note/PI0106App.pdf>

³⁸⁹ *Ibidem* p.20.

Figura 8, Stati membri della PESCO



Fonte: EEAS, https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/49449/part-3-permanent-structured-cooperation-defence-pesco_it

3.6 Governance e procedure decisionali nella PESCO

La PESCO, come è già stato sottolineato, è un processo finalizzato ad approfondire la cooperazione in materia di difesa fra gli Stati membri dell'UE, che hanno la capacità e la volontà necessarie a sviluppare questa forma di collaborazione. La sua finalità riguarda lo sviluppo congiunto di capacità di difesa da mettere a disposizione delle operazioni militari dell'UE. Questo ha il duplice obiettivo di rafforzare le capacità dell'Unione, migliorando la sua credibilità in quanto partner internazionale per la sicurezza e, al contempo, di massimizzare l'efficacia della spesa per la difesa.³⁹⁰

La Cooperazione strutturata permanente non è stata concepita semplicemente come uno strumento per la realizzazione di progetti cooperativi liberamente coordinati tra diversi gruppi di stati membri. Nonostante ciò, va ricordato che, un certo grado di flessibilità dovrebbe essere assicurato attraverso l'approccio modulare, per consentire agli Stati di selezionare i progetti da sostenere all'interno della PESCO. Allo stesso tempo, è necessario

³⁹⁰ European Union External Action EEAS, Cooperazione strutturata permanente – PESCO, Bruxelles, 28/06/2018. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35780/cooperazione-strutturata-permanente-pesco_it

consolidare la coesione interna dei partecipanti, in modo da creare un centro di gravità stabile e affidabile in grado di rendere questo sforzo efficace ed efficiente. Il principio organizzativo dovrebbe essere che ogni Stato partecipante si unisca a tutti i progetti PESCO ad eccezione di quelli in cui non ha capacità da condividere o sviluppare insieme.³⁹¹

Per tale motivo risulta indispensabile definire il funzionamento e la *governance* della PESCO. A tale scopo è indispensabile analizzare il ruolo svolto dal Consiglio, responsabile di dettare gli indirizzi politici generali e il processo decisionale, nonché di valutare l'operato degli Stati membri.³⁹²

La PESCO si caratterizza, al pari di tutte le iniziative intraprese nel settore della Politica estera e di sicurezza comune, per un chiaro approccio intergovernativo. L'organo centrale del sistema di *governance* è il Consiglio, il quale decide secondo quanto stabilito dal Trattato di Lisbona all'articolo 46, paragrafo 6, ovvero all'unanimità dei partecipanti alla cooperazione. Questo sistema di voto ha il vantaggio di coinvolgere tutti i partecipanti senza che si possa creare un "*exclusive club*" all'interno del Consiglio.³⁹³ Tuttavia, considerata l'ampiezza della *membership*, il voto all'unanimità potrebbe comportare degli evidenti svantaggi specie in situazioni di crisi che richiedono un rapido processo decisionale. In questo senso sembra vi sia una tipica situazione di trade-off in cui l'efficacia della PESCO può essere garantita solo a spese di un altro obiettivo non meno importante, l'inclusività.³⁹⁴ Il Consiglio dovrà fornire la direzione strategica e l'orientamento politico alla PESCO; verificare l'attuazione degli impegni che hanno assunto i partecipanti; stabilire la lista dei progetti da sviluppare nell'ambito della PESCO, sia quelli a supporto dello sviluppo delle capacità, sia quelli a sostegno delle missioni e operazioni PSDC; stabilire norme comuni per la gestione dei progetti e definire i criteri per la partecipazione, in via eccezionale, di Stati terzi.³⁹⁵

³⁹¹ **Marrone A., Pirozzi N., Sartori P.**, *PESCO: an ace in the hand for european defence*, Istituto Affari Internazionali IAI, 12 March 2017, pp.4-5. http://www.iai.it/sites/default/files/eu60_9.pdf

³⁹² European Union External Action EEAS, *Cooperazione strutturata permanente – PESCO*, Bruxelles, 28/06/2018. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35780/cooperazione-strutturata-permanente-pesco_it

³⁹³ **Mauro F.**, *Permanent Structured Cooperation: national perspectives and state of play*, European Parliament, July 2017 p. 27. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU%282017%29603842_EN.pdf

³⁹⁴ **Revelas K.**, *Permanent Structured Cooperation: not a panacea but an important step for consolidating EU security and defence cooperation*, 1 st March 2018, Centre international de formation européenne, CIFE, p. 3. https://www.cife.eu/Ressources/FCK/files/publications/policy%20paper/2018/CIFE_PP67_Revelas_Permanent_Structured_Cooperation_March2018.pdf

³⁹⁵ **Gilioli F.**, (a cura di), *Note su atti dell'Unione Europea*, nota n. 122, Verso la difesa europea: la Cooperazione Strutturata Permanente, 13 dicembre 2017, pp. 6-7. <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01062567.pdf>

Ogni progetto, una volta approvato dal Consiglio, verrà gestito dai soli paesi che vi partecipano. Gli stati membri ricoprono un ruolo centrale nella PESCO, il che significa che le principali decisioni e attività sono responsabilità dei paesi partecipanti. Questo risulta evidente se si considerano alcune procedure nelle quali l'UE non è nemmeno consultata, come ad esempio la sospensione di uno Stato membro della PESCO. Se uno stato non soddisfa più le condizioni necessarie, il Consiglio ristretto agli Stati partecipanti, ad eccezione dello Stato in questione, può stabilirne la sospensione a maggioranza qualificata.³⁹⁶ L'articolo 46 del TUE non specifica se si tratti di un'esclusione temporanea o permanente. Allo stesso modo, non fornisce una normativa dettagliata per l'annullamento della decisione, nella misura in cui fosse prevista una sospensione temporanea. Le istituzioni dell'UE sono completamente escluse da questo processo, essendo gli Stati gli unici autorizzati ad escludere un membro.³⁹⁷ Il potere conferito agli Stati membri della PESCO è visibile nelle procedure decisionali previste all'interno della struttura. Tutte le decisioni e le raccomandazioni devono essere prese all'unanimità dai partecipanti.³⁹⁸ Infine, il processo di ritiro di uno Stato è un'altra prova di indipendenza. Un membro che desideri abbandonare la cooperazione deve notificare la sua decisione al Consiglio, che prenderà atto del suo ritiro. In questo senso non sono previste sanzioni o procedure particolarmente restrittive per uno stato che desideri abbandonare la Cooperazione.³⁹⁹

Ogni progetto operativo avrà un proprio meccanismo di *governance*, stabilito dai paesi contribuenti, i quali, a loro volta, beneficeranno del sostegno di vari organismi dell'UE, in particolare l'Agenzia europea per la difesa (AED) e il servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), sotto la supervisione generale dell'Alto rappresentante.⁴⁰⁰

La procedura di approvazione dei progetti prevede una proposta da parte di un gruppo di Stati membri e una decisione unanime del Consiglio. Tale decisione può essere preceduta da una raccomandazione dell'Alto rappresentante, che deve, a sua volta, tener conto del parere del Comitato militare UE (EUMC) e verificare il parere, rispettivamente, del Servizio europeo di azione esterna (SEAE), ovvero dell'Agenzia europea per la difesa (AED), a

³⁹⁶ Sciences Po Strasbourg – Master 2 Politiques européennes Working group n°5 – Eurocorps, *The Permanent Structured Cooperation: an opportunity or a brake for a new start of a coherent and united European defence?* p.8. <http://mastereurope.eu/wp-content/uploads/2018/04/G5-PESCO-Rapport-d%C3%A9tude.pdf>

³⁹⁷ Ibidem.

³⁹⁸ Ibidem.

³⁹⁹ Ibidem p.9.

⁴⁰⁰ **Fiott, D., Missiroli A., Tardy T.**, *Permanent Structured Cooperation: What's in a name?* European Union Institute for Security Studies, Chaillot Paper 142 Paris, November 2017 p.32. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_142_ONLINE.pdf

seconda che il progetto tratti aspetti operativi o di sviluppo delle capacità.⁴⁰¹ Il SEAE, l'AED e lo Stato maggiore dell'UE eserciteranno congiuntamente le funzioni di segretariato della PESCO.

Ciascuno Stato membro partecipante è tenuto a presentare ogni anno un piano nazionale di attuazione per valutare l'adempimento degli impegni vincolanti sottoscritti. L'Alto Rappresentante presenta annualmente al Consiglio una relazione sullo stato d'attuazione della PESCO e sull'adempimento degli impegni da parte dei singoli Stati membri.⁴⁰² Tuttavia è bene sottolineare che esiste un secondo livello di valutazione relativo allo stato d'attuazione dei progetti. In entrambi i casi, saranno l'AED, il SEAE, lo Stato maggiore dell'UE (EUMS) insieme alla capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC) a valutare i progressi ottenuti da un punto di vista operativo. Problemi di disponibilità, l'interoperabilità, flessibilità e schierabilità delle forze saranno oggetto di particolare attenzione, in riferimento a ciascuno degli impegni assunti.⁴⁰³

Il funzionamento della Cooperazione strutturata permanente si basa, come già detto, su un sistema di *governance* multilivello che riflette l'eterogeneità dei paesi europei. Poiché la difesa e la sicurezza sono considerate parti inalienabili della sovranità, è stato adottato un metodo di *governance* tipicamente intergovernativo.⁴⁰⁴

Il primo livello di *governance* è noto come "livello globale" e riguarda le nuove adesioni, la sospensione di uno Stato membro nel caso di mancata attuazione dei suoi impegni e la revoca dei membri. La possibilità di escludere uno Stato membro che non abbia ottemperato ai propri obblighi rappresenta un potente incentivo politico per garantire maggiore efficacia alla PESCO, considerata l'ampiezza della *membership* al suo interno. Sembra improbabile che un membro possa essere escluso, ma questo strumento legale può essere visto come un compromesso tedesco a favore della posizione francese.⁴⁰⁵

Il secondo livello di *governance* della PESCO riguarda la fase di gestione del progetto. In questa fase, gli Stati membri presentano progetti che devono essere sviluppati

⁴⁰¹ Ibidem.

⁴⁰² European Union External Action EEAS, *Cooperazione strutturata permanente – PESCO*, Bruxelles, 28/06/2018. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35780/cooperazione-strutturata-permanente-pesco_it

⁴⁰³ **Fiott, D., Missiroli A., Tardy T.**, *Permanent Structured Cooperation: What's in a name?* European Union Institute for Security Studies, Chaillot Paper 142 Paris, November 2017 p.32. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_142_ONLINE.pdf

⁴⁰⁴ Sciences Po Strasbourg – Master 2 Politiques européennes Working group n°5 – Eurocorps, *The Permanent Structured Cooperation: an opportunity or a brake for a new start of a coherent and united European defence?* p.14. <http://mastereurope.eu/wp-content/uploads/2018/04/G5-PESCO-Rapport-d%C3%A9tude.pdf>

⁴⁰⁵ Vedere capitolo 3, paragrafo 3.2.

congiuntamente. Condividere le esigenze, i finanziamenti e le conoscenze tecniche tra gli Stati membri e le istituzioni europee è un modo efficace per ridurre i costi dei programmi e migliorare le *performances* dal punto di vista pratico. Affinché il coordinamento tra gli stati funzioni efficacemente e sia armonizzato alla politica estera comune dell'Unione, la PESCO è supportata dal personale amministrativo del SEAE. Una posizione fondamentale in tema di coordinamento è svolta dall'Alto rappresentante, sostenuto anche dallo Stato maggiore dell'Unione europea (EUMS), che svolge il ruolo di comitato consultivo dedicato alle questioni di difesa da un punto di vista operativo.⁴⁰⁶

È il caso di sottolineare che gran parte delle funzioni che garantiscono il funzionamento della PESCO sono svolte dall'AED. In particolare, l'Agenzia svolge un ruolo centrale nel contribuire alla valutazione periodica dei contributi degli Stati membri per quanto riguarda le capacità e nell'implementazione dei principali programmi di equipaggiamento europei.⁴⁰⁷

Figura 9, Governance della PESCO



Fonte: European Parliament,

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU%282017%29603842_EN.pdf

⁴⁰⁶ Sciences Po Strasbourg – Master 2 Politiques européennes Working group n°5 – Eurocorps, *The Permanent Structured Cooperation: an opportunity or a brake for a new start of a coherent and united European defence?* p.15. <http://mastereurope.eu/wp-content/uploads/2018/04/G5-PESCO-Rapport-d%C3%A9tude.pdf>

⁴⁰⁷ **Mauro F.**, *Permanent Structured Cooperation: national perspectives and state of play*, European Parliament, July 2017, p. 28.

http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU%282017%29603842_EN.pdf

Dopo aver analizzato il funzionamento e la governance della PESCO, è necessario specificare cosa differenzia questo progetto dalle precedenti iniziative. Prima di procedere con l'esame delle principali innovazioni introdotte dalla PESCO, è necessario ricordare che questa forma di Cooperazione si differenzia dall'istituto generale della cooperazione rafforzata di cui agli articoli 326 e seguenti del TFUE, oltre che per l'oggetto specifico, per il fatto che per la sua istituzione non è richiesta l'unanimità dei voti nel Consiglio ma solo la maggioranza qualificata e non è altresì richiesto un numero minimo di partecipanti.⁴⁰⁸ La Cooperazione Strutturata Permanente non rappresenta l'unico esempio di cooperazione rafforzata "speciale" previsto dai trattati, basti pensare all'Eurozona o allo spazio Schengen.⁴⁰⁹

Una delle principali innovazioni della PESCO riguarda il sistema di verifica degli impegni assunti dagli stati, che può, in caso di mancato adempimento, portare alla sospensione del partecipante stesso. Essendo le decisioni del Consiglio giuridicamente vincolanti, la PESCO, a differenza di altre iniziative, ha più credibilità e non sembra destinata a esaurirsi nel breve periodo. I processi precedentemente avviati in questo ambito hanno visto il loro punto d'arrivo dopo un anno o due, quando divenne chiaro che gli stati non avrebbero ottemperato ai propri impegni. La stessa cosa non si può dire della PESCO, in quanto è previsto che il Consiglio dei ministri valuti annualmente che gli stati membri stiano rispettando i loro impegni, sulla base della relazione dell'Alto rappresentante.⁴¹⁰ Come già sottolineato, gli stati stessi dovranno produrre un piano nazionale di attuazione annuale, procedura prevista anche nella NATO con il Processo di pianificazione della difesa della (NDPP).⁴¹¹ Questo non garantisce che gli stati raggiungano tutti gli obiettivi prefissati, ma significa che dovranno dar conto, in mancanza di un esito positivo, sia agli altri stati membri, sia agli organi preposti al controllo.⁴¹² Inoltre, i progetti contenuti nella PESCO, essendo assunti collettivamente, sono più difficili da ignorare, poiché una volta che uno stato si impegna in uno specifico progetto multinazionale non può ritirarsi senza ledere gli interessi degli altri

⁴⁰⁸ **Gilioli F.**, (a cura di), *Note su atti dell'Unione Europea*, nota n. 122, 13 dicembre 2017, p. 2.
<https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01062567.pdf>

⁴⁰⁹ Ibidem.

⁴¹⁰ **Biscop S.**, *European Defence: Give PESCO a Chance*, vol. 60 no. 3 | June–July 2018, pp.162-163.
<https://biblio.ugent.be/publication/8565071/file/8565073.pdf>

⁴¹¹ Processo di pianificazione della difesa della NATO, https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm

⁴¹² **Biscop S.**, *European Defence: Give PESCO a Chance*, vol. 60 no. 3 | June–July 2018, p.163.
<https://biblio.ugent.be/publication/8565071/file/8565073.pdf>

Stati partecipanti. In questo contesto, gli stessi partecipanti fungeranno da vincolo, rendendo potenzialmente la PESCO più solida del NDPP.⁴¹³

Il valore aggiunto della PESCO, rispetto ai progetti precedentemente delineati, risiede nella volontà di allineare l'apparato di difesa degli Stati membri. Fino ad ora, è successo l'opposto. La pianificazione della difesa degli Stati è stata strettamente nazionale, con un conseguente individualismo degli stati europei senza che vi fosse una collaborazione davvero stingente nel quadro dell'Unione. La necessità di cooperazione è esplosa quando gli stati sono diventati maggiormente consapevoli che un simile isolamento avrebbe funzionato solo se ogni Stato avesse avuto a disposizione un budget per la difesa molto elevato e un numero di truppe abbastanza grande da mantenere autonomamente.⁴¹⁴ I dati empirici hanno dimostrato che un simile approccio strategico non era sostenibile per gli stati europei.⁴¹⁵ La PESCO potrebbe potenzialmente cambiare questo sistema in quanto la Cooperazione strutturata permanente permette agli Stati partecipanti sia di pianificare insieme che di decidere quale contributo ogni singolo Stato apporterà. L'obiettivo è arrivare a un pacchetto di forze coerenti a spettro completo da poter utilizzare per svolgere i progetti con la massima efficacia. Questo renderebbe la PESCO il nucleo della difesa nel quadro dell'UE e allo stesso tempo il pilastro europeo della NATO.⁴¹⁶

Questo pacchetto di forze comuni, condivise dai partecipanti, sarà utilizzato per l'espletamento di obiettivi continuamente rivisti e aggiornati ogni qual volta vi sia una evoluzione nei mezzi e nelle capacità a disposizione. Un'ulteriore innovazione della PESCO può essere individuata proprio nella sua potenziale capacità di andare oltre la semplice condivisione di capacità militari. Una volta acquisiti i supporti bellici, la PESCO prevede che questi non vengano suddivisi tra gli Stati che hanno preso parte al loro sviluppo, ma che siano utilizzati come capacità multinazionali permanenti.⁴¹⁷

Coloro che partecipano alla PESCO dovrebbero impegnarsi nello sviluppo di un'unica piattaforma, soprattutto se vi è la reale volontà che nuove capacità entrino negli arsenali europei entro il 2030. La Cooperazione ha il vantaggio di eliminare gli sprechi causati

⁴¹³ Ibidem.

⁴¹⁴ **Biscop S.**, *Differentiated Integration in Defence: A Plea for PESC*, Istituto Affari Internazionali IAI, 6 February 2017, p.4. http://www.iai.it/sites/default/files/eu60_1.pdf

⁴¹⁵ Ibidem.

⁴¹⁶ **Biscop S.**, *Oratio pro PESCO*, Egmont Paper 91, January 2017, pp.7-8. <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/01/ep91.pdf?type=pdf>

⁴¹⁷ Ibidem.

dall'elaborazione di programmi europei eterogenei che divergono tra loro e non possono competere con quelli di potenze globali come gli Stati Uniti.⁴¹⁸

Se la PESCO diventasse il quadro di riferimento per le operazioni europee, nel contesto della PSDC, della NATO e dell'ONU, gli Stati membri finirebbero per pianificare la difesa, lo sviluppo delle capacità e le operazioni in maniera molto più integrata. L'esperienza comune all'interno di un unico quadro di riferimento potrebbe gradualmente produrre un sensibile allineamento tra gli stati, nei modi di operare e, in definitiva, nelle loro culture strategiche, che fin ora non si è mai verificata.⁴¹⁹

Infine, un ulteriore elemento innovativo della PESCO è rappresentato dal fatto che, attraverso questo strumento, i paesi partecipanti più piccoli acquisiranno rilevanza e al contempo si produrranno dei vantaggi positivi anche per gli stati più grandi. Per quanto concerne i primi, ancorando le loro forze armate a formazioni multinazionali, sarebbero in grado di destinare una quota maggiore delle loro spese di difesa al mantenimento e al dispiegamento delle loro restanti unità militari e al contempo potrebbero garantirsi una maggiore influenza sulle decisioni multinazionali rispetto al loro peso specifico.⁴²⁰

Per quanto concerne gli Stati membri più grandi, questi dovrebbero fornire le principali strutture multinazionali, senza dover necessariamente includere tutte le proprie forze all'interno. In cambio, sarebbero in grado di acquisire nuove capacità strategiche e allo stesso tempo mantenere la schierabilità delle forze a loro disposizione.⁴²¹ È necessario rilevare che la PESCO non comporta in nessun caso una perdita di sovranità. Poiché le unità militari all'interno delle formazioni multinazionali rimarrebbero nazionali, ciò che comporta la PESCO è la condivisione delle capacità per garantire un maggior raggio d'azione a un più alto livello.⁴²²

Proprio perché la PESCO è profondamente inserita nel quadro istituzionale Ue, nel disegnarla viene sancito il suo legame con altre due importanti iniziative in corso. Da un lato la *Coordinated annual Review of Defence (CARD)*, ovvero il meccanismo di coordinamento tra i ministri della Difesa Ue per la pianificazione delle capacità militari nazionali, previsto dalla EU Global Strategy e che verrà attuato nel 2018 con il sostegno dell'Eda. Dall'altro

⁴¹⁸ Ibidem 8.

⁴¹⁹ Ibidem.

⁴²⁰ **Biscop S.**, *Oratio pro PESCO*, Egmont Paper 91, January 2017, p.9.
<http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/01/ep91.pdf?type=pdf>

⁴²¹ Ibidem.

⁴²² **Coelmont J.**, *Permanent Sovereign Cooperation to Underpin the EU Global Strategy*, Brussels, Egmont, December 2016 (Security Policy Brief No. 80), p.1. <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/12/SPB80.pdf?type=pdf>

lo *European Defence Fund* (EDF), lanciato dalla Commissione europea alla fine del 2016 per finanziare la ricerca in ambito militare all'interno dell'Ue, per la prima volta nella storia dell'Unione, e per co-finanziare i progetti cooperativi di sviluppo e acquisizione di equipaggiamenti che vedono la partecipazione di almeno due Stati membri. Il combinato disposto dei fondi Ue, del coordinamento ministeriale in ambito Eda e della spinta istituzionale e politica PESCO, rappresenta davvero un nuovo percorso verso la difesa europea.⁴²³

Particolare attenzione merita la proposta della Commissione europea per la creazione di un Fondo europeo per la difesa che, a partire dal prossimo ciclo di bilancio (2021-27), includerà 5 miliardi di euro all'anno, con cui è possibile finanziare fino al 20% dal bilancio dell'UE per i progetti multinazionali che affrontano un problema comune. Per i progetti che rientrano nel quadro PESCO, è previsto un bonus aggiuntivo del 10% rispetto ai 35 miliardi di euro già utilizzati. Il Fondo europeo di difesa rappresenta una nuova potenziale fonte di finanziamento comune che, se usata per lanciare un numero limitato di progetti chiave, può sostenere in modo non trascurabile le iniziative intraprese dai partecipanti.⁴²⁴

3.7 Conclusione

La PESCO mira a consentire agli stati membri dell'UE di essere maggiormente in grado di garantire la difesa e la sicurezza dell'UE e dei suoi cittadini. In pratica, ciò implica la possibile implementazione di operazioni che sono facilitate, in termini politici e operativi, nel quadro della PESCO. La PESCO, così come è stata articolata, non risponde alla visione che i pensatori originali avevano previsto, essendo stata realizzata solo successivamente alla sua elaborazione teorica. L'idea di "avanguardia" e di "operazioni più impegnative" inizialmente previste nella sua formulazione sono state gradualmente accantonate a favore di un progetto ambizioso e modulare. Queste esigenze sono state il risultato di una convergenza tutt'altro che naturale tra posizioni e esigenze molto diverse che hanno caratterizzato i principali promotori del progetto, la Francia e la Germania. Nonostante vi sia stata una sintesi tra le due posizioni le difficoltà non si sono arrestate in quanto questo progetto, cui partecipano quasi tutti i membri dell'UE, è stato recepito in maniera molto

⁴²³ Marrone A., *Ue: difesa, parte PESCO, cooperazione strutturata permanente*, Affari Internazionali AI, 14 novembre 2017. <http://www.affarinternazionali.it/2017/11/ue-difesa-pesco-parte/>

⁴²⁴ Ibidem.

diversa dai suoi partecipanti. Alcuni stati si sono dimostrati convinti promotori di questa iniziativa, altri pur avendo aderito mostrano ancora perplessità circa gli obiettivi e l'assetto finale della PESCO, altri sono stati con un'intrinseca tendenza alla neutralità che poco si adatta alla natura politico-militare della Cooperazione strutturata permanente.

La possibilità che questi sforzi di convergenza diano i risultati sperati e ancora da dimostrare, così come l'effettiva capacità degli stati partecipanti di assumere un ruolo più operativo nel panorama internazionale. In particolare, il nodo cruciale riguarda le differenti culture strategiche, le posizioni nazionali avverse al rischio, le diverse valutazioni delle minacce, i deboli meccanismi di finanziamento per le operazioni e il legame incerto tra la PSDC e gli obiettivi di politica estera nazionali. Nondimeno, la speranza in questa iniziativa risiede nel merito di aver ideato un riavvicinamento strutturato e di lungo periodo nelle politiche di difesa che impegnano gli stati membri partecipanti in un modo assolutamente inedito. Il valore aggiunto della PESCO è quello di fornire un quadro comune in cui operare, oltre agli strumenti legislativi e normativi dell'UE e alle risorse di bilancio. Un quadro politico comune aiuta a garantire la coerenza dei diversi sforzi e promuove la disciplina di un gruppo che è favorevole a un obiettivo comune; assicura continuità nel tempo, il che è particolarmente importante in questo caso, poiché la cooperazione nell'ambito della difesa è un processo a lungo termine e i risultati hanno bisogno di tempo per concretizzarsi; infine contribuisce a sfruttare al meglio la complementarità tra le capacità e le risorse degli Stati membri.

Sarà cruciale che gli stati riescano a superare le loro posizioni divergenti in tema di difesa e a conciliare culture strategiche molto differenti, adottando un approccio complementare. Piuttosto che enfatizzare le differenze nazionali, la PESCO potrebbe avere il successo sperato solo se venisse realmente percepita dai partecipanti come quadro di riferimento per lo sviluppo di capacità e operazioni in maniera integrata. Inoltre, va considerata l'inefficienza delle industrie della difesa di molti paesi e l'inadeguatezza degli armamenti nazionali a causa delle restrizioni del budget in questo settore. Nonostante il supporto del Fondo europeo per la difesa ai progetti PESCO, è auspicabile un incremento delle spese nazionali per garantire le capacità necessarie alla realizzazione dei progetti. Non meno problematica risulta la governance della PESCO. Infatti, il sistema del voto all'unanimità all'interno del Consiglio comporta una notevole lentezza decisionale che, sommata all'assetto intergovernativo della PESCO, potrebbe causare non poche problematiche al funzionamento dell'intera struttura. In definitiva, è necessario che queste criticità siano risolte se si vuole rendere la Cooperazione Strutturata Permanente efficiente e, più in generale, la difesa europea solida per la realizzazione degli scopi ambiziosi prefissati.

Capitolo IV

Difficoltà e prospettive europee nello scenario internazionale

4.1 Introduzione

L'Unione europea è un'entità ibrida, caratterizzata da una commistione di elementi intergovernativi e sovranazionali, la cui proiezione esterna si traduce in un'ampia gamma di politiche e strumenti di soft e hard power. Nel corso degli anni, l'Ue si è affermata come attore di sicurezza a livello internazionale, utilizzando i mezzi tipici di una potenza "civile", tra cui gli strumenti economico e commerciale, il dialogo politico, la cooperazione regionale e gli aiuti umanitari e allo sviluppo. Più recentemente, ed in particolare dopo la definizione della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD) e di una Strategia europea di sicurezza, l'Unione si è progressivamente dotata di strutture e mezzi militari e di difesa, inaugurando una nuova fase "operativa" della sua presenza nel contesto di sicurezza globale. Nonostante i timidi progressi negli ultimi dieci anni, è legittimo nutrire dubbi sull'efficacia di tale politica comunitaria, senza per questo cadere nell'euroscetticismo. L'Unione europea, fondata sul commercio e sullo stato sociale, non sarà mai una superpotenza militare, a meno che non rinunci alla propria "identità civile" a favore di un approccio strategico-militare più rigoroso e definito.

Nonostante questa premessa è bene sottolineare che il quadro europeo è parzialmente cambiato con l'adozione della PESCO. Questo progetto ha aperto grandi aspettative circa la possibilità di creare un sistema di sicurezza europeo più cooperativo e efficace, fermo restando che l'istituzione della Cooperazione Strutturata Permanente non ha come obiettivo la creazione di un sistema militare unificato, né tantomeno, la creazione di un esercito europeo. La PESCO rappresenta un primo passo per ripensare la politica di difesa all'interno dell'architettura europea. Il vero valore aggiunto è però una certa dose di ambizione politica, che può fungere da perno per una futura integrazione in tema di sicurezza più concreto. In un certo senso si potrebbe replicare quel processo di *spillover* che ha portato gradualmente, e nell'arco di più decenni, a una forte integrazione economica e monetaria.

Questi elementi positivi, per quanto encomiabili, non sono sufficienti a superare le criticità che ancora permangono all'interno dell'Unione in questo settore. In particolare, è da

sottolineare che la penuria di una visione strategica condivisa degli stati membri ha creato grossi problemi nella definizione di un indirizzo politico univoco per la gestione delle crisi internazionali. Al contempo, l'assenza di una catena di comando unificata efficiente rende difficile il controllo operativo e gestionale delle risorse militari messe a disposizione dagli stati membri. Infine, vi è da considerare che il trasferimento di sovranità in materia di difesa, da sempre osteggiato dagli stati comunitari, ha reso il processo integrativo in materia di sicurezza e difesa molto più complicato che in altri settori, causando dei problemi di difficile gestione sia a livello europeo che nazionale. Queste difficoltà sembrano destinate a rimanere immutate nel prossimo futuro, lasciando la politica di sicurezza e difesa in un limbo ancora non definito.

4.2 L'Unione Europea: potenza civile o potenza militare?

Il dibattito sulla natura dell'Ue come potenza civile o militare ha attirato notevole attenzione tra gli studiosi di scienze politiche europee. La sua struttura ibrida e la sua continua evoluzione hanno aperto questa discussione che non sembra destinata a trovare una risposta nel breve periodo. È necessario comprendere se l'approccio e il modo di operare dell'UE in politica estera rientri nel quadro di una potenza civile, militare o normativa, o se, al contrario, non sia rintracciabile in nessuna di queste categorie.⁴²⁵

All'inizio degli anni Settanta, François Duchêne introdusse il termine "potere civile" per definire la posizione dell'Europa (occidentale) nel mondo. Secondo Duchêne la CEE doveva fondarsi sul potere economico e in maniera del tutto residuale sulle forze armate.⁴²⁶ È importante sottolineare che, nei primi anni '70, l'idea generale sui rapporti di potere prevedeva il declino della potenza militare a vantaggio della componente economica.⁴²⁷ Secondo questa teoria, l'Europa non sarebbe diventata una superpotenza militare, perché, i mezzi civili internazionali avrebbero assunto un ruolo centrale a livello globale.⁴²⁸

⁴²⁵ **Trott W.**, *An analysis of civilian, military and normative power in EU foreign policy*. Polis Journal Vol.4, Winter 2010, p.2. <http://www.polis.leeds.ac.uk/assets/files/students/student-journal/ma-winter-10/trott-e.pdf>

⁴²⁶ **Dûchene F.**, *The European Community and the Uncertainties of Interdependence* in Kohnstamm, M. and Hager, W. (eds.). *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*. London, Macmillan, 1973, p. 19.

⁴²⁷ **Trott W.**, *An analysis of civilian, military and normative power in EU foreign policy*. Polis Journal Vol.4, Winter 2010, p.4. <http://www.polis.leeds.ac.uk/assets/files/students/student-journal/ma-winter-10/trott-e.pdf>

⁴²⁸ **Orbie J.**, *Everything but arms: a civilian power Europe at work?*, European Consortium for Political Research (ECPR), 13th – 18th April 2004, p.2. <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/85d4c2c4-2aeb-4721-9e06-4ab16902811f.pdf>

L'idea di potenza civile viene esplicitata in maniera molto puntuale da Maull, il quale ne identifica le caratteristiche di fondo: "l'accettazione della necessità di cooperazione con gli altri nel perseguimento di obiettivi internazionali; la concentrazione su mezzi non militari, soprattutto economici, per assicurare obiettivi nazionali, con il potere militare lasciato come strumento residuo che serve essenzialmente a salvaguardare altri mezzi di interazione internazionale; e la volontà di sviluppare strutture sovranazionali per affrontare le questioni critiche della gestione internazionale."⁴²⁹ In questo senso l'Europa sembra rispondere perfettamente a questa descrizione.

L'idea di Europa intesa come potenza militare ha trovato particolare risonanza tra gli studiosi a partire dallo sviluppo della PESD. Uno dei primi accademici a sostenere che l'Unione dovesse dotarsi di capacità militari è stato Hedley Bull. Secondo questo autore, il "potere civile" dell'Europa costituiva una risorsa inefficace e insufficiente nelle relazioni internazionali, soprattutto perché il potere militare rimaneva ancora dominante. Bull sosteneva, inoltre, che se la CE avesse voluto ottenere un ruolo centrale, avrebbe dovuto sviluppare le proprie capacità di difesa.⁴³⁰ Egli cercava di dimostrare l'impossibilità di essere una potenza sulla scena mondiale senza avere a disposizione consistenti strumenti operativi.

Lo sviluppo di capacità autonome è aumentato considerevolmente negli ultimi anni. In questo contesto, la PESD ha avuto un ruolo essenziale nel favorire il miglioramento delle strutture militari degli Stati membri. Inoltre, con l'attuazione della Politica estera e di sicurezza comune, l'atteggiamento di alcuni stati membri verso la partecipazione a operazioni militari, come Irlanda e Germania, è significativamente cambiato.⁴³¹ Prima di allora, gli schieramenti effettuati dalle forze armate europee al di fuori dell'Europa erano limitati in gran parte alle missioni di mantenimento della pace avviate dalle Nazioni Unite.⁴³² La visione di un'Europa come potenza militare risulta più convincente se si considerano le ultime iniziative in questa direzione, in particolare l'istituzione della Cooperazione Strutturata Permanente.

⁴²⁹ **Maull, H.** *Germany and Japan: The New Civilian Powers*. Foreign Affairs, 69 (5), 1990, pp.

92-93. <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/1990-12-01/germany-and-japan-new-civilian-powers>

⁴³⁰ **Bull H.**, *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?* Journal of Common Market Studies, 21 (1), 1982, p.152. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.1982.tb00866.x>

⁴³¹ **Menon A.**, *Empowering Paradise? The ESDP at Ten*. International Affairs, 85 (2), 2009, p.233. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-2346.2009.00791.x>

⁴³² **Giegerich, B., Wallace, W.**, *Not Such a Soft Power: the External Deployment of European Forces*. Survival, 46 (2), 2004, p.167. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396330412331343713>

È difficile individuare una sola natura all'interno dell'Unione Europea. A questo proposito è opportuno considerare un terzo concetto, quello di potere normativo, che sta diventando sempre più attraente in riferimento all'UE. Ian Manners è diventato uno dei maggiori promotori della nozione di Europa come potenza normativa. Egli sostiene che, al di là del dibattito sul potere civile o militare, è possibile pensare l'identità e il ruolo internazionale dell'Unione come espressione del potere normativo.⁴³³

Secondo Manners, l'UE rappresenta un tipo di attore del tutto nuovo all'interno del sistema internazionale.⁴³⁴ L'identità dell'UE, così come la sua proiezione esterna, sono fondamentalmente basati su una serie di valori comuni condivisi tra gli stati membri, che vengono proiettati anche attraverso la politica estera.⁴³⁵ Queste norme differenziano l'UE dagli attori statali tradizionali che agiscono secondo un paradigma realista in cui le preoccupazioni legate alla sicurezza superano quelle etiche.⁴³⁶ Anche questa interpretazione potrebbe essere considerata valida se si tiene conto dei meccanismi attraverso i quali l'UE diffonde le sue norme, come l'uso della condizionalità positiva e negativa nei suoi accordi con terzi, la fornitura di assistenza allo sviluppo e l'utilizzo di mezzi diplomatici come dialoghi bilaterali. Questi strumenti adoperati dall'Unione suggeriscono la sua intenzione di essere un promotore di norme internazionali.⁴³⁷

L'Unione europea è sempre stata considerata (erroneamente) una potenza civile con una forte prevalenza di mezzi non militari. È difficile stabilire fino a che punto l'integrazione militare sia perseguibile senza ledere il concetto di potenza civile. La dicotomia tra i due poteri risulta superata, considerato che in alcuni casi una potenza civile potrebbe dover ricorrere a mezzi militari, almeno secondo il discorso dominante nella politica estera europea.⁴³⁸

Queste interpretazioni rendono evidente che l'Unione europea rappresenta un *unicum*. Se tale differenziazione sia radicata nelle sue procedure e strutture decisionali, nella sua base

⁴³³ **Manners I.**, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* Journal of Common Market Studies, 40 (2), 2002, p.238. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1468-5965.00353>

⁴³⁴ Ibidem p.240.

⁴³⁵ Ibidem p.241.

⁴³⁶ **Hyde-Price A.** *A 'tragic actor'? A realist perspective on 'ethical power Europe*, 01 February 2008. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2346.2008.00687.x>

⁴³⁷ **Lee M.**, *A step as normative power: the EU's human rights policy towards North Korea*, Asia Europe Journal, 10, 2012, pp. 49-51. <https://slideheaven.com/a-step-as-normative-power-the-eus-human-rights-policy-towards-north-korea.html>

⁴³⁸ **Orbie J.**, *Everything but arms: a civilian power Europe at work?*, European Consortium for Political Research (ECPR), 13th – 18th April 2004, p.13. <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/85d4c2c4-2aeb-4721-9e06-4ab16902811f.pdf>

istituzionale, nelle disposizioni normative, nell' impatto in politica estera o semplicemente nell' approccio diverso da quello di altri attori internazionali, è difficile da stabilire. Tuttavia, la creazione di una politica estera di sicurezza e difesa rappresenta la fine effettiva dell'UE come una sola "potenza civile".⁴³⁹

Infatti, nonostante alcune delle sue attività e politiche possano rientrare in questa categoria, non tutte lo sono. Gli autori che sostengono l'idea che l'UE sia una potenza civile argomentano indirettamente che i mezzi usati siano irrilevanti, nella misura in cui un attore può avvalersi di capacità militari senza rinunciare alla sua natura.⁴⁴⁰ Questo assunto trova il proprio supporto teorico nella definizione di potere civile di Maull, il quale afferma che le potenze inserite in questa categoria si concentrano su mezzi non militari, principalmente economici, per perseguire i loro obiettivi, ma mantengono il potere militare per salvaguardare i propri interessi a livello internazionale.⁴⁴¹

Sostenere che l'Unione sia una potenza civile perché adoperi strumenti militari in maniera residuale, è fuorviante, in quanto rappresenta una collocazione errata dell'UE, che sarà sempre inquadrata come potenza civile, nonostante non utilizzi esclusivamente questi mezzi.⁴⁴²

Alla luce di queste considerazioni, è opportuno considerare l'Unione europea al pari di qualsiasi altro attore internazionale, lungo uno spettro tra i due tipi ideali di potere, civile e militare.⁴⁴³ I concetti di potenza militare, civile e normativa, separatamente considerati, sono incompleti perché cercano di inquadrare l'Unione europea in una categoria troppo definita che mal si concilia con la sua natura in continua evoluzione. L'Unione, anche se in misura diversa, rientra in tutte queste categorie e al contempo non è classificabile in nessuna di esse a livello definitivo.

⁴³⁹ **Tonra B.**, *The European Union as a Global Actor*, October 7, 2009, pp.22-23.
https://www.ucd.ie/t4cms/tonra_2008_europeanunion.pdf

⁴⁴⁰ **Smith K.E.**, *Beyond the civilian power EU debate*. <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2005-3-page-63.htm#no4>

⁴⁴¹ **Maull H.W.**, *Germany and Japan: The New Civilian Powers*, *Foreign Affairs*, 69 (5), 1990, pp.92-93.
<https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/1990-12-01/germany-and-japan-new-civilian-powers>

⁴⁴² **Smith K.E.**, *Beyond the civilian power EU debate*. <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2005-3-page-63.htm#no4>

⁴⁴³ *Ibidem*.

4.3 Aspettative e criticità aperte dalla PESCO

Molti politici europei hanno definito la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO) come una svolta nella cooperazione europea di difesa.⁴⁴⁴ Altri osservatori sono stati più scettici rispetto all'impatto di questa iniziativa. L'amministrazione statunitense sembra abbastanza convinta che avrà degli effetti tangibili, tanto da aver espresso preoccupazione per la coesione della NATO.⁴⁴⁵ Non è ancora chiaro quale sarà il reale impatto della Cooperazione Strutturata Permanente, certo è che ha creato molte aspettative e diverse perplessità negli osservatori europei e internazionali.

La PESCO ha il merito di garantire (almeno a livello potenziale) una maggiore indipendenza strategica e operativa a livello europeo dagli Stati Uniti. Non è la prima volta che l'Unione cerca di raggiungere una maggiore autonomia rispetto all'Alleato d'oltreoceano, ma questo obiettivo è diventato prioritario a seguito delle politiche adottate dal presidente americano Donald Trump. L'amministrazione statunitense ha mostrato una tendenza crescente al disimpegno per quanto riguarda le proprie responsabilità internazionali e le dinamiche del continente europeo. È noto, infatti, che Trump sta riducendo gli impegni in materia di cooperazione climatica e multilateralismo. Inoltre, la decisione di ritirarsi dall'accordo nucleare iraniano e di imporre un nuovo pacchetto di sanzioni alle imprese europee che intrattengono rapporti commerciali con l'Iran ha portato a una resistenza europea condivisa. Le preoccupazioni degli Stati Uniti verso la PESCO sono facilmente intuibili se si considera che l'obiettivo esplicito del progetto è quello di rendere più competitiva l'industria europea della difesa. Questo comporta una perdita di profitto netta per gli Stati Uniti che sono tra i maggiori fornitori europei di equipaggiamenti.⁴⁴⁶

Per ottenere maggiore indipendenza, l'UE deve affrontare diversi problemi, in primis quello di cercare di sviluppare le capacità degli Stati membri partecipanti e rendere le loro forze più dispiegabili. La PESCO è una soluzione a uno di questi problemi. Dal punto di vista delle

⁴⁴⁴ Ministero della Difesa; *Roberta Pinotti: Difesa europea giunta a una fase di svolta*, 14 dicembre 2017.

https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Roberta-Pinotti-Difesa-europea-giunta-a-una-fase-di-svolta.aspx;

Carli A., *Cooperazione strutturata europea nella difesa, Mogherini: nuovi progetti per fine anno*, Il Sole 24 ore, 5 maggio 2018. <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-05-05/cooperazione-strutturata-europea-difesa-mogherini-nuovi-progetti-fine-anno-141429.shtml?uuid=AE9YTcjE>

⁴⁴⁵ **Manson K., Peel M.**, *US fears closer EU defence ties could undermine Nato. Washington to demand alliance's European members raise military spending*, Financial Times, Bruxelles, February 12, 2018.

<https://www.ft.com/content/70aaf9c-1018-11e8-8cb6-b9ccc4c4dbbb>

⁴⁴⁶ **Biscop S.**, *PESCO: Good News for NATO from the EU*, 14 February 2018, Egmont.

<http://www.egmontinstitute.be/pesco-good-news-nato-eu/>

carenze di capacità, che hanno impedito all'UE di occuparsi in modo affidabile della sicurezza all'interno dei suoi confini e a livello di proiezione esterna, questa iniziativa rappresenta un'ottima soluzione. Tuttavia, non sembra risolvere un'altra criticità, la mancanza di volontà da parte degli stati membri di usare le proprie forze armate. Da quando il dispiegamento delle operazioni dell'UE è iniziato nel 2003, la storia della PSDC è stata caratterizzata da delle complicazioni per l'Unione nell'agire, anche in crisi, ad intensità relativamente bassa. Questa problematica può essere affrontata solo se gli stati si mostreranno più pronti e disposti a usare la forza in situazioni di crisi.⁴⁴⁷

L'impatto del progetto dipende, oltre che dalla volontà degli stati partecipanti, anche dall'atteggiamento delle industrie nazionali della difesa. È assolutamente improbabile che gli stati o le industrie della difesa investano nello sviluppo di capacità se ciò comporta un aumento significativo delle spese. La PESCO potrebbe creare degli incentivi economici per le imprese grazie alle economie di scala. Se gli stati concordassero tra loro progetti di ampio respiro, le aziende potrebbero essere in grado di generare economie di scala e ottenere profitti.⁴⁴⁸

Un altro aspetto significativo riguarda il rafforzamento del contributo europeo nel quadro NATO. La Permanent Structured Cooperation permette lo sviluppo di capacità che restano di proprietà degli Stati membri, i quali possono scegliere di renderle disponibili anche in operazioni non europee. Pertanto, saranno disponibili capacità e forze di intervento più efficienti anche a vantaggio della NATO. Questo permetterà di rafforzare il pilastro europeo all'interno dell'Alleanza e al contempo di rispondere alle ripetute richieste di una maggiore condivisione degli oneri.⁴⁴⁹

La PESCO ha il potenziale per dare un contributo significativo alla sicurezza transatlantica, ma il successo richiede anche che questi sviluppi siano correttamente implementati e sufficientemente integrati con gli sforzi della NATO. La reazione del Segretario Generale della NATO Jens Stoltenberg alla creazione della PESCO è stata in gran parte positiva.⁴⁵⁰ Tuttavia, permangono diverse perplessità rispetto alla capacità della PESCO di realizzare effettivamente i propri obiettivi. Il rischio che la Cooperazione Strutturata Permanente possa

⁴⁴⁷ Nováky N., *The EU's Permanent Structured Cooperation in defence: Keeping Sleeping Beauty from snoozing*, European View 2018, Vol. 17(1) 97–104, p.103. <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1781685818764813>

⁴⁴⁸ De France O., Major C., Sartori P., *How to make PeSCo a success*, Policy Paper, September 2017, pp.12-14. <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/09/Ares-21-Policy-Paper-Sept-2017.pdf>

⁴⁴⁹ European Defence Matters, *Pesco: more than just projects*. <https://www.eda.europa.eu/webzine/issue15/cover-story/pesco-more-than-just-projects>

⁴⁵⁰ NATO, *Doorstep remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Start of the European Union Foreign Affairs Council in Defence Format*, November 13, 2017. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_148840.htm

duplicare gli sforzi dell'Alleanza è una preoccupazione legittima. I progetti PESCO non possono avere successo a meno che non ci sia una sufficiente interoperabilità con la NATO. Questo requisito è parzialmente risolto dalla notifica sull'attivazione della PESCO che disciplina, in parte, il rapporto con l'Alleanza Atlantica.⁴⁵¹ Gli sforzi duplicativi o lo sviluppo di capacità ritenute non necessarie, dal punto di vista della NATO, potrebbero rischiare di sprecare risorse europee già scarse o, al contrario, assorbire eventuali spese aggiuntive che la PESCO potrebbe generare.⁴⁵² Per quanto concerne i progetti, l'obiettivo dichiarato era quello di identificarne un numero limitato da lanciare nel breve periodo.⁴⁵³ In questo contesto, il problema principale riguarda le diverse preferenze degli stati membri su quali progetti si adattino meglio a colmare il divario di capacità. Un'ulteriore problematica riguarda la possibilità che i progetti PESCO possano supportare programmi esistenti o se al contrario debbano sviluppare esclusivamente progetti nuovi. Va notato che molti di questi sono a lungo termine e non si concretizzeranno in tempi brevi.⁴⁵⁴

Un'ulteriore questione riguarda il modo con cui la PESCO si relazionerà con le altre iniziative di difesa dell'UE, in particolare il Fondo europeo per la difesa e la Revisione coordinata annuale sulla difesa CARD. È evidente che queste iniziative saranno collegate tra loro. Questo potrebbe garantire un maggiore livello di efficienza alla struttura europea e un rafforzamento di queste istituzioni. Ad esempio, la Commissione ha deciso di offrire un tasso di finanziamento più elevato ai progetti finanziati dal Fondo se realizzati nell'ambito della PESCO.⁴⁵⁵

L'Agenzia europea per la difesa svolgerà un ruolo nella valutazione periodica dei contributi e delle capacità nei confronti di quei paesi che sono impegnati nella PESCO, come previsto dal Protocollo 10, art. 3. Tuttavia, non è ancora stato deciso se le revisioni saranno collegate al processo CARD o se invece ci sarà un processo di revisione delle capacità separato per la PESCO. In effetti, il potenziale dei nuovi strumenti di difesa sarà notevolmente aumentato se queste iniziative saranno interconnesse e potranno rafforzarsi a vicenda.⁴⁵⁶

⁴⁵¹ EU Council, *Notification On Permanent Structured Cooperation (Pesco) To The Council and To the High Representative of the Union For Foreign Affairs and Security Policy*. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=en>

⁴⁵² **Brattberg E.**, *Beyond European Versus Transatlantic Defense*, Policy Brief 2018|No.003, January 2018, p.2. <http://www.gmfus.org/publications/beyond-european-versus-transatlantic-defense>

⁴⁵³ **Franke U. E.**, *Pesco, the impotent gorilla*. ECFR Commentary. European Council on Foreign Relations (ECFR). 17 November 2017. https://www.ecfr.eu/article/commentary_pesco_the_impotent_gorilla

⁴⁵⁴ **Nissen C.**, *The EU's Common Security and Defence Policy after Brexit*, DIIS · Danish Institute for International Studies, Copenhagen 2017, pp. 40.41. http://pure.diis.dk/ws/files/1271048/DIIS_RP_2017_12_web.pdf

⁴⁵⁵ Vedi capitolo 3 paragrafo 3.6.

⁴⁵⁶ **Nissen C.**, *The EU's Common Security and Defence Policy after Brexit*, DIIS · Danish Institute for International

La decisione di attivare le disposizioni del Trattato di Lisbona e istituire la PESCO è senza dubbio un passo significativo nello sviluppo della cooperazione per la difesa nell'UE. Anche se rimangono molte criticità circa questo progetto, la Cooperazione Strutturata Permanente può sicuramente consentire all'UE di affrontare meglio le numerose sfide di sicurezza, a condizione che il suo potenziale sia pienamente utilizzato e ulteriormente sviluppato.

Di fronte alle crisi globali e allo scetticismo riguardo al futuro dell'UE, soprattutto in materia di sicurezza e difesa, l'impulso franco-tedesco ha innescato una spinta positiva. In un certo senso si potrebbe replicare, anche nel settore della difesa, quel processo di *spillover* che ha portato gradualmente, e nell'arco di più decenni, a una forma d'integrazione economica e monetaria solida.

Vi è almeno un motivo forte e pragmatico per creare una visione condivisa attraverso la Cooperazione Strutturata Permanente nel campo della difesa; l'interdipendenza degli stati è una realtà e la libertà d'azione individuale non è una scelta perseguibile.⁴⁵⁷ Le aspettative sulla PESCO sono alte, la misura in cui essa può davvero fare la differenza dipende da come verrà realmente implementata.

4.4 Problemi irrisolti

4.4.1 L'assenza di una visione strategica europea univoca

Il concetto di "autonomia strategica" dell'UE utilizzato nelle discussioni sulla difesa europea ha causato una lunga controversia. Nella Strategia Globale dell'Unione europea, il documento che costituisce la base delle ultime iniziative in ambito PSDC, tale concetto è inteso come autonomia nella gestione delle crisi esterne. Nonostante ciò, viene ribadito che la NATO rappresenta la struttura principale per la difesa collettiva.⁴⁵⁸ La Strategia offre quindi una definizione limitata del concetto di "autonomia strategica". Ciò rappresenta un controsenso, perché il concetto stesso di autonomia strategica indica la piena indipendenza dell'UE da qualsiasi interferenza in materia di sicurezza e difesa, compresi gli USA. Allo stesso tempo, la Strategia Globale dell'UE trascura completamente la questione di come

Studies, Copenhagen 2017, pp. 40.41. http://pure.diiis.dk/ws/files/1271048/DIIS_RP_2017_12_web.pdf

⁴⁵⁷ Sciences Po Strasbourg – Master 2 Politiques européennes Working group n°5 – Eurocorps, *The Permanent Structured Cooperation: an opportunity or a brake for a new start of a coherent and united European defence?* pp.26-27. <http://mastereurope.eu/wp-content/uploads/2018/04/G5-PESCO-Rapport-d%C3%A9tude.pdf>

⁴⁵⁸ A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, pp. 19-20, June 2016. <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-promote-citizens-interests>

sviluppare le capacità militari nella difesa collettiva. È evidente che vi sia un netto divario tra retorica politica e realtà militare che viene spesso ignorato nei dibattiti europei.⁴⁵⁹ Inoltre, rimangono da considerare le eventuali posizioni divergenti degli stati membri.

Le 27 strategie di sicurezza nazionale elaborate dai membri dell'UE sono una raccolta eterogenea di documenti con una significativa varietà di nomi. La nomenclatura diversificata fa riferimento alla gamma di questioni che gli Stati si impegnano ad analizzare nella loro documentazione, dalla strategia ad alto livello, passando per lo sviluppo delle capacità, fino alla pianificazione e gestione delle forze.

La maggior parte della documentazione nazionale è insufficiente perché non tiene conto del contesto strategico, oppure è semplicemente obsoleta. Nei documenti strategici nazionali spesso non viene manifestato il giusto interesse per il quadro geostrategico in rapida evoluzione, inclusa la natura mutevole della relazione transatlantica. Sebbene l'analisi dei rischi per la sicurezza sia contenuta in tutti i documenti nazionali, difficilmente si mette in relazione questa valutazione delle minacce con la definizione dei ruoli e delle missioni delle forze armate nazionali.⁴⁶⁰

Per quanto concerne la condivisione delle capacità, tutti gli stati si mostrano favorevoli a tale prospettiva, ma non chiariscono quando la condivisione sia possibile e in quali settori, senza che vi siano ripercussioni sull'autonomia nazionale. In questo contesto l'istituzione della Cooperazione Strutturata Permanente rappresenta una svolta significativa per superare lo stallo in questo settore. La cooperazione con gli stati vicini è spesso sostenuta, anche se raramente vi è un'analisi realistica dei costi e dei fini. Nonostante ciò, la portata effettiva di tali collaborazioni si dimostra ancora debole o insufficiente. Ugualmente assente negli stati membri è il senso di interdipendenza continentale, che in termini pratici si traduce come assenza di una strategia univoca condivisa.⁴⁶¹

È difficile definire un'agenda strategica europea perché non c'è una crisi o problema globale che non riguardi l'Unione direttamente o indirettamente. Certamente vi sono degli interessi strategici che l'UE deve perseguire se vuole garantire gli interessi collettivi.

Nel campo diplomatico, l'Europa deve prendere in considerazione, nella stesura della sua strategia, le crisi regionali e locali, in particolare nelle aree di vicinato. Questo non significa

⁴⁵⁹ **Gotkowska J.**, *The trouble with PESCO. The mirages of European defence*, Warsaw, Centre for Eastern Studies Number 69, February 2018, pp.16-17.

⁴⁶⁰ **De France O., Witney N.**, *Europe's strategic cacophony*, European Council on Foreign Relations, p.3. https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR77_SECURITY_BRIEF_AW.pdf.

⁴⁶¹ Ibidem.

che l'Unione debba essere coinvolta in ognuna di queste crisi, ma tutte le situazioni di instabilità hanno un potenziale impatto sull'Europa.

Innanzitutto, c'è il vicinato dell'Unione europea, i paesi dell'Europa orientale che vivono una situazione di incertezza crescente per via del rapporto con la Russia. Gli stati dell'Asia centrale, i cui crescenti legami con l'Unione dovrebbero condurre a una riflessione più attenta sul tipo di relazione da intrattenere con loro in futuro. Vi sono da considerare i partner nel Mediterraneo meridionale che sono stati soggetti a grandi cambiamenti negli ultimi anni, che hanno provocato instabilità politica se non addirittura guerre civili. A questo primo cerchio si devono aggiungere i paesi del Golfo e gli Stati africani, che stanno affrontando la stessa sfida di instabilità e insicurezza, e per i quali l'Europa rappresenta una fonte di sostegno politico, assistenza finanziaria o tecnica. Queste aree rappresentano una priorità per l'Europa a causa della sua vicinanza geografica e anche per il susseguirsi di eventi che hanno trasformato queste regioni in quelle più esposte ai conflitti e ai pericoli.⁴⁶²

Di fronte a questi squilibri, le sfide che gli europei sono chiamati a gestire riguardano la cooperazione che l'Europa dovrebbe continuare a sviluppare con i suoi principali partner strategici: Stati Uniti, Russia, Cina, Giappone, India, Sud Africa e Brasile. Anche la necessità di consolidare le relazioni con le organizzazioni regionali rientra negli obiettivi diplomatici strategici dell'UE, comprese le Nazioni Unite e le sue varie agenzie, che costituiscono partner naturali per l'Europa con cui condivide spesso gli stessi obiettivi.⁴⁶³

Infine, per quanto riguarda le principali sfide globali, l'Europa può includere tra i suoi interessi strategici la lotta al terrorismo, lo sviluppo e la crescita sostenibile, la gestione dei cambiamenti climatici e il controllo del fenomeno migratorio. L'Unione ha fornito un contributo significativo e spesso apprezzato a tutti questi problemi, ma è chiaro che gli stati membri dovranno intensificare le loro azioni e abilità per promuovere una risposta più efficace.⁴⁶⁴

Di fronte alle tendenze e alle sfide globali, gli europei si stanno rendendo conto che le posizioni strategiche dei singoli Stati membri avranno un impatto molto limitato e che solo agendo insieme saranno in grado di proteggere i loro interessi comuni. Il più pressante di questi è la conservazione o il ripristino della pace e della stabilità nel vicinato europeo. Altri interessi strategici si trovano nei campi economico, ambientale e diplomatico.

⁴⁶² **Vimont P.**, *The Strategic Interests of the European Union*, April 20, 2016.

<https://carnegieeurope.eu/2016/04/20/strategic-interests-of-european-union-pub-63448>

⁴⁶³ Ibidem.

⁴⁶⁴ Ibidem.

La definizione generale di questi interessi nella Strategia Globale del 2016 è un punto di partenza. Ma per trasformare la teoria in pratica, gli Stati membri dovrebbero cessare di perseguire il proprio interesse personale. Anzi, essi dovrebbero individuare degli interessi condivisi e trovare i modi per ottenere dei risultati a lungo termine. Ciò richiede un processo di socializzazione strategica in cui tutti gli attori sono coinvolti, a partire dal livello più alto verso il basso. È solo utilizzando un processo inclusivo continuo che l'Unione può superare le differenze nelle visioni strategiche nazionali e nelle percezioni delle minacce e raccogliere la necessaria solidarietà per creare una politica estera più strategica.⁴⁶⁵

La questione in esame comporta un'ulteriore riflessione su quale potrebbe essere il ruolo dell'UE senza una visione strategica condivisa. In particolare, dopo che la decisione della Gran Bretagna di uscire dall'UE ha provocato un *vulnus* all'unità e alle capacità comunitarie nei settori della politica estera e della difesa. La Brexit e l'elezione del presidente degli Stati Uniti Donald Trump, hanno creato una breve finestra di opportunità per l'UE di riconsiderare le sue opzioni e lanciare un nuovo sforzo in vari settori della politica europea, compresa la difesa e la sicurezza. Gli stati membri, agendo collettivamente, hanno il peso economico necessario per essere una potenza internazionale significativa, ma manca la credibilità diplomatica e militare per essere un attore globale *lato sensu*. Questi problemi possono essere affrontati in quanto esistono le capacità umane, tecnologiche e finanziarie per colmare queste lacune. In questo senso la PESCO potrebbe essere un'iniziativa fondamentale dal punto di vista sia militare che strategico. Ciò che viene seriamente messo in discussione è la volontà politica necessaria, dato che individualmente, nessuno stato membro è sufficientemente forte per avere un peso specifico di rilievo in questo nuovo contesto.⁴⁶⁶

La capacità dell'UE di agire strategicamente dipende quindi dall'ambizione dei suoi obiettivi e dall'adeguatezza dei mezzi impiegati per raggiungerli. L'efficienza da sola non equivale alla capacità strategica: essere strategici implica che le azioni tattiche condivise conducano a un obiettivo generale di beneficio comune e duraturo. Tuttavia, spesso gli obiettivi dell'Unione si scontrano con problematiche irrisolte come la mancanza di denaro, l'inefficienza del potere militare o il consenso politico dell'Unione stessa.⁴⁶⁷

⁴⁶⁵ **Blockmans S.**, in *Judy Asks: Can the EU Ever Be Strategic?*, Carnegie Europe, March 8, 2017.

<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/68216>

⁴⁶⁶ **Dokos T.**, in *Judy Asks: Can the EU Ever Be Strategic?*, Carnegie Europe, March 8, 2017.

<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/68216>

⁴⁶⁷ **Kausch K.**, in *Judy Asks: Can the EU Ever Be Strategic?*, Carnegie Europe, March 8, 2017.

<https://carnegieeurope.eu/strategieurope/68216>

4.4.2 Limiti operativi

Le capacità militari dell'Unione Europea sono un argomento controverso. Alcuni osservatori contestano la mancata allocazione delle risorse militari che impediscono all'Ue di divenire un attore militare credibile. Altri esperti sostengono che, nonostante l'Unione non sia dotata di un esercito europeo permanente, non è affatto priva di capacità militari e quindi rientra a pieno titolo tra gli attori militari.

Dal punto di vista quantitativo, le capacità militari e civili dell'Ue sono spesso insufficienti per condurre operazioni ad alta intensità.⁴⁶⁸ Infatti, sebbene la qualità dei mezzi posseduti sia cruciale, lo è altrettanto la quantità. Un numero insufficiente di mezzi, sia pure altamente efficaci, può risultare, dal punto di vista operativo, del tutto inutile. Il rischio è quindi quello di trovarsi con forze armate modernamente equipaggiate ma troppo piccole, in grado di svolgere solo missioni molto limitate, con tutte le ricadute negative sull'azione esterna che ciò comporta.⁴⁶⁹

Un'ulteriore considerazione riguarda la riduzione del budget statale, che inevitabilmente comporta un taglio agli investimenti nel settore della sicurezza e della difesa. In tal modo diverranno più esigue anche le risorse destinate alla gestione delle crisi, alla ricerca, allo sviluppo e ai rifornimenti. Le capacità militari dell'Ue risentiranno pesantemente di questa situazione.⁴⁷⁰

La mancata consapevolezza di quanto complessi fossero i meccanismi richiesti dalla PESD/PSDC per la pianificazione della difesa e lo sviluppo delle strategie ha fortemente condizionato lo sviluppo delle capacità europee. Allo stesso risultato ha contribuito anche la riluttanza degli Stati Membri a tener fede agli impegni assunti.⁴⁷¹

Tuttavia, è doveroso notare che, nell'ultimo decennio, l'Unione Europea ha mostrato un crescente attivismo nell'affrontare le sfide alla sicurezza, a livello sia regionale che globale. Con l'istituzione della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD), ora denominata

⁴⁶⁸ Major C., Moelling C., *L'Unione europea e la gestione civile delle crisi*, in Alessandro Azzoni e Nicoletta Pirozzi (a cura di) *Civili in missione: l'esperienza italiana nelle missioni dell'Unione europea*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2016, p.12. http://www.iai.it/sites/default/files/civili_in_missione.pdf

⁴⁶⁹ Briani V., *Eserciti in miniatura? La spesa militare di Francia, Gran Bretagna e Germania al tempo della crisi*, Istituto Affari Internazionali IAI, maggio 2015, p.20. <http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/note/PI0106App.pdf>

⁴⁷⁰ Major C., Moelling C., *L'Unione europea e la gestione civile delle crisi*, in Alessandro Azzoni e Nicoletta Pirozzi (a cura di) *Civili in missione: l'esperienza italiana nelle missioni dell'Unione europea*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2016, p.14. http://www.iai.it/sites/default/files/civili_in_missione.pdf

⁴⁷¹ Ibidem p.20.

Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), l'Unione ha acquisito una serie di strumenti operativi e istituzionali per la gestione delle crisi. Gli interventi intrapresi dall'Unione nell'ambito della sicurezza sono ad ampissimo raggio e includono diversi impegni, dalla gestione delle emergenze fino alla ricostruzione post-crisi, ma anche la prevenzione dei conflitti e una vasta gamma di attività militari e civili. Tra quest'ultime figurano non solo le tradizionali missioni di mantenimento della pace, ma anche quelle di polizia, l'aiuto allo sviluppo e il consolidamento delle istituzioni.⁴⁷² Il ruolo dell'Ue nell'ambito della sicurezza e della difesa ha acquisito un profilo sempre più spiccato grazie a una serie di importanti sviluppi in termini di capacità, esperienza operativa, organizzazione istituzionale ed elaborazione politica. Questa evoluzione ha interessato sia il campo militare che quello civile, facendo emergere gradualmente un approccio maggiormente integrato tra le due componenti. Tuttavia, la struttura istituzionale dell'Ue per la gestione delle crisi e le sue capacità operative presentano purtroppo diversi limiti e sono ancora ben lungi dagli ambiziosi obiettivi enunciati nei vari documenti ufficiali. La politica estera e di sicurezza dell'UE soffre di problemi logistico-operativi e di un deficit di legittimità democratica.⁴⁷³ In primis, i tagli che stanno subendo i bilanci della difesa potrebbero impedire agli Stati Membri di partecipare alle attività di sicurezza e difesa dell'UE, spingendoli a preferire altre forme di cooperazione bilaterale o all'interno di altre organizzazioni come la NATO. Inoltre, la condivisione dei rischi e dei costi è stata spesso distribuita in modo impari, a danno dei maggiori Stati, che in diverse occasioni hanno sostanzialmente abbandonato i loro propositi d'intervento.⁴⁷⁴ Questo è uno dei motivi per i quali l'Europa ha spesso fallito nel garantire la propria presenza e nel fornire il proprio contributo in molti teatri di conflitto. Un'altra criticità è dovuta alla mancanza di una struttura globale di carattere civile e militare per la pianificazione e la conduzione delle operazioni PSDC. Infatti, attività come quelle di intelligence e analisi e prevenzione dei conflitti non sono efficacemente integrate, generando così non poche carenze nella gestione crisi. Infine, le politiche riguardanti le relazioni esterne e la sicurezza sono state tradizionalmente caratterizzate da un basso grado di trasparenza e da uno scarso controllo democratico. I governi cercano di mantenere un rigido controllo su questi settori della politica, che vedono come prerogative strettamente nazionali, le quali impongono riservatezza e decisioni rapide. Il crescente attivismo dell'UE in questo settore

⁴⁷² Greco E., Pirozzi N., Silvestri S., In *L'Unione europea e la gestione civile delle crisi*, in Alessandro Azzoni e Nicoletta Pirozzi (a cura di) *Civili in missione: l'esperienza italiana nelle missioni dell'Unione europea* Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2016, p.80. http://www.iai.it/sites/default/files/civili_in_missione.pdf

⁴⁷³ Ibidem.

⁴⁷⁴ Ibidem p.81.

ha però reso la legittimità democratica della PSDC una questione di primaria importanza.⁴⁷⁵ Nonostante queste critiche, bisogna sottolineare che negli ultimi anni l'UE ha intensificato notevolmente gli sforzi nel settore della sicurezza e della difesa con il lancio di iniziative come la Cooperazione Strutturata Permanente, il Fondo Europeo per la Difesa e la Revisione Coordinata Annuale sulla Difesa.⁴⁷⁶ Ciononostante, sarà essenziale un ulteriore sforzo per rendere efficaci e operativi gli strumenti messi in campo, in modo da garantire una decisiva crescita di risultati ed evitare così il ripetersi di non benauguranti precedenti, come quello dei Battlegroups europei.⁴⁷⁷ Tali capacità militari di reazione rapida, infatti, pur essendo state istituite nel 2007, non sono ancora state impiegate e per questo motivo costituiscono un esempio negativo.⁴⁷⁸ A seguito degli ultimi avvenimenti, molti Stati Membri stanno mostrando un rinnovato interesse circa la possibilità di cooperare e condividere risorse a livello dell'UE nel settore della difesa. Inoltre, il settore civile ha acquisito un'importanza crescente nella dottrina e nella prassi di gestione delle crisi. È il settore nel quale l'UE vanta un chiaro vantaggio comparativo rispetto ad altri attori. Sforzi collettivi e capacità integrate sono, per l'Europa, gli unici modi efficaci per garantire la sicurezza dei cittadini del continente e per adempiere all'impegno di promuovere la stabilità internazionale e la pace. Gli strumenti introdotti dal Trattato di Lisbona dovrebbero essere utilizzati completamente, ma è necessario altresì che gli Stati Membri intraprendano un accurato riesame delle capacità nazionali, per identificare i problemi comuni e gli obiettivi da perseguire. È fondamentale anche una revisione delle attuali strutture istituzionali, con l'obiettivo di creare un quartier generale integrato dell'UE a Bruxelles. Quest'ultimo dovrebbe essere in grado di coordinare gli organismi civili e militari esistenti per la programmazione e la conduzione delle missioni congiunte. Se l'Europa non potrà contare su capacità integrate ed efficienti difficilmente sarà possibile che riesca a ricoprire un ruolo di attore globale credibile e affidabile.

⁴⁷⁵ Ibidem p.83.

⁴⁷⁶ Consiglio Europeo, 25.06.18. <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/06/25/security-and-defence-cooperation-eu-will-enhance-its-capacity-to-act-as-a-security-provider-its-strategic-autonomy-and-its-ability-to-cooperate-with-partners/>

⁴⁷⁷ Vedi capitolo 1 paragrafo 1.5.

⁴⁷⁸ **Aversano Stabile A., Marrone A., Polito C.,** *Europa della difesa: quali prospettive?* IAI Istituto Affari Internazionali 17|19, novembre 2017. <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1719.pdf>

4.4.3 L'UE e il trasferimento di sovranità

Euroscetticismo e populismo, tendenze di lungo periodo culminate con il risultato del referendum sulla *Brexit*, hanno riportato il tema della sovranità al centro del dibattito. Bisogna in primis valutare che cosa s'intenda con sovranità. In effetti il termine deve essere definito e occorre che alcune idee teoriche vengano introdotte se vogliamo chiarire l'impatto che questo concetto ha sui leader politici, sulla loro visione dello Stato e dell'Unione europea. La varietà di punti di vista sulla sovranità in Europa è significativa in termini di politiche europee e l'Unione deve tenerne conto affinché possa andare avanti.

All'interno dell'Europa e dell'Unione, i decisori politici nazionali ed europei hanno sempre accolto una visione poco univoca del concetto di sovranità. La sovranità può essere definita come autorità suprema, sulla quale non esiste altra autorità superiore. Questo è il significato attribuito al termine dai populistici europei, quando invocano un ritorno alla sovranità nazionale. In questo contesto l'Unione europea è intesa come un'entità che ha gradualmente privato gli Stati di questa capacità. Una concezione di questo tipo rifiuta qualsiasi idea che possa esistere un potere al di là dello stato. La supremazia politica e legale dello stesso è pensata come il potere costitutivo dello stato, così come la sua capacità di mantenere prerogative statali non condivise.⁴⁷⁹ Non appena uno stato condivide queste prerogative, perde la sua sovranità. Questa natura assoluta della sovranità porta a una comprensione dell'integrazione europea come scavatrice di sovranità statale. Uno stato membro dell'Unione europea non è più uno stato sovrano.⁴⁸⁰ Tuttavia, gli approcci alla sovranità sono complessi, dal momento che convivono idee positive e negative. In maniera semplificata, possiamo delineare due visioni di sovranità. Il primo approccio sostiene che la sovranità statale diminuisca attraverso l'adesione all'UE, il secondo approccio sottolinea la trasformazione della sovranità attraverso l'integrazione regionale.⁴⁸¹ Il primo modello di fatto auspica una protezione nazionale a scapito dell'integrazione regionale. Anche se questo modello tende a semplificare la complessità delle opinioni riguardanti la sovranità, è utile a spiegare l'esistenza di diversi ordini politici e modi di esercitare il potere in Europa. Il secondo modello sembra rispondere agli interessi di Stati più piccoli che sono più orientati

⁴⁷⁹ **Olivier B.**, *La puissance de l'État*, P.U.F., coll. Léviathan, 1994.

⁴⁸⁰ **Saurugger S.**, *Is there a sovereignty problem in the EU?* November 2013, p.5. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00911482/document>

⁴⁸¹ *Ibidem* pp.4-5.

a trarre maggiore vantaggio dalla cooperazione. Quindi, la sovranità non sembra essere considerata in modo uniforme e ciò ha delle ricadute significative sulla politica europea.⁴⁸² Nel XXI secolo la definizione di sovranità come autorità suprema sembra semplicistica, poiché si basa su una visione obsoleta, risalente al XIX secolo. Senza negare la continua importanza degli Stati e del modello westfaliano, bisogna ammettere che la sovranità è sfumata; è un'idea asimmetrica che dipende dalla sfera del potere in cui è esercitata. Ciò è tanto più vero nel XXI secolo poiché la globalizzazione sta portando a una crescente interdipendenza tra Stati in modi diversi e in un numero crescente di settori di potere. Nel XXI secolo non ci può essere una sovranità nazionale totale di fronte a tematiche mondiali come il terrorismo o il riscaldamento globale. Oggi la sovranità solleva la questione della sussidiarietà, quindi il livello di azione pubblica nazionale spesso perde la sua rilevanza.⁴⁸³ L'idea che uno Stato possa risolvere un problema globale a livello nazionale si basa su una visione anacronistica della realtà. Il significato postmoderno di sovranità tiene conto della necessità di cooperazione e integrazione per risolvere problemi altrimenti ingestibili. In un contesto di interdipendenza in cui la cooperazione è vitale, in settori quali l'economia, la difesa e il clima, il trasferimento di sovranità appare perfettamente coerente con le esigenze e gli interessi degli stati.

Nell'ultimo anno sono state istituite nuove forme di collaborazione per migliorare l'assetto di difesa dell'UE. È stata creata la Capacità Militare di Pianificazione e Condotta (MPCC), che rappresenta una sorta di quartier generale europeo; la Revisione Annuale della Difesa Coordinata (CARD); il Fondo Europeo di Difesa (FES) per finanziare gli investimenti nazionali nella ricerca per la difesa; e la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO). In sostanza, vi è il tentativo di riconsiderare la difesa europea attraverso una nuova definizione della sovranità. Si tratta di abbandonare l'idea di sovranità che gli stati hanno accolto in vista di un obiettivo più ambizioso che consiste nel costruire una maggiore capacità europea di agire, per gestire con successo i problemi del mondo reale. Tuttavia, il rafforzamento della difesa dell'UE in questo modo richiede agli Stati di riconoscere che sono diventati impotenti nell'affrontare da soli le sfide odierne e che quasi tutti i problemi di sicurezza possono essere effettivamente affrontati solo attraverso la cooperazione. Tuttavia, la maggior parte degli Stati dell'UE ha una concezione anacronistica della sovranità che non riguarda la capacità di

⁴⁸² Fondazione Robert Schuman, *Europe and sovereignty: Reality, limits and outlook*, 07/11/2016, Conference of 29th September 2016 Report. <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0410-europe-and-sovereignty-reality-limits-and-outlook>

⁴⁸³ Ibidem.

agire in modo efficace ma l'averne facoltà decisionale autonoma, anche se ciò impedisce lo sviluppo di una capacità militare comune europea che possa garantire una gestione più solida dei problemi. Gli stati preferiscono l'autonomia nazionale rispetto al potere congiunto.

L'attaccamento alla sovranità nazionale è il principale ostacolo a una maggiore cooperazione, tuttavia nelle condizioni attuali l'unico modo per i paesi dell'UE di preservare la propria sovranità risiede in una maggiore integrazione e cooperazione, almeno nella misura in cui la sovranità viene definita come la capacità di agire.⁴⁸⁴

Il concetto di sovranità è strettamente legato ai risultati che gli stati si prefiggono di ottenere. I risultati della propria azione sono infatti essenziali per valutare quanto la sovranità sia effettiva. Occorre chiedersi quanto effettiva sia la capacità di agire dei singoli Stati europei. Dal punto di vista militare è evidente che, presi singolarmente, paesi come la Germania, l'Italia, la Svezia o anche la Francia e la Gran Bretagna non dispongono delle capacità necessaria per avere un ruolo significativo, tantomeno possono affrontare da soli le minacce emergenti. Fattori come la crisi finanziaria e le prospettive demografiche non fanno che confermare questo dato. La sovranità, intesa come capacità di agire, dipende in gran parte dal coordinamento degli sforzi e da una maggiore cooperazione a livello comunitario.⁴⁸⁵

Pertanto, il futuro della difesa europea dipende dal fatto che gli europei possano sviluppare una comprensione della sovranità che consenta loro di scendere a compromessi sulla loro autonomia, sfruttare al meglio la loro reciproca dipendenza e creare così una capacità congiunta di agire. Se gli stati dell'UE non trovano un accordo nel gestire la loro interdipendenza attraverso l'unione, allora la difesa dell'UE rischia di non avere alcun effetto positivo.⁴⁸⁶

4.5 Conclusione

L'analisi svolta in questo capitolo mostra le difficoltà ancora presenti nel quadro europeo della difesa. Una problematica piuttosto complessa riguarda la natura stessa dell'Unione europea e la sua difficoltà a essere inquadrata come potenza civile o militare. La dicotomia

⁴⁸⁴ Major C., Moelling C., *L'Unione europea e la gestione civile delle crisi*, in Alessandro Azzoni e Nicoletta Pirozzi (a cura di) *Civili in missione: l'esperienza italiana nelle missioni dell'Unione europea*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2016, p.15. http://www.iai.it/sites/default/files/civili_in_missione.pdf

⁴⁸⁵ Ibidem.

⁴⁸⁶ Major C., *Credible EU Defense Means Rethinking Sovereignty*, June 15, 2017. <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/71260>

risulta superata, considerato che in alcuni casi anche una potenza civile come l'Unione è chiamata a ricorrere a mezzi militari. Molte delle perplessità relative alla politica di sicurezza e difesa riguardano proprio le capacità militari di cui l'UE dispone. Dal punto di vista quantitativo, le forze militari dell'UE sono spesso insufficienti per condurre operazioni ad alta intensità. Questo rende necessario un maggior coordinamento tra gli organismi civili e militari esistenti per la programmazione e la conduzione delle missioni. Un'ulteriore problematica riguarda l'atteggiamento dei governi che da sempre cercano di mantenere un rigido controllo su questi settori, considerati come prerogative strettamente nazionali, le quali impongono, perciò, riservatezza e decisioni rapide. Questo approccio individualista, diffuso tra gli stati, ha aperto un altro vulnus nella politica di sicurezza europea, facendo emergere la difficoltà dei paesi membri nel creare una strategia univoca e coordinata. Allo stesso tempo, l'attaccamento alla sovranità nazionale che hanno mostrato gli stati europei in più occasioni, si è dimostrato il principale ostacolo a una maggiore cooperazione, in quanto la cessione di sovranità veniva intesa come perdita effettiva di potere. È ormai innegabile che gli stati europei presi singolarmente non dispongano né delle capacità militari, né della forza persuasiva mediante mezzi di soft power per giocare un ruolo significativo nel panorama internazionale. L'unica possibilità è quella di intensificare l'interdipendenza e la collaborazione nei settori strategici a un più alto livello. A questo proposito uno sviluppo interessante è rappresentato dalla PESCO che, per quanto sia un progetto non ancora sufficientemente implementato per poter esprimere un giudizio definitivo, ha aperto alla possibilità di una maggiore coesione europea in un ambito fortemente sentito dagli stati come quello della condivisione delle capacità. Nonostante vi siano molteplici dubbi circa la sua realizzazione, questa iniziativa ha il merito di aver riportato il dibattito europeo su un tema di primaria importanza e di aver sviluppato un programma perseguibile e pragmatico.

Sul futuro della Difesa europea gravano, tuttora, numerose incognite di natura economica e politica. Tra gli stati membri manca una puntuale convergenza tra gli interessi nazionali, premessa necessaria a qualsiasi politica di difesa comune. La crisi economico-finanziaria di alcuni paesi membri ed i vincoli di bilancio rendono, inoltre, difficile un aumento nei fondi a disposizione per la difesa sia in ambito NATO che UE, con il rischio di una competizione nell'allocazione delle stesse. A differenza dei principali attori globali, la percentuale di spesa destinata alla Difesa, in Europa, si è ridotta sensibilmente, senza essere compensata da una maggiore cooperazione. È auspicabile che l'Unione riesca a superare queste criticità se vuole essere un attore globale credibile e non solo un gigante economico.

Conclusione

Sulla base di quanto finora analizzato, è possibile fornire una valutazione, anche se parziale, dell'evoluzione in materia di sicurezza e di difesa che ha attraversato l'Unione europea nel corso degli anni. Di fronte al moltiplicarsi di minacce e rischi militari, terroristici, energetici, ambientali e sociali, gli stati europei hanno mostrato una certa ambivalenza e ambiguità. Da una parte hanno manifestato la tendenza di fondo a non voler rinunciare alle prerogative strategiche e nazionali, dall'altra hanno mostrato un timido attivismo attraverso l'istituzione della PESC e della PSDC. Il merito principale dell'approccio comunitario risiede nella combinazione di persuasione e coercizione. La Politica Estera e di Sicurezza Comune si fonda principalmente sul ricorso ai mezzi diplomatici e di soft power per la gestione dei conflitti e la promozione della pace. Tuttavia, laddove la sola forza di persuasione non fosse sufficiente, l'approccio integrato, comprensivo di strumenti coercitivi, risulta fondamentale per garantire una sicurezza stabile e duratura. Nonostante questi importanti sviluppi, sono emersi con vigore tutti i limiti di un'Europa con 27 eserciti nazionali, indeboliti da inevitabili tagli di bilancio e dall'assenza di una visione strategica condivisa tra i paesi membri. Un'Europa ancora troppo debole per potersi svincolare dall'Alleanza Atlantica, nonostante permangano diversi elementi critici nel rapporto tra i due attori.

È evidente che il futuro delle relazioni europee si debba ricercare nelle nuove forme di cooperazione che stanno nascendo a livello comunitario, che vedono gli stati sempre più interessati a progredire nella ricerca di una sicurezza e difesa comune. Il caso più emblematico di tale collaborazione è rappresentato proprio dallo sviluppo condiviso della PESCO. Il valore aggiunto della Cooperazione Strutturata Permanente è quello di aver fornito un quadro comune in cui operare, sfruttando, al contempo, l'integrazione delle capacità e le risorse degli Stati membri. Questo progetto ha aperto grandi aspettative circa la possibilità di creare un sistema di sicurezza europeo più efficace, fermo restando che l'istituzione della PESCO non ha come obiettivo la creazione di un sistema militare unificato, né tantomeno, la creazione di un esercito europeo.

Sarà cruciale che gli stati riescano a superare le loro posizioni divergenti in tema di difesa e a conciliare culture strategiche molto differenti, adottando un approccio complementare. Piuttosto che enfatizzare le differenze nazionali, la PESCO potrebbe avere il successo sperato solo se venisse realmente percepita dai partecipanti come quadro di riferimento per lo sviluppo di capacità e operazioni in maniera integrata. Inoltre, va considerata l'inefficienza delle industrie della difesa di molti paesi e l'inadeguatezza degli armamenti

nazionali che risentono delle restrizioni del budget in questo settore. Sarebbe auspicabile un incremento delle spese nazionali per garantire le capacità necessarie alla realizzazione dei progetti. Non meno problematica risulta la *governance* all'interno della Cooperazione. Infatti, l'ampiezza della membership e il sistema del voto all'unanimità potrebbero causare una notevole lentezza nel processo decisionale che, sommata all'assetto intergovernativo del progetto, rischia di determinare non poche problematiche al funzionamento dell'intera struttura.

La possibilità che questi sforzi di convergenza diano i risultati sperati è ancora da dimostrare, così come l'effettiva capacità degli stati partecipanti di assumere un ruolo più operativo nel panorama internazionale. Qui sarà cruciale evitare che la PESCO si limiti a un mero contenitore di progetti portati avanti da diversi gruppi di Stati membri scarsamente coordinati tra loro, risultato che non risolverebbe la necessità di innovazione delle forze armate europee e neppure la domanda di sicurezza. Servirà presentare progetti seri e ambiziosi e costruirvi intorno il consenso necessario affinché l'insieme dei Paesi partecipi alla maggioranza dei progetti. Questo potrebbe favorire la nascita di un'emergente cultura strategica europea che, a sua volta, può portare a risultati più ambiziosi ed efficaci sia nelle operazioni militari che nel progetto d'integrazione.

In un certo senso si potrebbe replicare, anche nel settore della difesa, quel processo di *spillover* che ha portato gradualmente, e nell'arco di più decenni, a una forma d'integrazione economica e monetaria solida. Vi è almeno un motivo forte e pragmatico per creare una visione condivisa attraverso la Cooperazione Strutturata Permanente nel campo della difesa; l'interdipendenza degli stati è una realtà e la libertà d'azione individuale non è una scelta perseguibile. Le aspettative sulla PESCO sono alte, la misura in cui essa può davvero fare la differenza dipende da come verrà realmente implementata.

Sebbene la PESCO, così come le politiche di sicurezza e difesa abbiano avuto uno sviluppo tardivo e farraginoso rispetto ad altri settori comunitari, è auspicabile che questi progetti abbiano un risultato effettivo e non si limitino, come altre iniziative intraprese in passato, a una semplice dichiarazione d'intenti.

Bibliografia

- **Andreatta F., Hill C.**, *4 Italy*, in Jolyon Howorth and Anand Menon (ed), *The European Union and National Defence Policy*, London, Routledge, 1997.
- **Aron R.**, *Esquisse historique d'une querelle idéologique*, in Aron e Lerner (a cura di), *La Querelle de la Ced: essais d'analyse sociologique* Paris, Colin, 1956.
- **Aron R., Lerner D.** (a cura di), *La Querelle de la Ced: essais d'analyse sociologique*, Paris, Colin, 1956.
- **Balanzino S.**, *La difesa europea: complementare o alternativa alla NATO?* in Gianfranco Lizza (a cura di), *Paneuropa. Geografia e storia di un'idea*, Torino, UTET, 2004.
- **Baroncini E.**, *Il ruolo di attore internazionale dell'Unione nel Trattato che adotta una costituzione per l'Europa e gli strumenti per garantire unità, coerenza e incisività all'azione esterna europea*, in Zanobetti Pagnetti A. (a cura di), *La costituzione europea. Una riflessione interdisciplinare*, Torino, Giappichelli, 2005.
- **Bassu A.**, *Il mantenimento della pace nel diritto dell'Unione Europea*, Milano, Giuffrè Editore, 2007.
- **Beaud O.**, *La puissance de l'État*, P.U.F., coll. Léviathan, 1994.
- **Bertozi S.**, *La comunità europea di difesa. Profili storici, istituzionali e giuridici*, Torino, Giappichelli, 2003.
- **Biscop S., Andersson J.J.**, *The EU and the European security strategy: forging a global Europe*, London, Routledge, 2008.
- **Biscop S., Coelmont J.**, *Europe, strategy and armed forces: the making of a distinctive power*, London, Routledge, 2012.
- **Biscop S., Renard T.**, *The European Union and emerging powers in the 21. century: how Europe can shape a new global order*, Farnham, Routledge, 2012.
- **Biscop S.**, *The European security strategy: a global agenda for positive power*, London, Routledge, 28 June 2005.
- **Bohnen J.**, *3 Germany*, in Jolyon Howorth and Anand Menon (ed), *The European Union and National Defence Policy*, London, Routledge, 1997.
- **Breuer, F.** *Between Ambitions and Financial Constraints: The Reform of the German Armed Forces*, *German Politics*, Vol. 15, no. 2. 2006.
- **Carli E.**, *Le missioni dell'Unione Europea nel quadro della Politica di Sicurezza e Difesa Comune: profili di diritto internazionale*, Siena, dicembre 2015.
- **Clementi M.**, *L'Europa e il mondo. La politica estera, di sicurezza e di difesa europea*, Bologna, il Mulino, 2004.
- **Comelli M.**, *Gli interventi dell'Unione europea e la cooperazione con la NATO*, in Natalino Ronzitti (a cura di), *Le forze di pace dell'Unione Europea*, Roma, Rubbettino, 2005.
- **Comelli M., Pirozzi N.**, *La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona*, a cura di Istituto Affari Internazionali IAI, Osservatorio di Politica Internazionale n. 72 – febbraio 2013.

- **Cossetta M.**, *Sviluppo e cooperazione. Idee, politiche, pratiche*, Milano, FrancoAngeli, 2009.
- **Daviddi G.**, *Verso un'eurozona della difesa. Sviluppo delle flessibilità istituzionali nelle politiche europee di sicurezza e difesa*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2012.
- **De Leonardis M.**, *La sicurezza dell'Europa tra Unione Europea ed Alleanza Atlantica*, in Ugo Draetta e Andrea Santini (a cura di) *L'Unione Europea in cerca di identità. Problemi e prospettive dopo il fallimento della "Costituzione"* Milano, Giuffrè, 2008.
- **De Nictolis R., Poli V.**, *Profili internazionali dell'ordinamento militare*, in Vito Poli e Vito Tenore (a cura di) *L'ordinamento militare. Fonti-Organizzazione-Funzionamenti*, Volume I, Milano, Giuffrè Editore, 2006.
- **Debernardi E., Debernardi O.M.G.**, *Terrore globale e pace locale*; 2007.
- **Del Pero M.**, *Libertà e impero. Gli Stati Uniti e il mondo 1776-2016*, Bari, Laterza, 2017.
- **Delreux T., Keukeleire S.**, *The foreign policy of the European Union*, Second edition, Palgrave Macmillan, 2014.
- **Di Nolfo E.**, *Dagli imperi militari agli imperi tecnologici: La politica internazionale dal XX secolo a oggi*, Roma-Bari, Laterza, 2007.
- **Dottori G.**, *Questioni di pace o di guerra*, Aracne, 2006.
- **Dûchene, F.**, *The European Community and the Uncertainties of Interdependence* in Kohnstamm, M. and Hager, W. (eds.). *A Nation Writ Large? Foreign Policy Problems before the European Community*. London, Macmillan, 1973.
- **Dumoulin A., Mathieu R., Sarlet G.**, *La politique europeenne de securite et de defense (PESD) de l'operatoire a l'identitaire: genese, structuration, ambitions, limites*, Bruxelles, Bruylant, 2003.
- **Dumoulin A., Remacle E.**, *L'Union de l'Europe Occidentale. Phénix de la défense européenne*, Bruxelles, Bruylant, 1998.
- **Dumoulin M.** (a cura di), *L'echec de la CED (1954), Leçons pour demain?* Bern, Peter Lang, Euroclio, 1999.
- **Ferretti R.**, *Capacità operative e impiego delle Forze di pace*, in Natalino Ronzitti (a cura di) *Le forze di pace dell'Unione Europea*, Roma, Rubbettino, 2005.
- **Foradori P.**, *La politica europea di sicurezza e difesa: l'Unione europea nel nuovo ordine globale*, Roma, Carocci, 2010.
- **Freedman L.**, *Can the EU develop an effective Military Doctrine?* In: *A European Way of War*, CER, May 2004.
- **Garbagnati Ketvel M.G.**, *La politica estera e di sicurezza comune e la politica europea di sicurezza e difesa*, in Ugo Draetta e Nicoletta Parisi (a cura di) *Elementi di diritto dell'Unione Europea, Parte speciale - Il diritto sostanziale*, Milano, Giuffrè, 2010.
- **Gerbet P.**, *In Search of Political Union: The Fouchet Plan Negotiations (1960-1962)*, Roy Price, *The Dynamics of European Union*, (London: Croom Helm), 1987.

- **Gradilone S.**, *Profili istituzionali della PSDC*, in Alessandra Lang e Paola Mariani (a cura di) *La politica estera dell'Unione europea. Inquadramento giuridico e prassi applicativa*, Torino, Giappichelli Editore, 2014.
- **Graziani F.**, *Lo spazio di sicurezza europeo. L'Unione europea e i suoi rapporti con la NATO e con l'OSCE*, Napoli, Editoriale Scientifica, 2006.
- **Haas E.B.**, *The Uniting of Europe: Political, Social and Economic Forces, 1950-1957*, Stanford, Calif., Stanford University Press, 1968.
- **Howorth J.**, *2 France*, in Jolyon Howorth and Anand Menon (ed), *The European Union and National Defence Policy*, London, Routledge, 1997.
- **Howorth J., Keeler J.T.S.**, *Defending Europe: the EU, NATO and the quest for european autonomy*, New York, Palgrave MacMillan, 2003.
- **Howorth J., Menon A.**, *The European Union and national defence policy*, London, Routledge, 1997.
- **Howorth J.**, *Security and defence policy in the European Union*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, 2007.
- **Howorth J.**, *Security and Defence Policy in the European Union*, Palgrave macmillan, 2007.
- **Hunter R. E.**, *The European Security and Defense Policy. NATO's Companion – or Competitor?* Santa Monica (California), RAND, 2002.
- **Imbert A.**, *L'Union de l'Europe Occidentale*, Paris, Librairie générale de droit et de jurisprudence, 1968.
- **Kerchove G., Höhn C.**, *The Regional Answers and Governance Structure for Dealing with Foreign Fighters: The Case of EU* in Capone F., Guttry A., Paulussen C., *Foreign Fighters under International Law and Beyond*, Springer, 2016.
- **Laschi G.**, *L'Unione Europea. Storia, istituzioni, politiche*, Roma, Carocci, 2001.
- **Lavallée C.**, *La défense européenne*, in Marc Chevrier et Isabelle Gusse (a cura di) *La France depuis de Gaulle la V République perspective*, Montreal, Les Presses de l'Université de Montréal, 2010.
- **Magyar B.**, *Post-Communist Mafia State: The Case of Hungary*, Budapest, CEU Press, 2016.
- **Mariani P.**, *Le relazioni internazionali dell'Unione europea: aspetti giuridici della politica estera, di sicurezza e difesa comune*, Milano, Giuffrè, 2005.
- **Mascia M.**, *Il sistema dell'Unione europea. Appunti su teorie, attori, processi nella prospettiva di una Costituzione per l'Europa*, Padova, CEDAM, 2005.
- **Mastronardi F.**, *Storia dell'integrazione europea. L'Europa alla ricerca della propria unità*, Napoli, Edizioni Giuridiche Simone, 2002.
- **Matarazzo R.**, *Le strutture istituzionali della Pesd*, in Natalino Ronzitti (a cura di) *Le forze di pace dell'Unione Europea*, Roma, Rubbettino, 2005.
- **Mengozi P.**, *Istituzioni di diritto comunitario e dell'Unione Europea*, Padova, Cedam, 2006;

- **Miranda V., Sartori N., De Simone C.,** *Politica europea di Sicurezza e di Difesa: elementi*, (a cura di) Federica Di Camillo, DOCUMENTI IAI, luglio 2009.
- **Missiroli A.,** *From Copenhagen to Brussels - European defence: core documents*, Volume IV, Chaillot Papers 67, Parigi, Istituto di studi per la sicurezza dell'Ue, dicembre 2003, doc.13.
- **Missiroli A.,** *L'impatto del Trattato di Lisbona sulla PESC e la PESD: opportunità e incognite*, in Bilancia P., D'Amico M., (a cura di), "La Nuova Europa dopo il Trattato di Lisbona", Milano, Giuffrè Editore, 2009.
- **Missiroli A.,** *L'Unione fa la Forza: l'evoluzione della PESD*, in Giuseppe Vacca (a cura di), "L'unità dell'Europa. Rapporto 2003 sull'integrazione europea", Roma, Fondazione Istituto Gramsci - Nuova Iniziativa Editoriale, 2003.
- **Missiroli A.,** *La PESC fra Comunità, politiche nazionali e Alleanza Atlantica*, in Sonia Lucarelli (a cura di), "La polis europea. L'Unione europea oltre l'euro", Trieste, Asterios, 2003.
- **Missiroli A., Pansa A.,** *La difesa europea*, a cura di Luciano Angelino, Genova, Il melangolo, 2007.
- **Novi C.,** *La politica di sicurezza esterna dell'Unione europea*, Padova, CEDAM, 2005.
- **Olivier B.,** *La puissance de l'État*, P.U.F., coll. Léviathan, 1994.
- **Pirozzi N.,** *L'Unione europea e la gestione civile delle crisi*, in Alessandro Azzoni e Nicoletta Pirozzi (a cura di) *Civili in missione: l'esperienza italiana nelle missioni dell'Unione europea*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2016.
- **Pirozzi N.,** *La cooperazione nella gestione delle crisi tra l'Unione Europea e le altre organizzazioni: Nazioni Unite, NATO, Unione Africana*, in Gianni Bonvicini (a cura di) *L'Unione Europea attore di sicurezza regionale e globale*, Milano, FrancoAngeli, 2010.
- **Raspadori F.,** *La politica estera dell'Unione europea: istituzioni e strumenti di pace*, Perugia, Morlacchi Editore, 2007.
- **Rosecrance R.N.,** *Bipolarità, multipolarità e il futuro*, in Luigi Bonanate (a cura di), *Il sistema delle relazioni internazionali. Il metodo e i contenuti di una nuova "scienza politica"*, Torino, Einaudi, 1976.
- **Saltalamacchia E.,** *L'Europa della sicurezza*, in Gianfranco Lizza (a cura di), *Paneuropa. Geografia e storia di un'idea*, Torino, UTET, 2004.
- **Santopinto F., Price M.,** *National vision of EU Defence Policy, common denominator and misunderstanding*, Brussels, Centre for European Policy Studies (CEPS), 2013.
- **Schmitt B.,** *Capacità europee-quante divisioni?* in Nicole Gnesotto (a cura di) *La politica di sicurezza e difesa dell'UE. I primi cinque anni (1999-2004)*, Istituto di studi per la sicurezza dell'Unione europea, Parigi, 2004.
- **Telò M.,** *L'Europa potenza civile*, Roma-Bari, Laterza, 2004;

Sitografia:

- A Global Strategy for the European Union's Foreign and Security Policy, pp. 19-20, June 2016. <https://europa.eu/globalstrategy/en/global-strategy-promote-citizens-interests>
- Accordi bilaterali stipulati da Francia e Gran Bretagna nel novembre 2010. <http://www.affarinternazionali.it/2011/02/londra-e-parigi-voltano-le-spalle-allue/>
- Agenzia europea per la difesa (AED). https://europa.eu/european-union/about-eu/agencies/eda_it
- **Amadio Vicerè M. G.**, From 9/11 to Da'esh: What role for the High Representative and the External dimension of EU Counter-Terrorism Policy? Istituto Affari Internazionali 15|29, 2015. <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1529.pdf>
- Articolo 11 della Costituzione italiana. https://www.senato.it/1025?sezione=118&articolo_numero_articolo=11
- Articolo 50 Trattato sull'unione europea. https://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/withdrawal_clause.html?locale=it
- Articolo 78 della Costituzione italiana. https://www.senato.it/1025?sezione=127&articolo_numero_articolo=78
- Articolo 87 della Costituzione italiana. https://www.senato.it/1025?sezione=128&articolo_numero_articolo=87
- Articolo I 40.6 Tratto Costituzionale. <https://www.ecb.europa.eu/ecb/legal/pdf/cv00850.it03.pdf>
- Articolo V, Trattato Nord Atlantico, Washington 4 aprile 1949. https://www.nato.int/cps/fr/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=it
- **Aversano Stabile A., Marrone A., Polito C.**, *Europa della difesa: quali prospettive?* Istituto Affari Internazionali IAI 17|19, novembre 2017. <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1719.pdf>
- **Ayrault, J.M., Steinmeier W.F.**, *A strong Europe in a world of uncertainties*, 27 June 2016. <https://www.auswaertiges-amt.de/en/aussenpolitik/europa/160624-bm-am-fra-st/281702>
- **Barigazzi J.**, *EU unveils military pact projects*. Politico, 10 December 2017. <https://www.politico.eu/article/macron-eu-to-unveil-military-pact-projects/>
- BBC NEWS, *Poland judiciary reforms: EU takes disciplinary measures*, 20 December 2017. <https://www.bbc.com/news/world-europe-42420150>
- **Bertolotti C.**, *Il Summit NATO e il futuro della guerra in Afghanistan*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale ISPI, 13 luglio 2018. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/il-summit-nato-e-il-futuro-della-guerra-afghanistan-20978>
- **Bielanski S.**, *Polish-Russian Relations and the Burden of History: A Neighbour's View*, Italian Institute for International Political studies ISPI, 07 November 2017. <https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/polish-russian-relations-and-burden-history-neighbours-view-1864618646https://www.ispionline.it/en/pubblicazione/polish-russian-relations-and-burden-history-neig-view-18646>
- **Billon-Galland A., Quencez M.**, *Can France and Germany Make PESCO Work as a Process Toward EU Defense?*, Policy Brief No.033, 6 October 2017.

<http://www.gmfus.org/publications/can-france-and-germany-make-pesco-work-process-toward-eu-defense>

- **Biscop S.**, *Differentiated Integration in Defence: A Plea for PESC*, Istituto Affari Internazionali IAI, 6 February 2017, p.4. http://www.iai.it/sites/default/files/eu60_1.pdf
- **Biscop S.**, *European Defence: Give PESCO a Chance*, vol. 60 no. 3 | June–July 2018. <https://biblio.ugent.be/publication/8565071/file/8565073.pdf>
- **Biscop S.**, *Oratio pro PESCO*, Egmont Paper 91, January 2017. <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2017/01/ep91.pdf?type=pdf>
- **Biscop S.**, *The EU Global Strategy: Realpolitik with Europea Characteristics*, Security Policy Brief, n.75, June 2016, p.1. <http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/06/SPB75.pdf?type=pdf>
- **Biscop S.**, *PESCO: Good News for NATO from the EU*, 14 February 2018, Egmont. <http://www.egmontinstitute.be/pesco-good-news-nato-eu/>
- **Bitondo F., Darnis J.P., Marrone A., Sabatino E.**, *Il dibattito sulla difesa europea: sviluppi Ue e prospettive nazionali*, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di) n. 126 – febbraio 2017, p. 18. http://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_0126.pdf
- **Blockmans S.**, in *Judy Asks: Can the EU Ever Be Strategic?* Carnegie Europe, March 8, 2017. <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/68216>
- **Bonfiorni R.**, *Cosa prevede lo storico accordo sul nucleare con l'Iran del 2015*, il Sole 24 Ore, 2 maggio 2018. <http://www.ilsole24ore.com/art/mondo/2018-05-02/che-cosa-prevede-storico-accordo-l-iran-che-trump-minaccia-abbandonare--163528.shtml?uuid=AErTLjhE>
- **Brattberg E.**, *Beyond European Versus Transatlantic Defense*, Policy Brief 2018|No.003, January 2018. <http://www.gmfus.org/publications/beyond-european-versus-transatlantic-defense>
- **Briani V.**, *Eserciti in miniatura? La spesa militare di Francia, Gran Bretagna e Germania al tempo della crisi*, Istituto Affari Internazionali IAI, maggio 2015. <http://www.parlamento.it/application/xmanager/projects/parlamento/file/repository/affariinternazionali/osservatorio/note/PI0106App.pdf>
- **Briascio L.**, *La Brexit: uscita dall'Unione e nuovo partenariato (il Libro Bianco del governo britannico)*, Note su atti dell'Unione europea (nota n.90), 10 febbraio 2017. <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01005874.pdf>
- **Bull H.**, *Civilian Power Europe: A Contradiction in Terms?* Journal of Common Market Studies, 21 (1),1982. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-5965.1982.tb00866.x>
- **Calcara A.**, *Ue/Italia: Pesco, non è tutto oro quello che luccica*, 6 aprile 2018. <http://www.affarinternazionali.it/2018/04/ue-italia-difesa-europea-pesco/>
- **Camporini V.**, *Nato/Ue: se la difesa europea aiuta la cooperazione*, Affari Internazionali, 2 dicembre 2017. <http://www.affarinternazionali.it/2017/12/nato-ue-difesa-europea/>
- **Carli A.**, *Cooperazione strutturata europea nella difesa, Mogherini: nuovi progetti per fine anno*, Il Sole 24 ore, 5 maggio 2018. <https://www.ilsole24ore.com/art/notizie/2018-05-05/cooperazione-strutturata-europea-difesa-mogherini-nuovi-progetti-fine-anno-141429.shtml?uuid=AE9YTcjE>

- **Catalano C.**, *Germania: il Libro Bianco e la nuova politica di sicurezza*, Osservatorio Strategico 2016 – Anno XVIII n. IV.
https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/DocumentiVis/OS_Pubb_File_Singoli_per_Area/Iniziative_Europee_di_Difesa/2016/2016_Catalano_OS_04.pdf
- **Catalano C.**, *Iniziative di difesa Europee e sviluppo tecnologico*, Il DIDP e la dichiarazione franco-tedesca, Osservatorio Strategico 2017- Anno XIX n.III.
https://www.difesa.it/SMD_/CASD/IM/CeMiSS/DocumentiVis/OS_Pubb_File_Singoli_per_Area/Iniziative_Europee_di_Difesa/2017/02_Catalano_OS_03_2017_ITA.pdf
- **Cimiotta M.**, *Le implicazioni del primo ricorso alla c.d. 'clausola di mutua assistenza' del Trattato sull'Unione europea*, European Papers 22-04-2016.
<http://europeanpapers.eu/en/europeanforum/le-implicazioni-del-primo-ricorso-clausola-di-mutua-assistenza-tue>
- **Coelmont J.**, *Permanent Sovereign Cooperation to Underpin the EU Global Strategy*, Brussels, Egmont, December 2016 (Security Policy Brief No. 80).
<http://www.egmontinstitute.be/content/uploads/2016/12/SPB80.pdf?type=pdf>
- **Comelli M., Di Camillo F., Gasparini G.**, *Prospettive della Politica europea di Sicurezza e Difesa le missioni e l'agenzia europea di difesa*, a cura di: Istituto Affari Internazionali (IAI), Osservatorio Transatlantico Osservatorio Mediterraneo e Medio Oriente Contributi di Istituti di ricerca specializzati, Senato della Repubblica Italiana Servizio per gli Affari internazionali. http://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_c_008.pdf
- **Comelli M., Pirozzi N.**, *La cooperazione tra l'Unione europea e la NATO*, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di), n. 69 - maggio 2007.
https://www.senato.it/application/xmanager/projects/leg16/attachments/dossier/file_internets/000/006/926/69_20per_20sito.pdf
- **Comelli M., Pirozzi N.**, *La Politica estera dell'Unione europea dopo Lisbona*, OSSERVATORIO DI POLITICA INTERNAZIONALE, n.72, febbraio 2013.
http://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_0072.pdf
- Comitato militare dell'Unione europea. <http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/european-union-military-committee/>
- Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi (CivCom).
<http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/committee-civilian-aspects-crisis-management/>
- Comitato politico e di sicurezza. <http://www.consilium.europa.eu/it/council-eu/preparatory-bodies/political-security-committee/>
- Conseil franco-allemand de défense et de sécurité, Paris 13 juillet 2017.
<https://www.france-allemande.fr/IMG/pdf/fiche-cfads.pdf>
- Consiglio dell'Unione europea, strategia europea in materia di sicurezza. *Un'Europa sicura in un mondo migliore*, 2009.
<http://www.consilium.europa.eu/media/30812/qc7809568itc.pdf>
- Consiglio Europeo Colonia 3-4 giugno 1990, conclusioni della Presidenza, Allegato III. http://www.europarl.europa.eu/summits/kol2_it.htm
- Consiglio europeo di Santa Maria Da Feira 19-20 giugno 2000.
http://www.europarl.europa.eu/summits/fei2_it.htm#an1

- Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione europea, Cooperazione in materia di difesa: il Consiglio adotta una tabella di marcia per l'attuazione della cooperazione strutturata permanente (PESCO), 6 marzo 2018. <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/03/06/defence-cooperation-council-adopts-an-implementation-roadmap-for-the-permanent-structured-cooperation-pesco/>
- Consiglio Europeo, 25.06.18. <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/06/25/security-and-defence-cooperation-eu-will-enhance-its-capacity-to-act-as-a-security-provider-its-strategic-autonomy-and-its-ability-to-cooperate-with-partners/>
- Consiglio europeo, il Coordinatore antiterrorismo. <http://www.consilium.europa.eu/it/templates/content.aspx?id=26720>
- Constitution of Malta, Chapter I (3). <http://justiceservices.gov.mt/DownloadDocument.aspx?app=lom&itemid=8566>
- Cooperazione in materia di difesa: il Consiglio istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO), con la partecipazione di 25 Stati membri, comunicato stampa del Consiglio europeo e del Consiglio dell'UE, 11 November 2017. <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>
- Cooperazione strutturata permanente. http://eur-lex.europa.eu/summary/glossary/permanent_structured_cooperation.html?locale=it
- **Cornish P.**, *EU and NATO: Co-operation or Competition?* 29 settembre 2006. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/eunatorelations_/eunatorelations_en.pdf
- Council Decision establishing Permanent Structured Cooperation (PESCO) and determining the list of Participating Member States, Articolo 6 paragrafo 3, Brussels, 8 December 2017. <http://www.consilium.europa.eu/media/32000/st14866en17.pdf>
- Council of the European Union, Council Conclusions on progress in implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence, March 2017. <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2017/03/06-conclusions-security-defence/>
- Council of the European Union, Council conclusions on Security and Defence in the context of the EU Global Strategy, 9178/17, 18 May 2017. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9178-2017-INIT/en/pdf>
- Council of the European Union, Council Decision establishing the list of projects to be developed under PESCO, Brussels, 1 March 2018. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-6393-2018-INIT/en/pdf>
- Council of the European Union, *Permanent Structured Cooperation – PESCO*, December 2017. http://www.consilium.europa.eu/media/32081/qa_pesco.pdf
- **Darnis J.P.**, *La dimensione europea del Libro Bianco*, in Alessandro Marrone (a cura di), *Il Libro Bianco: una strategia per la politica di difesa dell'Italia*, Documenti IAI, n. 15|09, maggio 2015. <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1509.pdf>
- **Darnis J.P., Marrone A.**, *Francia e Italia a confronto*, Affari Internazionali, 8 aprile 2015. <http://www.affarinternazionali.it/2015/04/francia-e-italia-a-confronto/>

- **Darnis P.J.**, Francia/Italia: scenari strategici bilaterali, Documenti IAI, n. 16|02, 11 Febbraio 2016. <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1602.pdf>
- **De France O., Major C., Sartori P.**, *How to make PeSCo a success*, Policy Paper, September 2017. <http://www.iris-france.org/wp-content/uploads/2017/09/Ares-21-Policy-Paper-Sept-2017.pdf>
- **De France O., Witney N.**, *Europe's strategic cacophony*, European Council on Foreign Relations. https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR77_SECURITY_BRIEF_AW.pdf,
- Défense et Sécurité nationale, *Le Livre Blanc*, 17 giugno 2008. <http://www.ladocumentationfrancaise.fr/var/storage/rapports-publics/084000341.pdf>
- **Dempsey J.**, *The necessity of France*, Carnegie Europe, 30 novembre 2016. <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/?fa=66280>
- Department for Exiting the European Union, *The United Kingdom's exit from, and new partnership with, the European Union*, 15 maggio 2017. <https://www.gov.uk/government/publications/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union-white-paper/the-united-kingdoms-exit-from-and-new-partnership-with-the-european-union--2>
- Deutscher Bundestag, Basic Law for the Federal Republic of Germany, Article 87a, Print version last amended on 23 December 2014. <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>
- Dichiarazione Congiunta di Saint–Malo, 4 dicembre 1998. https://www.cvce.eu/obj/declaration_franco_britannique_de_saint_malo_4_decembre_1998-fr-f3cd16fb-fc37-4d52-936f-c8e9bc80f24f.html
- **Dokos T.**, in *Judy Asks: Can the EU Ever Be Strategic?* Carnegie Europe, March 8, 2017. <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/68216>
- **Ellison D.**, *PESCO: What Impact on European Defense?*, January 11, 2018. <http://theforeignanalyst.com/pesco-what-impact-on-european-defense/>
- EU Council, Notification On Permanent Structured Cooperation (Pesco) To The Council and To the High Representative of the Union For Foreign Affairs and Security Policy. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32017D2315&from=en>
- EU-NATO Declaration on ESDP. https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_19544.htm
- European Commission, Defending Europe, The European defence Fund, June 2017. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/european-defence-fund_en.pdf
- European Commission, *How much is spent on defence in the EU?* 07/06/2017. <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20170607-1>
- European Defence Matters, *Pesco: more than just projects*. <https://www.eda.europa.eu/webzine/issue15/cover-story/pesco-more-than-just-projects>
- European External Action Service, Alto Rappresentante Mogherini accoglie con favore il successo del Consiglio “Affari esteri”, 18 gennaio 2016. https://eeas.europa.eu/delegations/jordan/3701/high-representative-mogherini-welcomes-successful-foreign-affairs-council_en

- European External Action Service, Strategy for Security and Development in the Sahel, September 2011. http://www.eeas.europa.eu/africa/docs/sahel_strategy_en.pdf
- European External Action Service, Collaborazione UE-NATO, Bruxelles 10 luglio 2018. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/40877/collaborazione-ue-nato-factsheet_it
- European External Action Service, Implementing the Global Strategy: EU delivers on security and defence, 27 giugno 2018. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage_en/47517/Implementing%20the%20Global%20Strategy:%20EU%20delivers%20on%20security%20and%20defence
- European Parliament, *Permanent structured cooperation (PESCO): Beyond establishment*, March 2018. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/614739/EPRS_BRI%282018%29614739_EN.pdf
- European Union External Action EEAS, Cooperazione strutturata permanente – PESCO, Bruxelles, 28/06/2018. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35780/cooperazione-strutturata-permanente-pesco_it
- European Union External Action EEAS, Coordinated Annual Review on Defence (CARD), Bruxelles, 29-11-17. https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-Homepage/36453/coordinated-annual-review-defence-card_en
- **Fabry E., Koenig N., Pellerin-Carlin T.**, *Renforcer l'Europe de la defense grâce à la PESCO: qui se met à table? Et quel est le menu?* Institut Jacques Delors, 20 OCTOBRE 2017. <http://institutdelors.eu/wp-content/uploads/2017/11/renforcerladfenseeuropenne-tribune-fabrykoenigpellerincarlin-oct17.pdf>
- **Fassi E.**, *L'Europa in cerca di sicurezza. Limiti e prospettive della "nuova" visione strategica dell'Ue*, Istituto per gli Studi di Politica Internazionale ISPI, n. 113, dicembre 2008. https://www.ispionline.it/it/documents/PB_113_2008.pdf
- **Feroci N.F.**, *Ue/Gran Bretagna: sicurezza e difesa, quale partenariato*, Affari Internazionali, 21 febbraio 2018. <http://www.affarinternazionali.it/2018/02/ue-brexitsicurezza-difesa-partenariato/>
- **Fiott D., Missiroli A. Tardy T.**, *Permanent Structured Cooperation: What's in a Name?* in Chaillot Papers, No. 142, November 2017. https://www.iss.europa.eu/sites/default/files/EUISSFiles/CP_142_ONLINE.pdf
- Fondazione Robert Schuman, *Europe and sovereignty: Reality, limits and outlook*, 07/11/2016, Conference of 29th September 2016 Report. <https://www.robert-schuman.eu/en/european-issues/0410-europe-and-sovereignty-reality-limits-and-outlook>
- France Diplomatie, *La France et l'OTAN*, giugno 2018. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/defense-et-securite/la-france-et-l-otan/>
- France Diplomatie, *Relations bilatérales*, 12 aprile 2018. <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/dossiers-pays/royaume-uni/relations-bilaterales/>
- **Franke U.E.**, *Pesco, the impotent gorilla*. ECFR Commentary. European Council on Foreign Relations (ECFR). 17 November 2017. https://www.ecfr.eu/article/commentary_pesco_the_impotent_gorilla

- **Frontini A.**, *The EU Global Strategy for Foreign and Security Policy: A Short Guide for the Perplexed*, ISPI Istituto per gli Studi di Politica Internazionale, 12 luglio 2016. <https://www.ispionline.it/it/pubblicazione/eu-global-strategy-foreign-and-security-policy-short-guide-perplexed-15441>
- **Giegerich B., Wallace, W.**, *Not Such a Soft Power: The External Deployment of European Forces*. *Survival*, 46 (2), 2004. <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00396330412331343713>
- **Gilioli F.**, (a cura di), *Note su atti dell'Unione Europea*, nota n. 122, Verso la difesa europea: la Cooperazione Struttura Permanente, 13 dicembre 2017. <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/01062567.pdf>
- **Gomis B.**, *France steers away from the CSDP*, in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015. <http://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>
- **Gotkowska J.**, *The trouble with PESCO. The mirages of European defence*, Warsaw, Centre for Eastern Studies Number 69, February 2018. https://www.osw.waw.pl/sites/default/files/pw_69_pesco_ang_net.pdf
- Gouvernement Français, *Le livre Blanc sur la Défense et la sécurité nationale*, 15 luglio 2013. <http://www.defense.gouv.fr/actualites/memoire-et-culture/livre-blanc-2013>
- **Greco E., Pirozzi N. e Silvestri S.**, *L'Unione europea e la gestione delle crisi: istituzioni e capacità*, Istituto Affari Internazionali IAI, dicembre 2010. <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1027.pdf>
- **Greco E., Pirozzi N., Silvestri S.**, *In L'Unione europea e la gestione civile delle crisi*, in Alessandro Azzoni e Nicoletta Pirozzi (a cura di) *Civili in missione: l'esperienza italiana nelle missioni dell'Unione europea*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2016. http://www.iai.it/sites/default/files/civili_in_missione.pdf
- *Headline Goal 2010 approved by General Affairs and External Relations Council on 17 May 2004 endorsed by the European Council of 17 and 18 June 2004.* http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2004_2009/documents/dv/sede110705headlinegoal2010_/sede110705headlinegoal2010_en.pdf
- **Hegedűs D.**, *The Kremlin's Influence in Hungary Are Russian Vested Interests Wearing Hungarian National Colors?* DGAPkompakt, Nr. 8 / February 2016. <https://dgap.org/en/article/getFullPDF/27609>
- **Howorth J.**, *The CSDP without UK: bad for Europe but even worse for Britain*, in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: National Perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015. <http://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>
- <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2017/12/11/defence-cooperation-pesco-25-member-states-participating/>
- <http://www.consilium.europa.eu/media/32079/pesco-overview-of-first-collaborative-of-projects-for-press.pdf>
- <http://www.dizie.eu/dizionario/accordi-berlin-plus/>
- http://www.einsatz.bundeswehr.de/portal/a/einsatzbw/start/aktuelle_einsaetze!/ut/p/z1/hY9BD4IwDIX_ER0IAkdwSEgIGgF1u5gFFsTgRpZJPPjjHTF6I_bwkr7Xfk2BwhmoYFP

fMd1LwQbTE7q-
xEFe5U7oOLiqI5QIHtqVG7xKkQ9HOP0boSZGCxUhKFsOxDD8RUZqQwkUaMutRgq
uZ9Vc6N5op5iWyhql0sOcPJQyid3QJCNY9t3v6fsV0hOSe27boiz-DADb2xiz98ua-
angVyZaAe-
l030Mcb7NigKr3sDdLznQA!!/dz/d5/L2dBISevZ0FBIS9nQSEh/#Z7_B8LTL2922DTUA
0IE50OSCD3GG1

- https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/35780/cooperazione-strutturata-permanente-pesco-factsheet_it
- <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=CELEX:12012E/TXT&from=IT>
- https://europa.eu/european-union/about-eu/institutions-bodies/eeas_it
- https://europa.eu/european-union/topics/foreign-security-policy_it
- <https://www.bundesregierung.de/Content/DE/Artikel/2016/09/2016-09-07-etat-bmvg.html>;
- <https://www.consilium.europa.eu/media/20980/00200-r1i1.pdf>
- https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_133168.htm?selectedLocale=en
- **Hyde-Price A.**, *A 'tragic actor'? A realist perspective on 'ethical power Europe'*, 01 February 2008. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-2346.2008.00687.x>
- Il Trattato dell'Eliseo. <https://www.france-allemande.fr/Traite-de-l-Elysee-22-janvier-1963.html>
- Implementation Plan on Security and Defence, 6, March, 2017. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/implementation_plan_on_security_and_defence_06_03_2017.pdf
- In Defence of Europe. Defence Integration as a Response to Europe's Strategic Moment, EPSC European Political Strategy Centre, 15 June 2015. https://ec.europa.eu/epsc/publications/strategic-notes/defence-europe_en
- Istituto Affari Internazionali IAI, Focus Euroatlantico n.3, gennaio-marzo 2017. http://www.iai.it/sites/default/files/pi_fe_03.pdf
- **Joannin P.**, *Europe et défense : indispensable et fragile couple franco-allemand*, Fondation Robert Schuman Le Centre de recherches et d'études sur l'Europe n. 455, 11-12-2017. <https://www.robert-schuman.eu/fr/questions-d-europe/0455-europe-et-defense-indispensable-et-fragile-couple-franco-allemand>
- Joint declaration on EU-NATO cooperation. <http://www.consilium.europa.eu/it/press/press-releases/2018/07/10/eu-nato-joint-declaration/>
- **Kausch K.**, in *Judy Asks: Can the EU Ever Be Strategic?* Carnegie Europe, March 8, 2017. <https://carnegieeurope.eu/strategieurope/68216>
- **Kempin R.**, *From reluctance to policy: a new german stance on the CSDP?* in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: national perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015. <http://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>
- **Kempin R., Kunz B.**, *France, Germany and the Quest for European Strategic Autonomy: Franco-German Defence Cooperation in A new Era*, Notes du Cefra, No.141,

Ifri, December 2017.

https://www.ifri.org/sites/default/files/atoms/files/ndc_141_kempin_kunz_france_germany_european_strategic_autonomy_dec_2017.pdf

- **Kochis D.**, One step closer to a bad idea: A European Union army. The National Interest, 24 December 2017. <http://nationalinterest.org/feature/one-step-closer-bad-idea-european-union-army-23780>
- **Koenig N., Walter-Franke M.**, *France and Germany: Spearheading a European Security and Defence Union?* Jacques Delors Institut, 19 JULY 2017. http://www.delorsinstitut.de/2015/wp-content/uploads/2017/07/20170719_FR-D-EU-Security_Koenig-Walter.pdf
- **Leahy P.**, *Ireland joins Pesco defence pact after Dáil vote*, December 15, 2017. <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/ireland-joins-pesco-defence-pact-after-d%C3%A1il-vote-1.3327831>
- **Lee, M.**, *A step as normative power: the EU's human rights policy towards North Korea*. Asia Europe Journal, 10, 2012. <https://slideheaven.com/a-step-as-normative-power-the-eus-human-rights-policy-towards-north-korea.html>
- Legge 21 luglio 2016 n. 145 Disposizioni concernenti la partecipazione dell'Italia alle missioni internazionali. <http://www.gazzettaufficiale.it/eli/id/2016/08/01/16G00159/sg>
- **Linnenkamp H.**, *Germany and the CSDP*, in Daniel Fiott (ed), *The Common Security and Defence Policy: national perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015. <http://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>
- **MacAskill E., Crerar P.**, *Donald Trump tells Nato allies to spend 4% of GDP on defence*, The Guardian, 11, luglio 2018. <https://www.theguardian.com/world/2018/jul/11/donald-trump-tells-nato-allies-to-spend-4-of-gdp-on-defence>
- **Major C.**, *Credible EU Defense Means Rethinking Sovereignty*, June 15, 2017. <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/71260>
- **Major C., Moelling C.**, *L'Unione europea e la gestione civile delle crisi*, in Alessandro Azzoni e Nicoletta Pirozzi (a cura di) *Civili in missione: l'esperienza italiana nelle missioni dell'Unione europea*, Roma, Edizioni Nuova Cultura, 2016. http://www.iai.it/sites/default/files/civili_in_missione.pdf
- **Manners I.**, *Normative Power Europe: A Contradiction in Terms?* Journal of Common Market Studies, 40 (2), 2002. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/pdf/10.1111/1468-5965.00353>
- **Manson K., Peel M.**, *US fears closer EU defence ties could undermine Nato. Washington to demand alliance's European members raise military spending*, Financial Times, Bruxelles, February 12, 2018. <https://www.ft.com/content/70aafe9c-1018-11e8-8cb6-b9ccc4c4dbbb>
- **Marrone A.**, *Due scenari per l'Europa della difesa*, in Istituto Affari Internazionali (a cura di) Focus Euroatlantico n. VI – ottobre 2017-gennaio 2018. http://www.iai.it/sites/default/files/pi_fe_07.pdf
- **Marrone A.**, *L'importanza del Libro Bianco nel contesto italiano*, in Alessandro Marrone (a cura di), *Il Libro Bianco: una strategia per la politica di difesa dell'Italia*, Documenti IAI, n. 15|09, maggio 2015. <http://www.iai.it/sites/default/files/iai1509.pdf>

- **Marrone A.**, *NATO/UE e Medio Oriente*, 26 aprile 2018. http://www.portaledifesa.it/index~phppag.3_id,2319.html
- **Marrone A.**, *Permanent Structured Cooperation: An Institutional Pathway for European Defence*, Roma, Istituto Affari internazionali IAI, 20 November 2017. <http://www.iai.it/it/pubblicazioni/permanent-structured-cooperation-institutional-pathway-european-defence>
- **Marrone A., Pirozzi N., Sartori P.**, *PESCO: An Ace in the Hand for European Defence*, Roma, Istituto Affari Internazionali IAI, 21 March 2017. <http://www.iai.it/en/node/7469>
- **Marrone A., Stabile A. A.**, *Ue: con la Brexit, si accelera verso un'Europa più difesa*, Affari Internazionali, 26 ottobre 2017. <http://www.affarinternazionali.it/2017/10/ue-brexit-europa-difesa/>
- **Marrone A.**, *Ue: difesa, parte PESCO, cooperazione strutturata permanente*, Affari Internazionali AI, 14 novembre 2017. <http://www.affarinternazionali.it/2017/11/ue-difesa-pesco-parte/>
- **Matiello A.** *Libro bianco sulla difesa e sicurezza della Francia* (2013), servizio studi del senato (a cura di), aprile 2014, n. 124. <http://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00759718.pdf>
- **Matiello A.** *Libro bianco sulla difesa e sicurezza della Francia*, servizio studi del senato (a cura di), luglio 2008, n. 28. http://www.senato.it/documenti/repository/dossier/studi/2008/Dossier_028.pdf
- **Maull H.W.**, *Germany and Japan: The New Civilian Powers*, Foreign Affairs, 69 (5), 1990. <https://www.foreignaffairs.com/articles/asia/1990-12-01/germany-and-japan-new-civilian-powers>
- **Mauro F.**, *Permanent Structured Cooperation: national perspectives and state of play*, European Parliament, July 2017. http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU%282017%29603842_EN.pdf
- **Mauro F., Santopinto F.**, Direction Générale des politiques externes de l'Union Département Thématique, *La Coopération Structurée Permanente Perspectives nationales et état d'avancement*, 17 juillet 2017. [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU\(2017\)603842_FR.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2017/603842/EXPO_STU(2017)603842_FR.pdf)
- Meeting of Heads of State and/or Government, NATO Headquarters, 25 May 2017. https://www.nato.int/cps/en/natohq/events_143956.htm, Vertice G7 di Taormina, 26-27 maggio 2017. <http://www.g7italy.it/it/vertice>
- **Menon, A.**, *Empowering Paradise? The ESDP at Ten*. International Affairs, 85 (2), 2009. <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/j.1468-2346.2009.00791.x>
- **Mills C.**, *EU defence: the realisation of Permanent Structured Cooperation (PESCO)*, House of Commons Library, Briefing Paper, N.8149, 2 May 2018. <https://researchbriefings.parliament.uk/ResearchBriefing/Summary/CBP-8149>
- Ministero della Difesa tedesco, *The 2016 White Paper*. https://www.bmvg.de/portal/a/bmvg/!ut/p/c4/04_SB8K8xLLM9MSSzPy8xBz9CP3I5EyrpHK9pNyydP1wkHxO_un5kap5-QW6uIwDwHf6z/

- Ministero della Difesa, *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 21 aprile 2015. https://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf
- Ministero della Difesa, *Libro Bianco per la sicurezza internazionale e la difesa*, 21 aprile 2015, punto 11, https://www.difesa.it/Primo_Piano/Documents/2015/04_Aprile/LB_2015.pdf
- Ministero della Difesa, *Operazioni Militari*. <https://www.difesa.it/OperazioniMilitari/Pagine/OperazioniMilitari.aspx>
- Ministero della Difesa, Riforma del Servizio Militare. <https://www.difesa.it/Content/difesaecittadino/Pagine/riformaserviziomilitare.aspx>
- Ministero della Difesa, *Roberta Pinotti: Difesa europea giunta a una fase di svolta*, 14 dicembre 2017. https://www.difesa.it/Primo_Piano/Pagine/Roberta-Pinotti-Difesa-europea-giunta-a-una-fase-di-svolta.aspx
- Missions Allemands en France, *Engagement de l'Allemagne au Mali: plus large participation à la MINUSMA*, 19 gennaio 2017. http://www.allemagne.diplo.de/Vertretung/frankreich/fr/_pr/nq/2017-01/2017-01-19-mission-mali-pm.html
- **Mogherini F.**, *European Union Global Strategy (EUGS)*, Giugno 2016. https://eeas.europa.eu/archives/docs/top_stories/pdf/eugs_review_web.pdf
- **Möller A., Pardijs D.**, *The Future Shape of Europe. How the EU can bend without breaking*, European Council on Foreign Relations. http://www.ecfr.eu/specials/scorecard/the_future_shape_of_europe
- Munich Security Conference 2014, MSC 2014. <https://www.securityconference.de/en/activities/munichsecurity-conference/msc-2014/>
- Ministero della Difesa, *Nasce la Forza di Reazione Rapida dell'Unione Europea*, Consiglio – Affari Generali /Difesa: Dichiarazione di impegno delle capacità militari, Press Release: Brussels (20-11-2000) - Nr: 13427/2/00. <https://www.difesa.it/Content/Pagine/NascelaForzadiReazioneRapidadellUnioneEuropea.aspx>
- NATO and EU leaders sign joint declaration, 11 luglio 2018. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_156759.htm
- NATO, Defence Expenditure of NATO Countries (2010-2017), 15 marzo 2018. https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2018_03/20180315_180315-pr2018-16-en.pdf
- NATO, Doorstep remarks by NATO Secretary General Jens Stoltenberg at the Start of the European Union Foreign Affairs Council in Defence Format, November 13, 2017. https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_148840.htm
- Newsletter for the European Union NEU, *PESCO is born: the history of the EU defence policy until nowadays*, 28 November 2017. <http://www.newslettereuropean.eu/pesco-born-history-eu-defence-policy-nowadays/>
- **Nissen C.**, *The EU's Common Security and Defence Policy after Brexit*, DIIS · Danish Institute for International Studies, Copenhagen 2017. http://pure.diis.dk/ws/files/1271048/DIIS_RP_2017_12_web.pdf

- North Atlantic Treaty Organisation, *NATO Secretary General welcomes PESCO*, stresses need for complementarity, 13 novembre 2017. https://www.nato.int/cps/en/natohq/news_148838.htm
- Notificatin on Permanent Structured Cooperation (PESCO) to the Council and to the High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy, 13 November 2017. <http://www.consilium.europa.eu/media/31511/171113-pesco-notification.pdf>
- **Nováky N.**, *The EU's Permanent Structured Cooperation in defence: Keeping Sleeping Beauty from snoozing*, 20 March 2018, Vol. 17(1) 97–104. <http://journals.sagepub.com/doi/pdf/10.1177/1781685818764813>
- **Orbie J.**, *Everything but arms: a civilian power Europe at work?* European Consortium for Political Research (ECPR), 13th – 18th April 2004. <https://ecpr.eu/Filestore/PaperProposal/85d4c2c4-2aeb-4721-9e06-4ab16902811f.pdf>
- Parlamento europeo, *L'Unione europea sostiene gli investimenti militari congiunti*, 3-07-2018. <http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/security/20180122STO92206/1-unione-europea-sostiene-gli-investimenti-militari-congiunti>
- Parlamento Europeo, *PESCO: per una difesa europea più efficiente*, 21 dicembre 2017. <http://www.europarl.europa.eu/news/it/headlines/security/20171208STO89939/pesco-per-una-difesa-europea-piu-efficiente>
- Permanent Structured Cooperation, *PESCO Deepening Defence Cooperation among EU Member States*, 19 October 2017. https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/pesco_factsheet_19-10-2017_1.pdf
- Processo di pianificazione della difesa della NATO. https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_49202.htm
- Protocollo (n. 10) sulla Cooperazione Strutturata Permanente istituita dall'articolo 42 del Trattato sull'Unione europea. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/PDF/?uri=OJ:C:2012:326:FULL&from=IT>
- **Quille G.**, *Policy Department, European Parliament, The European Security and Defence Policy: from the Helsinki Headline Goal to the EU Battlegroups*, 12 September 2006. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/dv/sede030909noteesdp/_sede030909noteesdp_en.pdf
- Reg. n. 1717/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 15 novembre 2006 che istituisce uno strumento per la stabilità. G.U. L 327/06, 24 novembre 2006. <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/?uri=CELEX:32006R1717>
- **Revelas K.**, *Permanent Structured Cooperation: not a panacea but an important step for consolidating EU security and defence cooperation*, 1 st March 2018, Centre international de formation européenne CIFE. https://www.cife.eu/Ressources/FCK/files/publications/policy%20paper/2018/CIFE_PP67_Revelas_Permanent_Structured_Cooperation_March2018.pdf
- Risoluzione del Parlamento europeo del 13 dicembre 2017 sulla relazione annuale sull'attuazione della politica di sicurezza e di difesa comune. [2017/2123\(INI\), http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0492+0+DOC+XML+V0//IT](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P8-TA-2017-0492+0+DOC+XML+V0//IT)

- **Ruccia N.**, *I rapporti tra NATO e UE in materia di sicurezza e difesa*, 2004. https://www.difesa.it/InformazioniDellaDifesa/periodico/IIPeriodico_AnniPrecedenti/Documents/I_rapporti_tra_NATO_e_UE_in_manie_516difesa.pdf
- **Sabatino E.**, *Il libro bianco della Difesa tedesco: quali opportunità di cooperazione?* Osservatorio di Politica Internazionale, n.69, ottobre 2016. http://www.iai.it/sites/default/files/pi_n_0069.pdf
- **Sartori P.**, *Forze Armate, in Italia la musica non cambia*, in Affari Internazionali, 5 agosto 2016. <http://www.affarinternazionali.it/articolo.asp?ID=3573>
- **Sartori P.**, *Libro Bianco della difesa: i ritardi della riforma*, Affari Internazionali, 2 dicembre 2016. <http://www.affarinternazionali.it/2016/12/libro-bianco-della-difesa-i-ritardi-della-riforma/>
- **Saurugger S.**, *Is there a sovereignty problem in the EU?* November 2013. <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00911482/document>
- Sciences Po Strasbourg – Master 2 Politiques européennes Working group n°5 – Eurocorps, *The Permanent Structured Cooperation: an opportunity or a brake for a new start of a coherent and united European defence?* <http://mastereurope.eu/wp-content/uploads/2018/04/G5-PESCO-Rapport-d%C3%A9tude.pdf>
- **Sempere C. M.**, *El coste de la Cooperación Estructurada Permanente (Pesco)*, 23-07-18. <https://www.infodefensa.com/es/2018/07/23/opinion-coste-cooperacion-estructurada-permanente-pesco.php>
- Senato della Repubblica Italiana, Legislatura 17^a, Dossier n.25. https://www.senato.it/japp/bgt/showdoc/17/DOSSIER/0/983777/index.html?part=dossier_dossier1-sezione_sezione3
- **Sengupta K.**, *Pesco: Remaining EU countries agree to plan to integrate their military forces after Brexit. Non-EU states, like Britain in the future, will be able to join the programme, but only after negotiations and with agreement on providing funds*, 14 December 2017. <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/brexit-latest-eu-military-pesco-nato-integrate-army-a8111311.html>
- **Smith K.E.**, *Beyond the civilian power EU debate*. <https://www.cairn.info/revue-politique-europeenne-2005-3-page-63.htm#no4>
- Sospensione della leva obbligatoria, in applicazione del decreto legge 30/06/2005 n.115. <https://www.difesa.it/Content/difesaecittadino/Pagine/sospensioneleva.aspx>
- **Terlikowsky M.**, *PESCO and Cohesion of European Defence Policy*, in PISM Bulletin, No. 112 (1052), 17 November 2017. <http://www.pism.pl/publications/bulletin/no-112-1052>
- **Tettweiler F.**, *The CSDP from a german vantage point*, in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: national perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015. <http://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>
- The Guardian, *Angela Merkel: EU cannot completely rely on US and Britain any more*, 28 May 2017. <https://www.theguardian.com/world/2017/may/28/merkel-says-eu-cannot-completely-rely-on-us-and-britain-any-more-g7-talks>
- **Tonra B.**, *The European Union as a Global Actor*, October 7,2009. https://www.ucd.ie/t4cms/tonra_2008_europeanunion.pdf

- Trattato sull'unione europea (TUE) (versione consolidata). http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF
- Trattato sull'unione europea, articolo 42 paragrafo 6. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF
- Trattato sull'unione europea, articolo 46 paragrafo 1. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF
- Trattato sull'unione europea, articolo 46 paragrafo 3. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF
- Trattato sull'unione europea, articolo 46 paragrafo 4. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF
- Trattato sull'unione europea, articolo 46 paragrafo 6. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:2bf140bf-a3f8-4ab2-b506-fd71826e6da6.0017.02/DOC_1&format=PDF
- **Trott W.**, *An analysis of civilian, military and normative power in EU foreign policy*, Polis Journal Vol.4, Winter 2010. <http://www.polis.leeds.ac.uk/assets/files/students/student-journal/ma-winter-10/trott-e.pdf>
- **Ungaro A, R., Fattibene D.**, *L'impatto della Brexit per la difesa europea e transatlantica: tanti dubbi e poche certezze*, Istituto Affari Internazionali IAI (a cura di) n. 123, novembre 2016. http://www.iai.it/sites/default/files/pi_a_0123.pdf
- **Valášek T.**, *The EU's New Defense Pact: Marginal Gains*, in Judy Dempsey's Strategic Europe, 16 November 2017. <http://carnegieeurope.eu/strategieurope/74760>
- **Vimont P.**, *The Strategic Interests of the European Union*, April 20, 2016. <https://carnegieeurope.eu/2016/04/20/strategic-interests-of-european-union-pub-63448>
- **Witnwy N.**, *The United Kingdom and the CSDP*, in Daniel Fiott (ed) *The Common Security and Defence Policy: national Perspectives*, Egmont – The Royal Institute for International Relations, Academia Press for Egmont, May 2015. <http://aei.pitt.edu/64766/1/ep79.pdf>
- **Zaborowski M.**, *Poland and European Defence Integration*, 25 January 2018. https://www.ecfr.eu/publications/summary/poland_and_european_defence_integration

Riassunto

Il tema della sicurezza e difesa dell'Unione europea è stato a lungo trattato come un aspetto marginale nello scenario della politica d'integrazione europea. Le criticità sperimentate dai governi europei nella creazione di una politica di sicurezza condivisa, unitamente alle difficoltà nell'assumere decisioni concordate in merito all'utilizzo delle capacità militari hanno inciso negativamente sulla percezione dell'Unione come attore internazionale. Oggi l'Europa deve confrontarsi con una serie di turbolenze, conflitti e cambiamenti geopolitici che hanno riportato la sicurezza e la difesa al centro dell'agenda setting europea. Inoltre, l'esito del referendum britannico, sommato all'elezione del presidente Usa Donald Trump, ha riacceso la volontà dei principali paesi continentali di tentare di rilanciare il progetto europeo, anche attraverso una maggiore cooperazione in materia di sicurezza e difesa.

Nonostante questa premessa, è necessario sottolineare che l'idea di una collaborazione tra gli Stati membri nei settori strategici della sicurezza e della difesa risale alle origini del progetto comunitario, quando i sei Paesi fondatori tentarono (inutilmente) di affiancare alla nascente Comunità economica una Comunità europea di difesa (CED). Il 27 maggio 1952, Francia, Germania, Belgio, Lussemburgo, Olanda e Italia firmarono il Trattato di Parigi che istituiva la CED. Il Trattato in questione non entrò mai in vigore, principalmente per responsabilità della stessa Francia che non volle ratificare l'accordo. La ragione del fallimento della CED può essere ricondotta all'assenza di interessi politico-strategici condivisi e alla mancanza di fiducia reciproca tra gli Stati firmatari, componente decisiva e necessaria per condividere un assetto organizzativo comune in materia di sicurezza nazionale. A ciò si aggiunge lo scarso desiderio di rinunciare alla sovranità nazionale in un settore così strategico. L'impossibilità di creare un sistema di difesa strutturato in assenza di un'"Europa politica" divenne ancora più evidente dopo l'istituzione, nel 1954, dell'Unione Europea Occidentale (UEO), il cui fallimento favorì il consolidarsi di un sistema di difesa atlantico, largamente incentrato sul ruolo degli Stati Uniti. L'impianto organizzativo dell'UEO apparve da subito poco funzionale ed efficiente. Da una parte, l'attività politico-decisionale si rivelò lenta e farraginoso, dall'altra, i finanziamenti erogati dagli Stati partecipanti si dimostrarono insufficienti, tanto più che l'Organizzazione non poteva contare su risorse proprie. A partire dagli anni 70 la difficoltà di agire con un approccio univoco, a causa delle divergenze politiche degli stati europei, favorì forme di "cooperazione leggera", ben lungi dal trasferire competenze governative a istituzioni sovranazionali. Un chiaro esempio di questo approccio è rappresentato dall'Atto Unico Europeo (AUE), che escluse

gradualmente il tema della sicurezza dalla sfera politica europea. In questo periodo, la cooperazione politica europea si sviluppò non tanto attraverso la creazione di obblighi di natura vincolante, quanto per l'incremento consistente di comportamenti uniformi tra gli Stati.

Fu solo con il Trattato di Maastricht del 1992 che l'Europa superò lo stallo dell'Atto unico europeo, acquistando nuova consapevolezza sull'importanza di avere una propria identità sul campo della difesa e della sicurezza. Inoltre, il Trattato in questione, oltre a istituire la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), formalizzò la nascita della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD). La PESD nasce, esattamente come la PESC, dalla necessità di trovare una soluzione europea per la gestione delle crisi nello scenario aperto con la fine della Guerra Fredda. La Politica Estera e di Sicurezza Comune rappresenta il primo modello strutturato di politica volta ad incentivare una maggiore cooperazione tra gli Stati comunitari in materia di politica estera, sicurezza militare e, al contempo, predispone la nascita di una difesa comune attraverso la Politica Europea di Sicurezza e difesa. Dopo l'impulso iniziale del Trattato di Maastricht, i trattati successivi, sia quello di Amsterdam, (entrato in vigore il 1° maggio del 1999), che quello di Nizza, (entrato in vigore il 1° febbraio 2003), apportarono modifiche alla PESC, senza tuttavia stravolgerne la portata, limitandosi a renderla più operativa ed efficiente, confermando come *modus operandi* quello intergovernativo piuttosto che quello sovranazionale.

Se con Maastricht l'Unione Europea ha acquisito i primi strumenti che le hanno consentito di imporsi con maggior vigore sulla scena internazionale, le principali innovazioni in materia di politica estera, sicurezza e difesa sono state introdotte dal Trattato di Lisbona, entrato in vigore nel dicembre 2009. Quest'ultimo ha apportato importanti modifiche, contribuendo ad ampliare e a rendere più esaustiva la disciplina riguardante la PESD, che ha assunto la nuova denominazione di Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC). Una delle più importanti novità del Trattato di Lisbona in tema di PSDC è l'introduzione delle clausole di "difesa reciproca" e di "solidarietà". Per quanto concerne la prima norma, essa non equivale a una clausola di mutua difesa, non essendo prevista all'interno dell'Unione la creazione di un'alleanza militare *strictu sensu*. Pertanto, va considerata nella sua valenza a livello simbolico e politico più che in senso pratico. La seconda clausola ha un significato più ampio e fa riferimento alle ipotesi di attentato terroristico o di catastrofe naturale subiti da uno Stato membro. Nonostante la loro portata innovativa, queste disposizioni non pregiudicano in alcun modo l'attività di politica estera posta in essere dai singoli stati membri, né tantomeno il ruolo centrale del Consiglio di sicurezza in ambito internazionale, in quanto rimangono

inalterate le competenze nazionali e l'influenza della NATO. Tra le maggiori innovazioni a livello istituzionale si può annoverare il cambiamento del ruolo del Presidente del Consiglio europeo, che con Lisbona diviene permanente, modificando così la precedente consuetudine di affidare tale incarico al capo di Stato o di governo, che esercitava la presidenza di turno del Consiglio dell'UE. Un'altra novità riguarda la figura dell'Alto rappresentante che viene investita di maggiori competenze ed acquista un ruolo più incisivo rispetto a quello previsto dal Trattato di Amsterdam che ne istituì la carica. Oltre a queste importanti innovazioni, il Trattato stabilisce la necessità di sviluppare la cooperazione strutturata permanente tra i membri dell'Unione, allo scopo di rafforzare la loro reciproca collaborazione nel settore militare. Da questa base giuridica è scaturita l'iniziativa dei 25 Stati europei di costituire la Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO) formalizzata nel dicembre 2017.

Parlare di sicurezza e difesa europea dal punto di vista della capacità militare dell'Unione risulta parecchio controverso. Molti studiosi hanno sottolineato come l'assenza di un esercito europeo abbia impedito all'Unione di divenire un attore militare credibile nel panorama internazionale. Secondo altri, la vera lacuna sarebbe da rintracciare non nella mancanza di dotazioni militari comunitarie, ma nelle carenze delle strutture preposte alla gestione delle crisi, e altresì nella necessità di una maggiore cooperazione tra i soggetti interessati. A livello operativo particolare rilevanza assunse l'Obiettivo primario di Helsinki (Helsinki Headline Goal), che stabiliva l'impegno degli stati membri di dotarsi entro il 2003 di una Forza europea di reazione rapida (RRF). Uno dei limiti principali dell'Obiettivo primario era la mancanza di forze specializzate e facilmente mobilitabili. Per far fronte a questa carenza, nel 2004 Francia, Gran Bretagna e Germania proposero come soluzione l'utilizzo di gruppi tattici o "battlegroups" che divennero ben presto una realtà. Infatti, l'Obiettivo primario di Helsinki venne successivamente modificato con l'introduzione dell'"Headline Goal 2010", che proponeva come soluzione l'utilizzo dei gruppi tattici, forze facilmente attivabili in situazioni di crisi ad alta intensità. Tali capacità militari di reazione rapida, pur essendo state istituite nel 2007, non sono ancora state impiegate e per questo motivo costituiscono un chiaro esempio di inefficienza europea. Dal punto di vista delle missioni civili, significativi progressi sono stati compiuti con il Civil Headline Goal 2008 e con il Civil Headline Goal 2010. Attraverso questi strumenti l'Unione si prefigge non solo il compito di gestire le crisi attraverso il monitoraggio delle situazioni critiche e l'implementazione della pianificazione strategica, ma anche di prevenirle.

Nonostante gli importanti sviluppi raggiunti a livello istituzionale, occorre ricordare che i risultati ottenuti in questo settore restano legati alla convergenza o alla divergenza degli

approcci nazionali sui principali temi che la difesa europea dovrebbe affrontare per garantire gli interessi comuni dell'Unione. Per questo motivo, si è resa quindi necessaria un'analisi delle prospettive nazionali e del ruolo assunto dai paesi che hanno trainato il processo di creazione della difesa europea, quali Francia, Germania e Italia.

Nel complesso, Parigi si è mostrata disponibile a sviluppare una più stretta collaborazione in materia di difesa ma, allo stesso modo, è da sempre prudente nei confronti di un'evoluzione in senso sovranazionale. È bene ricordare che la Germania ha avuto un ruolo centrale nel determinare la posizione francese in materia di difesa. Infatti, il ruolo dominante di Berlino all'interno dell'UE e la sua persistente reticenza rispetto all'utilizzo della forza militare hanno favorito il riavvicinamento con il Regno Unito, da sempre partner privilegiato dei francesi. Tuttavia, è possibile osservare un'evoluzione per quanto riguarda la percezione francese dei suoi partner europei. Il cambiamento in questione si è mostrato in occasione dei tragici attentati terroristici che il 13 novembre 2015 hanno colpito Parigi. In quell'occasione l'assistenza tempestiva di Berlino nei confronti del governo di Parigi è stata percepita come un segnale importante dal punto di vista simbolico. Inoltre, l'impegno crescente della Germania nei teatri d'interesse primario per la Francia rappresenta un indicatore del rafforzamento in materia di cooperazione militare fra le due potenze. Su questo piano, l'Italia viene ancora concepita come un alleato importante, ma di second'ordine rispetto a Londra e Berlino.

La posizione assunta dalla Germania si è rivelata di difficile valutazione. L'approccio tedesco alla politica di sicurezza e di difesa deriva principalmente dalla dipendenza del paese da un ordine internazionale stabile e funzionante. Infatti, per uno stato come la Germania, caratterizzato da un'economia altamente globalizzata e orientata all'export, la prosperità ha origine in larga misura dall'affidabilità ed efficienza del sistema internazionale, che Berlino ha cercato di stabilizzare anche attraverso la PSDC. Vi è poi da considerare un altro elemento chiave, che ha determinato l'orientamento tedesco in materia di sicurezza e difesa: la Legge fondamentale tedesca, che disciplina in maniera molto restrittiva l'utilizzo delle forze armate. Tuttavia, i recenti sviluppi politici e soprattutto l'attacco terroristico, che ha colpito lo stato tedesco nel 2016, hanno provocato un cambiamento sostanziale nell'approccio della Germania. Le mutate prospettive di Berlino sono facilmente intuibili se si considerano due fattori: il primo è il considerevole aumento dell'impegno e della partecipazione tedesca nelle missioni all'estero; il secondo elemento riguarda la crescita dell'apparato militare tedesco, a dimostrazione del ruolo crescente della Germania nel campo della difesa.

Per quanto concerne la posizione italiana in materia di difesa è bene tener presente tre

condizioni: in primo luogo l'ordinamento giuridico, con particolare riferimento al Testo costituzionale, in secondo piano l'assetto politico-sociale del paese e in ultimo il dato tecnico-militare. Per quanto riguarda l'inquadramento politico-istituzionale italiano è bene segnalare che esso è caratterizzato da una relativa cautela nell'uso della forza militare. Da questo punto di vista, il sistema italiano è molto più vicino a quello tedesco che a quello francese, in quanto, le disposizioni Costituzionali lasciano poco margine di manovra rispetto all'utilizzo delle forze armate. Per quanto riguarda l'aspetto politico, è importante sottolineare la presenza radicata di correnti pacifiste all'interno del paese, che rappresenta una tendenza di fondo della politica italiana, difficilmente paragonabile a quella degli altri stati europei. Un terzo elemento da considerare, per avere un quadro completo della posizione italiana, è il passaggio dall'esercito basato sulla coscrizione obbligatoria a quello professionale, ritenuto più adatto alla proiezione di forza in un contesto internazionale. Paradossalmente, la professionalizzazione delle forze armate italiane ha provocato una serie di evoluzioni che non hanno portato a una maggiore efficienza. Questa situazione complicata rischia di avere una serie di effetti negativi non solo a livello interno, ma anche per quanto riguarda la qualità e la credibilità del contributo italiano in ambito euro-atlantico.

Del tutto diversa è la posizione del Regno Unito che sta portando avanti il processo per l'uscita dall'Unione europea, secondo le modalità previste dall'articolo 50 del TUE, come conseguenza dell'esito referendario del 2016. Il Regno Unito ha manifestato chiaramente l'intenzione di assicurarsi una relazione futura solida con gli stati europei, in particolare, viene data massima priorità alla cooperazione operativa e pratica transfrontaliera. Nonostante ciò, permangono delle difficoltà di fondo nel conciliare la collaborazione in materia di sicurezza e di difesa con uno stato non più membro dell'Unione. Nel campo della sicurezza esterna e della difesa, occorrerà definire un meccanismo istituzionale che, senza ledere la sovranità britannica nella definizione della propria politica estera e di sicurezza, consenta di associare il Regno Unito alle iniziative di politica estera dell'Ue, soprattutto nei casi di operazioni comuni, sia con mezzi civili che militari o nella definizione di una posizione univoca per l'adozione o per la revoca di sanzioni. È evidente che, solo quando la situazione si sarà completamente definita e il recesso dello stato inglese dalle istituzioni comunitarie sarà definitivo, si potrà delineare con certezza quale sarà l'esito delle relazioni del Regno Unito con l'Unione e con gli altri partner internazionali.

L'analisi delle politiche europee in materia di sicurezza non può prescindere da una valutazione attenta della NATO e il suo rapporto con l'UE. Il principale problema nelle relazioni tra questi attori è di carattere politico. Infatti, le posizioni divergenti all'interno

delle due organizzazioni hanno ripercussioni negative rispetto alla loro capacità di proiezione esterna. In particolare, dopo i drammatici eventi dell'11 settembre 2001 e gli sviluppi della guerra in Iraq, intrapresa nel 2003, risultò chiara la difficoltà per gli stati europei di agire univocamente all'interno delle proprie istituzioni e al contempo di coordinare le proprie decisioni alle iniziative avviate in seno alla NATO. Questi episodi determinarono non pochi problemi in termini di cooperazione in seno all'Alleanza, a causa delle divergenze di posizione tra Stati Uniti ed Unione europea e tra i membri dell'Unione stessa. Inoltre, la mancanza di una cultura strategica consolidata dell'Unione e le problematiche legate alle differenze di *membership* hanno causato non pochi problemi tra i due attori. Un esempio emblematico riguarda le tensioni non ancora risolte tra la Turchia (membro della Nato, ma non dell'Ue) e Cipro (membro dell'Ue, ma non della Nato). In altre parole, manca una ripartizione, sia geografica sia funzionale, tra le due organizzazioni, che in alcune aree rischiano di entrare in competizione. È necessaria un'intensificazione delle consultazioni per attuare un coordinamento strategico efficace in quelle che rimangono le principali aree di crisi. La NATO appare meglio equipaggiata a condurre operazioni militari complesse, numericamente consistenti e ad alta intensità operativa, mentre l'UE sembra avere una struttura più adatta a dispiegare missioni militari più limitate e di natura civile. Tuttavia, questa suddivisione del lavoro non appare soddisfacente né per gli americani, né per gli europei.

Un'attenta valutazione della politica di sicurezza e di difesa comune non può prescindere dall'analisi del ruolo svolto dall'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza (AR). È il caso di sottolineare come il ruolo dell'Alto Rappresentante sia cambiato nel tempo: se, da una parte, le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona ne hanno aumentato le competenze e le potenzialità, dall'altra, un ruolo di primo piano dipende dalla personalità di chi ne ha assunto la carica. Javier Solana ha posto le prime, indispensabili basi strategiche, essendo il suo mandato contraddistinto da un forte attivismo in tutte le attività di politica estera e di difesa. A sua volta, Catherine Ashton ha lavorato alla costruzione della poderosa "macchina istituzionale" introdotta con il Trattato di Lisbona (in particolare con la nascita del Servizio Europeo di Azione Esterna). L'intento dell'Alto rappresentante in carica è quello di procedere alla costruzione di una politica estera e di sicurezza comune attraverso un approccio più condiviso e aperto al dialogo. Questa prospettiva si è rivelata di non facile attuazione, ma nel complesso abbastanza soddisfacente, soprattutto in previsione delle sfide e delle minacce internazionali che, come è risaputo, non possono essere arginate attraverso un sistema di difesa unilaterale. Particolarmente rilevanti

in questo contesto risultano le iniziative dell'AR in materia di lotta al terrorismo, così come l'elaborazione della Strategia globale dell'Unione europea e la firma dell'accordo sul nucleare iraniano.

In un contesto geopolitico così instabile si è reso necessario un approfondimento della cooperazione in materia di sicurezza e difesa, che ha portato alla nascita della Cooperazione Strutturata Permanente (PESCO). Attraverso questo progetto gli Stati membri si sono impegnati ad aumentare la loro efficacia e a progredire con l'integrazione e il rafforzamento della difesa nel quadro dell'UE. La PESCO rappresenta, dunque, un tentativo ambizioso di incentivare la collaborazione tra gli Stati nel campo della sicurezza, al fine di sviluppare operazioni e capacità di difesa comuni. Rispetto ai precedenti sforzi dell'UE nel settore della difesa, il presunto valore aggiunto della PESCO deriva dalla combinazione della natura vincolante degli impegni assunti, dal principio dell'*accountability* tra gli stati partecipanti e dalla creazione di una struttura di tipo permanente. Presi insieme, questi elementi sono presupposti indispensabili per uniformare i comportamenti degli stati e creare una forma di cooperazione del tutto nuova rispetto al passato.

I principi cardine della PESCO possono essere sintetizzati nei principi di flessibilità e di cooperazione rafforzata, enunciati già con il trattato di Maastricht del 1992 e il trattato di Nizza del 2001. Nonostante ciò, solo con il progetto Costituzionale del 2003 viene delineato in modo concreto un modello di "Cooperazione strutturata". È bene sottolineare che la Cooperazione strutturata permanente è stata introdotta, da un punto di vista formale, con il Trattato di Lisbona del 2009, che ha ripreso le norme introdotte nel mai ratificato trattato costituzionale. L'obiettivo principale della PESCO in sede di progetto è stato quello di rafforzare la capacità di difesa dell'UE, mettendo in comune le risorse necessarie a sviluppare gli armamenti in maniera sinergica e cooperativa. Questa forma di collaborazione ha il vantaggio di ridurre le incongruenze fra i vari sistemi di difesa nazionali e di agevolare la gestione e l'utilizzo delle forze armate. Nonostante questo, è bene ricordare che le decisioni sullo spiegamento delle capacità militari restano di competenza nazionale.

L'attivazione della PESCO ha rappresentato una risposta politica sia alla domanda di maggiore sicurezza, sia un chiaro segnale rispetto alle tendenze centrifughe e disgregatrici che hanno coinvolto l'Unione europea. È in questo contesto che Francia e Germania hanno presentato nel luglio 2017 una proposta sugli impegni necessari per lanciare una PESCO inclusiva ed ambiziosa. Parigi e Berlino hanno promosso due diverse visioni del progetto. Mentre i francesi si concentravano sul potenziale di iniziativa e sull'efficienza, spingendo per criteri di ingresso molto restrittivi e impegni operativi rilevanti, i tedeschi insistevano sul

principio dell'inclusività, sostenendo che requisiti troppo restrittivi per l'ingresso nella PESCO avrebbero potuto creare nuove divisioni all'interno dell'UE e alienare il consenso di un gran numero di Stati verso questa iniziativa. Questa dicotomia è stata al centro di aspre discussioni e, fino a luglio 2017, ha causato gravi disaccordi tra i due paesi. Il punto di equilibrio si è dovuto trovare tra le due posizioni, e a giudicare dal numero di paesi aderenti, la sintesi è stata raggiunta intorno alla proposta tedesca. Alla Cooperazione Strutturata Permanente aderiscono attualmente 25 stati dell'UE, a dimostrazione del fatto che la realizzazione effettiva della PESCO è ben lontana dall'idea di un *core group* formato dalle principali potenze militari europee. Nonostante l'importanza strategica del progetto, permangono forti dubbi circa il suo reale funzionamento. Questo è dovuto in gran parte alle posizioni assunte dai partecipanti stessi. In primis, gli Stati dell'Europa orientale rimangono fermamente ancorati alla NATO e si sono spesso mostrati scettici riguardo la possibilità di una maggiore integrazione europea, anche a causa delle difficoltà nelle relazioni con Bruxelles. In secondo luogo, la presenza di membri "neutrali" all'interno della PESCO potrebbe creare complicazioni nello sviluppo di una strategia comune autonoma ed efficace. Al contempo, Danimarca e Malta per il momento non aderiscono, ed il Regno Unito non parteciperà, essendo in procinto di uscire dall'Unione Europea.

La PESCO si caratterizza, al pari di tutte le iniziative intraprese nel settore della Politica estera e di sicurezza comune, per un chiaro approccio intergovernativo. L'organo centrale del sistema di *governance* è il Consiglio. Questo sistema di voto ha il vantaggio di coinvolgere tutti i partecipanti senza che si possa creare un "*exclusive club*" all'interno del Consiglio. Tuttavia, considerata l'ampiezza della *membership*, il voto all'unanimità potrebbe comportare degli evidenti svantaggi, specie in situazioni di crisi che richiedono un rapido processo decisionale. In questo senso, sembra vi sia una tipica situazione di trade-off in cui l'efficacia della PESCO può essere garantita solo a spese di un altro obiettivo non meno importante, l'inclusività. Ogni progetto, una volta approvato dal Consiglio, verrà gestito dai soli paesi che vi partecipano. Gli stati membri ricoprono un ruolo centrale nella PESCO, il che significa che le principali decisioni e attività sono responsabilità dei paesi partecipanti. Una delle principali innovazioni della PESCO riguarda il sistema di verifica degli impegni assunti dagli stati, che può, in caso di mancato adempimento, portare alla sospensione del partecipante stesso. A tale proposito, è doveroso sottolineare che, ciascuno Stato membro partecipante è tenuto a presentare ogni anno un piano nazionale di attuazione per valutare l'adempimento degli impegni vincolanti sottoscritti. L'Alto Rappresentante presenta annualmente al Consiglio una relazione sullo stato d'attuazione della PESCO e

sull'adempimento degli impegni da parte dei singoli Stati membri. Inoltre, esiste un secondo livello di valutazione relativo allo stato d'attuazione dei progetti. In entrambi i casi, saranno l'AED, il SEAE, lo Stato maggiore dell'UE (EUMS), insieme alla capacità militare di pianificazione e condotta (MPCC) a valutare i progressi ottenuti da un punto di vista operativo. Il valore aggiunto della PESCO, rispetto ai progetti precedentemente delineati, risiede nella volontà di allineare l'apparato di difesa degli Stati membri. Un'ulteriore innovazione può essere individuata proprio nella sua potenziale capacità di andare oltre la semplice condivisione di capacità militari. Infatti, una volta acquisiti i supporti bellici, la PESCO prevede che questi non vengano suddivisi tra gli Stati che hanno preso parte al loro sviluppo, ma che siano utilizzati come capacità multinazionali permanenti. La Cooperazione Strutturata Permanente ha il vantaggio di fornire un quadro comune in cui operare: garantisce la coerenza dei diversi sforzi e promuove la disciplina di un gruppo favorevole a raggiungere un obiettivo comune; assicura continuità nel tempo (caratteristica particolarmente importante poiché la cooperazione nell'ambito della difesa è un processo a lungo termine e i risultati hanno bisogno di tempo per concretizzarsi); infine contribuisce a sfruttare al meglio la complementarità tra le capacità e le risorse degli Stati membri.

Nel corso degli anni, l'Ue si è affermata come attore di sicurezza a livello internazionale, utilizzando i mezzi tipici di una potenza "civile", tra cui gli strumenti economico e commerciale, il dialogo politico, la cooperazione regionale e gli aiuti umanitari e allo sviluppo. Più recentemente, ed in particolare dopo la definizione della Politica europea di sicurezza e difesa (PESD) e di una Strategia europea di sicurezza, l'Unione si è progressivamente dotata di strutture e mezzi militari e di difesa, inaugurando una nuova fase "operativa" della sua presenza nel contesto di sicurezza globale. Nonostante i timidi progressi negli ultimi dieci anni, è legittimo nutrire dubbi sull'efficacia di tale politica comunitaria, senza per questo cadere nell'euroscetticismo. Sostenere che l'Unione sia una potenza civile perché adopera strumenti militari in maniera residuale, è fuorviante, in quanto rappresenta una collocazione errata dell'UE, che sarà sempre inquadrata come potenza civile, nonostante non utilizzi esclusivamente questi mezzi. Alla luce di queste considerazioni, è opportuno considerare l'Unione europea al pari di qualsiasi altro attore internazionale, lungo uno spettro tra i due tipi ideali di potere, civile e militare. I concetti di potenza militare, civile e normativa, separatamente considerati, sono incompleti perché cercano di inquadrare l'Unione europea in una categoria troppo definita che mal si concilia con la sua natura in continua evoluzione.

Nonostante le difficoltà dell'Unione nel ricoprire un ruolo di primo piano come attore di

sicurezza globale, un passo avanti significativo è stato avviato con l'introduzione della Cooperazione Strutturata Permanente. La PESCO ha il merito di garantire (almeno a livello potenziale) una maggiore indipendenza strategica e operativa a livello europeo dagli Stati Uniti. Questo obiettivo è diventato prioritario a seguito delle politiche adottate dal presidente americano Donald Trump. L'amministrazione statunitense ha mostrato una tendenza crescente al disimpegno per quanto riguarda le proprie responsabilità internazionali e le dinamiche del continente europeo. È noto, infatti, che Trump stia riducendo gli impegni in materia di cooperazione climatica e multilateralismo. Inoltre, la decisione di ritirarsi dall'accordo nucleare iraniano e di imporre un nuovo pacchetto di sanzioni alle imprese europee che intrattengono rapporti commerciali con l'Iran ha portato a una resistenza europea condivisa. Un altro aspetto significativo riguarda il rafforzamento del contributo europeo nel quadro NATO. La Permanent Structured Cooperation permette lo sviluppo di capacità che restano di proprietà degli Stati membri, i quali possono scegliere di renderle disponibili anche in operazioni non europee. Il rischio che la Cooperazione Strutturata Permanente possa incrementare gli impegni dell'Alleanza è una preoccupazione legittima. I progetti PESCO non possono avere successo a meno che non ci sia una sufficiente interoperabilità con l'Alleanza Atlantica. Gli sforzi duplicativi o lo sviluppo di capacità ritenute non necessarie, dal punto di vista della NATO, potrebbero rischiare di sprecare risorse europee già scarse o, al contrario, assorbire eventuali spese aggiuntive che la PESCO potrebbe generare.

I progressi raggiunti in questo settore, per quanto encomiabili, non sono sufficienti a superare le criticità che ancora permangono all'interno dell'Unione in questo settore. In particolare, è da sottolineare che la mancanza di una visione strategica condivisa degli stati membri ha creato grossi problemi nella definizione di un indirizzo politico univoco per la gestione delle crisi internazionali. La capacità dell'UE di agire strategicamente dipende dall'ambizione dei suoi obiettivi e dall'adeguatezza dei mezzi impiegati per raggiungerli. L'efficienza da sola non equivale alla capacità strategica: essere strategici implica che le azioni tattiche condivise conducano a un obiettivo generale di beneficio comune e duraturo. Tuttavia, spesso, tali obiettivi, compresi quelli dell'Unione, si scontrano con problematiche irrisolte come la mancanza di denaro, l'inefficienza del potere militare o il consenso politico dell'Unione stessa.

Al contempo, l'assenza di una catena di comando unificata, dinamica e funzionale rende difficile il controllo operativo e gestionale delle risorse militari messe a disposizione dagli stati membri. Dal punto di vista quantitativo, le capacità militari e civili dell'Ue sono spesso

insufficienti per condurre operazioni ad alta intensità. Infatti, sebbene la qualità dei mezzi posseduti sia cruciale, lo è altrettanto la quantità. Un numero insufficiente di mezzi, sia pure altamente efficaci, può risultare, dal punto di vista operativo, del tutto inutile. Il rischio è quindi quello di trovarsi con forze armate modernamente equipaggiate ma troppo piccole, in grado di svolgere solo missioni molto limitate, con tutte le ricadute negative sull'azione esterna che ciò comporta.

Infine, vi è da considerare che il trasferimento di sovranità in materia di difesa, da sempre osteggiato dagli stati comunitari, ha reso il processo integrativo in materia di sicurezza e difesa molto più complicato che in altri settori, causando dei problemi di difficile gestione sia a livello europeo che

nazionale. L'attaccamento alla sovranità nazionale è il principale ostacolo a una maggiore cooperazione, tuttavia nelle condizioni attuali l'unico modo per i paesi dell'UE di preservare la propria sovranità risiede in una maggiore integrazione e cooperazione, almeno nella misura in cui la sovranità viene definita come la capacità di agire. Sulla base di quanto finora analizzato, è possibile fornire una valutazione, anche se parziale, dell'evoluzione in materia di sicurezza e di difesa che ha attraversato l'Unione europea nel corso degli anni. Di fronte al moltiplicarsi di minacce e rischi militari, terroristici, energetici, ambientali e sociali, gli stati europei hanno mostrato una certa ambivalenza e ambiguità. Da una parte hanno manifestato la tendenza di fondo a non voler rinunciare alle prerogative strategiche e nazionali, dall'altra hanno mostrato un timido attivismo attraverso l'istituzione della PESC e della PSDC. Nonostante questi importanti sviluppi, sono emersi con vigore tutti i limiti di un'Europa con 27 eserciti nazionali, indeboliti da inevitabili tagli di bilancio e dall'assenza di una visione strategica condivisa tra i paesi membri. Un'Europa ancora troppo debole per potersi svincolare dall'Alleanza Atlantica, nonostante permangano diversi elementi critici nel rapporto tra i due attori.

È evidente che il futuro delle relazioni europee si debba ricercare nelle nuove forme di cooperazione che stanno nascendo a livello comunitario, che vedono gli stati sempre più interessati a progredire nella ricerca di una sicurezza e difesa comune. Sarà cruciale che gli stati riescano a superare le loro posizioni divergenti in tema di difesa e a conciliare culture strategiche molto differenti, adottando un approccio complementare. Piuttosto che enfatizzare le differenze nazionali, la PESCO potrebbe avere il successo sperato solo se venisse realmente percepita dai partecipanti come quadro di riferimento per lo sviluppo di capacità e operazioni in maniera integrata.

In un certo senso si potrebbe replicare, anche nel settore della difesa, quel processo

di *spillover* che ha portato gradualmente, e nell'arco di più decenni, a una forma d'integrazione economica e monetaria solida. Vi è almeno un motivo forte e pragmatico per creare una visione condivisa attraverso la Cooperazione Strutturata Permanente nel campo della difesa; l'interdipendenza degli stati è una realtà e la libertà d'azione individuale non è una scelta perseguibile. Le aspettative sulla PESCO sono alte, la misura in cui essa può davvero fare la differenza dipende da come verrà realmente implementata.

Sebbene la PESCO, così come le politiche di sicurezza e difesa abbiano avuto uno sviluppo tardivo e farraginoso rispetto ad altri settori comunitari, è auspicabile che questi progetti portino a un risultato effettivo e non si limitino, come altre iniziative intraprese in passato, a una semplice dichiarazione d'intenti.