

L'IMPATTO DEL  
TRATTATO DI LISBONA  
SULLA POLITICA DI  
SICUREZZA E DIFESA COMUNE

RELATORE

Prof. Paolo De Caterini

CANDIDATO

Orlacchio Ilde

Matr. 061302

ANNO ACCADEMICO 2010-2011

# INDICE

- INTRODUZIONE
- CAPITOLO I  
ORIGINI ED EVOLUZIONE DELLA POLITICA EUROPEA DI SICUREZZA E DIFESA
  - § 1 - La genesi della politica di sicurezza e difesa europea
  - § 2 - Il fallimento della CED e l'Unione dell'Europa Occidentale
  - § 3 - L'Atto Colombo-Genscher
  - § 4 - Il Trattato di Maastricht e la nascita della Politica Europea di Sicurezza e Difesa
  - § 5 - Le Missioni di Petersberg
  - § 6 - Il Trattato di Amsterdam ed il Vertice di Saint-Malo
  - § 7 - I Consigli Europei di Colonia e di Helsinki
  - § 8 - La Strategia di Sicurezza Europea: il Documento di Solana
  - § 9 - L'Headline Goal 2010
- CAPITOLO II  
IL TRATTATO DI LISBONA E LA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE
  - § 1 - Il Trattato di Lisbona e i limiti del modello precedente
  - § 2 - L'impatto sulle istituzioni internazionali
    - § 2.1 - Il nuovo *status* dell'Unione Europea alle Nazioni Unite
    - § 2.2 - La fine dell'Unione dell'Europa Occidentale
  - § 3 - L'impatto sulle istituzioni dell'Unione Europea
  - § 4 - L'impatto sulle operazioni
  - § 5 - L'impatto sulle capacità
  - § 6 - La PSDC verso il futuro
- CAPITOLO III  
I RAPPORTI CON LA NATO
  - § 1 - Le '3D'
  - § 2 - L'Accordo 'Berlin Plus'
  - § 3 - Sfide attuali
- CONCLUSIONI
- APPENDICE  
Intervista al Presidente Emilio Colombo

## INTRODUZIONE

Per quanto il processo di integrazione europea sia stato caratterizzato da una politica dei “piccoli passi”, il percorso compiuto ha condotto l’Unione Europea a rivestire un ruolo di primaria rilevanza nello scenario internazionale.

Ai traguardi raggiunti con successo nei settori dell’integrazione economica e monetaria, si è affiancata, dalla metà del secolo scorso, anche una politica di sicurezza e difesa europea, volta favorire un’integrazione più ampia e globale tra gli Stati membri che fosse in grado di affrontare con efficacia le nuove sfide e minacce del mutato scenario di sicurezza.

L’assunzione di maggiori responsabilità da parte dei paesi europei nel settore della sicurezza e difesa si è resa particolarmente evidente e necessaria all’indomani della caduta del muro di Berlino e, negli anni Duemila, all’indomani della caduta delle Torri Gemelle. Le crisi e i conflitti che divamperanno nella regione dei Balcani e la minaccia del terrorismo transnazionale, hanno reso ineludibile la definizione di una Strategia di Sicurezza Europea che, travalicando l’orizzonte dei confini nazionali, proiettasse sicurezza e stabilità anche all’esterno e, soprattutto, nelle aree “vicine” all’Europa.

E’ su questo tracciato che si delinea il percorso e l’evoluzione della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) che con i trattati di Maastricht (1992), Amsterdam (1997) e Nizza (2001) definisce i propri organi e strumenti a sostegno di una Strategia di Sicurezza Europea che nel 2003 assegnerà all’Europa un ruolo di “attore globale” sullo scenario internazionale.

L’entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il 1 dicembre 2009, ha impresso un nuovo slancio al processo d’integrazione europea e ha comportato significativi cambiamenti nell’assetto e nelle competenze degli organi decisionali dell’Unione Europea che appaiono suscettibili di aumentare considerevolmente la portata e l’efficacia dell’azione dell’Unione Europa nel campo della sicurezza e della difesa.

Al di là di talune modifiche puramente formali, quali la trasformazione della PESD in Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), il Trattato di Lisbona offre all’Unione Europea nuove potenzialità ed ambiti di azione nel campo della politica di sicurezza e difesa. Tuttavia, essendo il Trattato di recente adozione, occorrerà attendere per vedere come saranno recepite e interpretate le sue disposizioni e come gli attori e gli organi europei competenti sapranno sfruttare le modifiche introdotte. Nonostante la prospettive positive che il Trattato di Lisbona appare dischiudere, permangono ancora degli ostacoli oggettivi al possibile progresso della

PSDC, primo fra tutti la costante dialettica esistente tra l'approccio comunitario e quello intergovernativo, ovvero tra integrazione e cooperazione.

Come all'epoca della Comunità Europea di Difesa nel 1954 i tempi non sembrarono sufficientemente maturi per una piena realizzazione dell'integrazione politica che avrebbe comportato una cessione di sovranità degli Stati all'Unione Europea, ancora oggi, nonostante i traguardi raggiunti siano notevoli, questa maturità sembra ancora lontana dall'essere raggiunta. Ne costituisce testimonianza eclatante il fallimento del Trattato Costituzionale del 2004, documento di portata ben più significativa di quello che sarà successivamente adottato a Lisbona.

Il presente studio intende analizzare i passaggi più significativi dell'evoluzione della politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea al fine di poter valutare compiutamente l'impatto determinato dal Trattato di Lisbona ed in quale misura le sue potenzialità ed innovazioni hanno contribuito o potranno contribuire, a dare nuovo vigore all'azione dell'Unione Europea nel nuovo scenario di sicurezza.

# CAPITOLO PRIMO

## ORIGINI ED EVOLUZIONE DELLA POLITICA EUROPEA DI SICUREZZA E DIFESA

### § 1 - La genesi della politica di sicurezza e difesa europea

Il percorso che ha dato luogo alla creazione di una politica di sicurezza e difesa europea non è stato un processo lineare, ma fatto di “piccoli passi”, come afferma il Ministro degli Esteri francese Robert Schumann nella Dichiarazione del maggio 1950.<sup>1</sup> Tale sviluppo è stato caratterizzato, infatti, da fasi di slancio e momenti di arresto e di crisi, che poco per volta hanno portato alla definizione di quello che oggi è la Politica di Sicurezza e Difesa Comune dell’Unione Europea (PSDC).

Già dopo la fine della Prima Guerra Mondiale, inizia a farsi strada l’idea di un’Europa unita che non sia limitata solo ad alti contenuti teorici e spirituali ma che risponda alla concreta necessità, sentita da gran parte delle *élites* dirigenti ed intellettuali, di assicurare un sistema di sicurezza collettiva per evitare che la catastrofe della guerra si possa ripetere, appianando le rivalità tra Stati e favorendo una maggior coesione. Il Patto di Locarno<sup>2</sup> ed il Patto Briand-Kellog<sup>3</sup> sembrano allontanare la minaccia di conflitti dal continente europeo, ma l’ascesa del nazismo tedesco e la crisi economica degli anni ’30, faranno affievolire tale prospettiva che verrà definitivamente offuscata dallo scoppio della Seconda Guerra Mondiale.

Nell’immediato secondo dopoguerra, molteplici sono i fattori che spingono verso l’idea di una più stretta cooperazione europea, tra cui la volontà di impedire un nuovo conflitto devastante e l’esigenza di contrastare l’ascesa sovietica e permettere all’Europa di riassumere un ruolo centrale nell’ambito della politica internazionale. In questo quadro, si vanno consolidando due tendenze diverse di concepire un’Europa unita, che affondano le loro radici in correnti di pensiero sviluppatesi già prima degli anni ‘40: da un lato i cosiddetti “federalisti”, a favore della creazione di uno Stato federale europeo con vera e propria cessione di sovranità da parte degli Stati membri, guidati da Altiero Spinelli che nel 1941 elabora il “Manifesto di Ventotene”<sup>4</sup> e, dall’altro, i “confederalisti”, che auspicano invece l’istituzione di un’organizzazione interstatale, ma con il mantenimento della sovranità dei singoli Stati. Tra

---

<sup>1</sup> *Dichiarazione Schuman*, Parigi, 9 maggio 1950. [europa.eu/abc/symbols/9-may/decl\\_it.htm](http://europa.eu/abc/symbols/9-may/decl_it.htm)

<sup>2</sup> *Trattato di Locarno*, Locarno, 16 ottobre 1925.

<sup>3</sup> *Patto Briand-Kellog*, Parigi, 27 agosto 1928.

<sup>4</sup> *Per un’Europa libera e unita. Progetto d’un manifesto*, Ventotene, agosto 1941.

queste due correnti di pensiero, tuttavia, si inserisce una terza visione, quella “funzionalista”, consapevole che il processo di costruzione europea ha bisogno di un’integrazione più graduale, che, partendo da una cooperazione economica, raggiunga poi quella politica, come più volte affermato dal francese Jean Monnet<sup>5</sup>.

L’impulso politico decisivo viene però dagli Stati Uniti tramite l’approvazione nel 1947 del Piano Marshall, un programma di aiuti economici per la ricostruzione europea, la cui concessione è però subordinata alla costituzione di un’organizzazione stabile in grado di assicurarne l’utilizzo.

Di conseguenza, dopo la firma, nel marzo 1947, del Trattato di Dunkerque<sup>6</sup> tra Francia e Regno Unito - un accordo di alleanza e mutua assistenza in caso di attacco da parte della Germania - nel 1948 nascono l’Organizzazione Europea di Cooperazione Economica (OECE, poi diventata OCSE) e, su iniziativa dei francesi Jean Monnet e Robert Schuman - con il Trattato di Parigi del 1951, entrato in vigore nel 1952<sup>7</sup> - la Comunità Europea del Carbone e dell’Acciaio (CECA), che rappresenta già una prima forma di politica di sicurezza legando tra loro le economie di Francia, Germania, Italia e dei paesi del Benelux<sup>8</sup> e le rispettive industrie dell’acciaio, fondamentali per l’industria bellica.

## § 2 - Il fallimento della Comunità Europea di Difesa e l’Unione dell’Europa Occidentale

Nel 1950, il Segretario di Stato americano Dean Acheson formula una proposta che mira a rafforzare il dispositivo di sicurezza europeo attraverso una reintegrazione delle forze armate tedesche. La proposta Acheson<sup>9</sup> prevede la creazione di una forza integrata, sotto il comando americano, formata da vari contingenti nazionali e comprendente “*almeno 10 Divisioni tedesche nello schieramento atlantico*”.

Alla proposta del Segretario di Stato Acheson, la Francia risponde nel 1950 con il Piano Pleven<sup>10</sup>, dal nome del primo ministro René Pleven, che prevede la costituzione di un esercito europeo composto da sei divisioni, posto sotto il comando della NATO e gestito da un Ministro della Difesa Europeo.

---

<sup>5</sup> Politico francese e primo presidente dell’Alta Autorità della CECA nel 1952.

<sup>6</sup> *Trattato di Dunkerque*, Dunkerque, 4 marzo 1947.

<sup>7</sup> *Trattato di Parigi*, Parigi, 18 aprile 1951.

<sup>8</sup> Belgio, Lussemburgo, Paesi Bassi.

<sup>9</sup> *Telegram from Dean Acheson to James E. Webb on the Schuman Plan*, 12 maggio 1950.

<sup>10</sup> *Piano Pleven*, 14 ottobre 1950.

Il Piano Pléven e le pressioni americane per un'integrazione del potenziale militare tedesco in un contesto multilaterale, porteranno alla firma, nel 1952, della Comunità Europea di Difesa (CED)<sup>11</sup> da parte degli stessi paesi promotori della CECA.

I punti fondamentali previsti dalla CED sono: la creazione di Forze armate europee sovranazionali, sotto il controllo di uno Stato Maggiore internazionale comandato da un ufficiale delle forze atlantiche, il finanziamento da un bilancio comune europeo e la specializzazione di ogni Stato nella produzione di singole tipologie di materiale militare.

Tuttavia, la mancata ratifica del Parlamento francese nel 1954, ne determina il fallimento. Tra le cause della mancata approvazione possono annoverarsi: l'avvenuta morte di Stalin, che ha attenuato la percezione di una minaccia sovietica e alimentato nuove speranze; i problemi interni della Francia, impegnata nella guerra in Indocina e con i nazionalismi domestici; le riluttanze dei militari, non propensi a cedere poteri.

In questo modo la politica di sicurezza e difesa europea subisce una forte battuta di arresto e solo nel 1958 è possibile ravvisare una ripresa della cooperazione che avviene nel campo dell'integrazione economica con l'entrata in vigore della Comunità Economica Europea (CEE), nata dal Trattato di Roma del 1957<sup>12</sup>.

La politica di difesa comune, con la formazione di un vero e proprio esercito europeo, appare un progetto troppo ambizioso per un'Europa che sta ancora muovendo i primi passi verso la cooperazione e che risulta ancora divisa dall'inconciliabilità degli interessi di francesi e tedeschi, i primi desiderosi di mantenere il disarmo tedesco, i secondi tesi invece alla rinascita del proprio prestigio nazionale.

A seguito del fallimento della CED, nasce l'Unione dell'Europa Occidentale (UEO) dagli accordi modificativi (Accordi di Parigi del 23 ottobre 1954) del Trattato di Bruxelles, stipulato il 17 marzo 1948 da Francia, Regno Unito e paesi del Benelux, che prevedono l'ingresso nell'organizzazione anche dell'Italia e della Repubblica Federale Tedesca. L'UEO si fonda su di un patto di solidarietà di difesa collettiva (art. V del Trattato di Bruxelles), in base al quale è prevista l'assistenza reciproca e automatica degli Stati membri in caso di aggressione nei confronti di uno di essi. Il Trattato di Maastricht del 1992 definisce l'UEO "parte integrante dello sviluppo dell'Unione Europea", come componente di difesa dell'Unione e strumento per rafforzare il pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica.

---

<sup>11</sup> *Trattato CED*, Parigi, 27 maggio 1952.

<sup>12</sup> *Trattato di Roma*, Roma, 25 marzo, 1957.

L'UEO è arrivata a comprendere fino a oggi 28 Paesi, di cui 10 membri "pieni" (Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Spagna), 6 membri "associati" (Islanda, Norvegia, Polonia, Repubblica Ceca, Turchia e Ungheria), 5 "osservatori" (Austria, Danimarca, Finlandia, Irlanda e Svezia) e 7 "partners associati" (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Slovacchia, Slovenia).

Il destino dell'UEO è stato in gran parte segnato dalla disparità di capacità militari tra Europa e USA, emersa durante il conflitto in Kosovo, e dall'evidente mancanza di efficacia dell'organizzazione. Da qui deriva la decisione dell'Unione Europea, adottata durante il Consiglio di Colonia del 1999<sup>13</sup>, di dotarsi di capacità militari autonome per far fronte alle nuove responsabilità in materia di sicurezza e difesa. Ciò ha comportato il travaso nell'UE di gran parte delle funzioni dell'UEO che, sotto il profilo operativo, ha cessato di esistere nel 2001 e di cui è stata approvata la chiusura entro la fine di giugno 2011. Abbandonate le aspirazioni alla sicurezza collettiva, l'UEO ha tuttavia mantenuto una propria dimensione nel settore della difesa in virtù dell'impegno alla mutua assistenza previsto dall'art. V del Trattato di Bruxelles; si tratta tuttavia di un impegno che lega solo i 10 membri pieni dell'Organizzazione, che, facendo parte anche della NATO, sono comunque già tutelati dalle analoghe disposizioni di difesa collettiva previste dall'art.5 del Trattato di Washington.

### § 3 - L'Atto Colombo-Genscher

Dai Trattati di Roma del 1957 in poi, la costruzione europea si sviluppa sugli aspetti economici, cioè sulla realizzazione del mercato comune, e per anni la stessa espressione "politica estera comune" non compare in nessun trattato.

Riguardo al ruolo dell'Europa nell'ambito di una politica di sicurezza e difesa si vanno affermando due tendenze contrapposte: da un lato si pongono gli "europeisti", convinti della possibilità per l'Europa di assumere una funzione dominante e indipendente rispetto a quella della NATO, capeggiati dalla Francia del generale De Gaulle, e dall'altro coloro che, consapevoli dei limiti europei, accettano di buon grado o preferiscono trovarsi sotto l'egida dell'Alleanza Atlantica.

Il tema della difesa comune viene ripreso solo negli anni '60, in particolar modo da parte francese, con i due Piani Fouchet<sup>14</sup> che sono elaborati dopo che, nei vertici di Bonn e Parigi, è prevista l'istituzione di una commissione intergovernativa di ambasciatori, presieduta da

---

<sup>13</sup> *Consiglio Europeo*, Colonia, 3-4 giugno 1999.

<sup>14</sup> *Piani Fouchet*, Bonn, 2 novembre 1961, Parigi, 18 gennaio 1962.



Christian Fouchet è incaricata di studiare la possibilità di una più stretta cooperazione politica europea. Tali Piani però vengono respinti nel 1962 per l'opposizione britannica.

Il progetto di una difesa comune viene ripreso negli anni '70 nell'ambito della Cooperazione Politica Europea (CPE), che procede in modo informale tra i vari ministeri degli esteri europei con il compito di studiare le modalità in tema di unificazione politica, a partire dal Vertice dell'Aja del 1969<sup>15</sup> e dal Rapporto Davignon del 1970<sup>16</sup>. Quest'ultimo, approvato dalla conferenza dei Ministri degli Esteri degli Stati membri, è considerato l'atto di nascita della CPE perché, nonostante non imponga alcun obbligo di azione comune agli Stati membri, prevede una serie di organismi e procedure, di natura intergovernativa, miranti a conciliare le azioni degli Stati nell'ambito della politica estera. E' con la CPE infatti che sorgono le prime strutture istituzionali di politica estera comune europea. Tuttavia, nel quadro di tale processo, gli Stati producono ancora solo dichiarazioni comuni e non azioni concrete. E' proprio però dal suo carattere non coercitivo, implicante il semplice coordinamento tra gli Stati, che deriva l'accordo sulla CPE.

Nel Vertice di Copenaghen del luglio 1973, viene presentato un altro rapporto che propone il rafforzamento di questi meccanismi di cooperazione politica comune, tramite nuove misure politiche e organismi, e, nel dicembre dello stesso anno, si ha la "Dichiarazione sull'identità europea nelle relazioni internazionali", prodotta dagli Stati membri e affermare la volontà di sviluppare una linea comune nei rapporti internazionali con altri Stati.

Questa accelerazione nel processo di costruzione europea continua con il Rapporto Tindemans del 1975<sup>17</sup> che, in relazione alla difesa e alla sicurezza, sottolinea la necessità che i Paesi CEE si consultino regolarmente in materia e che il processo d'integrazione resti in ogni caso incompleto fino a che non si giunga ad una politica comune di difesa.

Tuttavia, il vero precursore di una politica di sicurezza e difesa comune è l'iniziativa italo-tedesca conosciuta come Atto Colombo-Genscher, a cui nel 1981 danno vita il Ministro degli Esteri italiano Emilio Colombo e il collega tedesco Hans-Dietrich Genscher<sup>18</sup>. Tale atto, che avanza soluzioni concrete per superare la paralisi nella quale si trovavano le istituzioni comunitarie, vincolate dalla limitatezza delle competenze previste dal Trattato di Roma, contiene un progetto per l'estensione del dominio di competenza della CPE alle questioni della sicurezza e della difesa. Pertanto, pur in mancanza di una relativa formalizzazione, segna

---

<sup>15</sup> *Vertice dei Capi di Stato e di Governo della CE, L'Aja, 1-2 dicembre 1969.*

<sup>16</sup> *Rapporto Davignon, Bruxelles, 20 luglio 1970.*

<sup>17</sup> *Rapporto Tindemans, elaborato dal Primo Ministro belga Léo Tindemans, Bruxelles, 29 dicembre 1975.*

<sup>18</sup> *Atto Colombo-Genscher, Strasburgo, 19 novembre 1981.*

l'introduzione, per la prima volta, del concetto che la sicurezza e la difesa sono aspetti che devono far parte della politica europea. Entrambi i Ministri affermano la necessità di affrontare i problemi economici nel quadro di una cooperazione politica, sottolineando che “gli aspetti politici e economico-sociali dovrebbero rafforzarsi a vicenda”.

Tale concezione sfocia nella Dichiarazione Solenne di Stoccarda sull'Unione Europea del 19 giugno 1983 che, a sua volta, costituisce la piattaforma per l'Atto Unico Europeo (AUE) del 1986. Affermando per la prima volta il principio secondo cui “esprimendosi all'unisono in politica estera, anche su aspetti politici della sicurezza, l'Europa può contribuire al mantenimento della pace”, la Dichiarazione di Stoccarda, oltre a porre le basi per il rafforzamento della cooperazione politica, lega la stessa al “coordinamento delle posizioni degli Stati membri sugli aspetti politici ed economici della sicurezza, per promuovere ed agevolare lo sviluppo progressivo di tali posizioni ... in un numero crescente di settori della politica estera”<sup>19</sup>.

Un'altra rilevante tappa del processo di integrazione europea, anche riguardo la politica estera e di sicurezza, è data dall'Atto Unico Europeo (AUE)<sup>20</sup>, firmato nel 1986 e entrato in vigore nel 1987, che, per la prima volta, dà una veste giuridica alla prassi della cooperazione in politica estera, istituzionalizzando la CPE, con precise norme e disposizioni che precisano gli obiettivi (armonizzazione delle posizioni degli Stati, consultazioni sistematiche e, ove opportuno, azioni comuni) e le procedure (quattro riunioni all'anno dei Ministri degli Esteri dei Paesi della Comunità, decisioni all'unanimità). Viene disposta, inoltre, una stretta associazione del Parlamento e della Commissione alla cooperazione politica, che comunque rimane a livello intergovernativo, senza procedure vincolanti né eventuali sanzioni per gli Stati inadempienti.

Infine, viene previsto che tale cooperazione politica divenga sia di competenza di un apposito Segretariato, il cui responsabile è nominato dai Ministri degli Esteri e rinnovato ogni due anni e mezzo, sia della Presidenza di turno della CE. L'Atto Unico Europeo viene adottato a seguito del fallimento del Trattato Spinelli del 1984, un progetto ben più ambizioso che istituiva una “Unione Europea” ma che non entrò mai in vigore a causa delle opposizioni di alcuni Stati membri.

---

<sup>19</sup> *Dichiarazione di Stoccarda*, Consiglio Europeo, 17-19 giugno 1983.

<sup>20</sup> *Atto Unico Europeo*, Lussemburgo, 17 febbraio 1986.

#### § 4 - Il Trattato di Maastricht e la nascita della Politica Europea di Sicurezza e Difesa

La nascita della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) avviene con il Trattato di Maastricht (o Trattato sull'Unione Europea) del 7 febbraio 1992, entrato in vigore il 1° novembre 1993, laddove nel Titolo V del Trattato si legge che “la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione Europea, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune”<sup>21</sup>.

Con il Trattato di Maastricht nasce l'Unione Europea, la cui struttura viene fondata su tre pilastri: la Comunità Europea (la CEE assume solo il nome di CE), comprendente la materia economica e commerciale; la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC), di cui la PESD costituisce parte e strumento fondamentale; la Giustizia e Affari Interni (GAI). Il primo pilastro (CE) presenta un carattere sopranazionale, con un parziale trasferimento di poteri dagli Stati membri alle istituzioni europee, mentre il secondo (PESC) ed il terzo (GAI) sono caratterizzati dal metodo intergovernativo, per cui le decisioni in questi ambiti restano di competenza esclusiva degli Stati.

Il Trattato di Maastricht è il risultato di una crescente necessità sentita dagli Stati europei: quella di dare nuovo vigore al processo di costruzione europea in un momento in cui l'integrazione economica è praticamente giunta al compimento con la creazione del Mercato Comune ed i profondi rivolgimenti avvenuti sullo scenario internazionale, con la caduta del muro di Berlino<sup>22</sup>, la disgregazione dell'Unione Sovietica<sup>23</sup> e le instabilità dei Balcani<sup>24</sup>, richiedevano un maggiore impegno e assunzione di responsabilità nel campo della sicurezza e difesa. Fino agli anni '90 la cooperazione europea nel settore della sicurezza è stata pressoché inesistente e la difesa dell'Europa durante la guerra fredda è stata posta sotto l'ombrello della NATO e in un quadro transatlantico. E' a partire dal 1992 che, attraverso una serie di passaggi successivi, inizia a delinearsi un'identità europea autonoma nella politica di sicurezza e difesa e prende avvio il processo di integrazione politica europea. La stessa struttura dell'Unione Europea in tre pilastri, adottata con il Trattato di Maastricht, mostra la volontà di non insistere più unicamente sugli aspetti economici della cooperazione ma di perseguire una visione più ampia, anche di carattere sociale e politico.

---

<sup>21</sup> *Trattato UE*, art.17.

<sup>22</sup> Crollo del muro di Berlino, 9 novembre 1989.

<sup>23</sup> La disgregazione dell'URSS giunge a compimento il 26 dicembre 1991, a seguito delle dimissioni di Gorbachev.

<sup>24</sup> Soprattutto guerra in Bosnia-Erzegovina, 1992-1995.

La PESC, oltre a prevedere la futura creazione di una politica di difesa comune, introduce nuovi importanti elementi:

- prevede che si (possano prendere) prendano delle “posizioni comuni” da parte degli Stati membri sulle questioni di politica internazionale, obbligando questi ultimi a “vegliare sulla conformità delle loro politiche nazionali alle posizioni comuni”;
- stabilisce che si possano intraprendere delle “azioni comuni”, con risorse finanziarie dell’Unione, nel settore della politica estera e di sicurezza;<sup>25</sup>
- chiede all’UEO “di elaborare e di porre in essere le decisioni e le azioni dell’Unione aventi implicazioni nel settore della difesa”, come proprio braccio armato<sup>26</sup>.

#### § 5 - Le Missioni di Petersberg

Nel giugno 1992, il Consiglio dei Ministri (Esteri e Difesa) dell’UEO, riunitosi a Petersberg, nei pressi di Bonn, per dare attuazione al Trattato di Maastricht, adotta una dichiarazione con cui vengono indicate le linee guida che caratterizzeranno la futura azione dell’UEO ed indica le cosiddette “Missioni di Petersberg”.

La dichiarazione si articola in tre parti: nella prima parte viene ampliato lo spettro delle missioni a cui possono partecipare i contingenti militari messi a disposizione dagli Stati membri dell’UEO, introducendo una serie di operazioni originariamente non previste dall’art. V del Trattato di Bruxelles, come modificato nel 1954. Inoltre gli Stati membri si impegnano a fornire proprie unità militari provenienti da tutte le loro forze armate convenzionali per la conduzione di queste operazioni sotto l’autorità dell’UEO.

Le missioni di Petersberg prevedono:

- missioni umanitarie e di soccorso (“humanitarian and rescue tasks”);
- missioni di forze militari di gestione delle crisi, incluso il peace-making (“tasks of combat forces in crisis management, including peacemaking”);
- missioni di mantenimento della pace (“peacekeeping tasks”).<sup>27</sup>

La seconda parte prevede che l’UEO si impegni a sostenere la CSCE (dal 1995 OSCE) e il Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite nell’ambito delle loro missioni di prevenzione dei conflitti e di gestione delle crisi, con misure da concordare caso per caso e sulla base delle sue

---

<sup>25</sup> *Trattato UE*, art. 23, 2.

<sup>26</sup> *Trattato di Maastricht*, art. J 4.

<sup>27</sup> *Petersberg Declaration*, Consiglio dei Ministri dell’UEO, Bonn, 19 giugno 1992.

procedure. Inoltre, si prevede che gli Stati membri dell'UEO mettano a disposizione dell'UE e della NATO unità delle proprie forze armate.

La terza parte esprime la volontà di un futuro ampliamento dell'UEO ad altri Stati già membri dell'UE o della NATO, con possibili *status* di membri, osservatori o associati.

L'UEO, tuttavia, nonostante le numerose occasioni presentatesi, ha gestito solo qualche piccola missione di pattugliamento o monitoraggio nei Balcani dove nel 1997 dovrà essere invece una coalizione di paesi europei, guidata dall'Italia ma senza alcuna bandiera europea, a condurre in Albania nel 1997, la missione "Alba" di assistenza e ricostruzione<sup>28</sup>.

Un ulteriore passo nello sviluppo di una dimensione di sicurezza europea avviene nel 1996, quando nel Vertice NATO di Berlino<sup>29</sup>, l'Alleanza Atlantica si dice favorevole al rafforzamento del pilastro europeo e quindi ad un'Identità di Sicurezza e Difesa Europea (ESDI) e conferma la disponibilità già espressa nel Vertice NATO di Bruxelles del 1994<sup>30</sup> di mettere a disposizione dell'UEO propri mezzi e capacità per lo svolgimento delle operazioni, sulla base del principio di "forze separate ma non separabili".

Tali sviluppi rispondono a due esigenze diverse: permettere all'Unione Europea di avere maggiore autonomia e possibilità di intervento anche in casi in cui la NATO nel suo insieme non intervenga e aumentare il ruolo e le responsabilità dell'Unione sulle questioni di sicurezza riguardanti il continente europeo, riequilibrando il rapporto transatlantico.

## § 6 - Il Trattato di Amsterdam ed il Vertice di Saint-Malo

Il Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997 modifica l'art. 17 del Trattato di Maastricht (TUE) e, includendo nella PESC le missioni di Petersberg e tutta la politica di sicurezza dell'Unione, dichiara che "la PESC comprende tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, ivi compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre a una difesa comune qualora il Consiglio Europeo decida in tal senso...".

Il Trattato sottolinea come l'UEO sia "parte integrante dello sviluppo dell'Unione Europea", quasi uno strumento militare di quest'ultima, e incorpora all'interno dei compiti della PESC le missioni di Petersberg: "le questioni cui si riferisce il presente articolo includono le missioni umanitarie e di soccorso, le attività di mantenimento della pace e le missioni di unità di

---

<sup>28</sup> La Missione Alba ha inizio il 15 aprile 1997 e termina l'8 agosto 1997.

<sup>29</sup> Vertice NATO, Berlino, 3 giugno 1996.

<sup>30</sup> Vertice NATO, Bruxelles, 10-11 gennaio 1994.

combattimento nella gestione di crisi, ivi comprese le missioni tese al ristabilimento della pace”<sup>31</sup>.

Inoltre, viene creata la figura di Alto Rappresentante per la PESC, le cui funzioni spettano al Segretario Generale del Consiglio dell’Unione Europea, e l’ulteriore strumento delle “strategie comuni” e viene modificato il metodo di decisione, dalla votazione per *consensus* all’ “astensione costruttiva”, per cui è possibile che un membro si astenga senza bloccare l’adozione della delibera nell’ambito della PESC, permettendo in tal modo agli altri Stati di portare avanti lo stesso un’iniziativa comune in questo settore. Inoltre, si accetta che i paesi neutrali dell’Unione non siano vincolati dalla politica di difesa comune.

Per quanto il Trattato di Amsterdam abbia consolidato notevolmente il processo di costruzione di una Politica Europea di Sicurezza e Difesa questa, tuttavia, rimane gravata da divergenze di fondo fra coloro, come la Francia, che mirano a sviluppare capacità europee “indipendenti” da assegnarsi ad una UEO intesa come braccio armato dell’UE e coloro che, invece, puntano ad un rafforzamento “complementare” del pilastro europeo della NATO, posizione sostenuta dal Regno Unito e dai Paesi Bassi.

Tale disaccordo troverà un punto di sintesi in occasione del Vertice franco-britannico tenutosi a Saint-Malo il 4 dicembre 1998, dove si afferma la volontà di dotare l’Unione Europea di una “capacità *autonoma* di azione, basata su forze militari credibili, i mezzi per decidere di usarle e la prontezza di farlo” per condurre operazioni internazionali in attuazione delle missioni di Petersberg.

Nella Dichiarazione di Saint-Malo sono vari i punti su cui i governi francese e britannico esprimono un accordo:

- la possibilità di attribuire al Consiglio Europeo il potere decisionale in materia di difesa e sicurezza comune e quindi di prendere decisioni sulla base di accordi intergovernativi;
- la volontà di creare capacità operative “autonome” dell’UE ma evitando duplicazioni non necessarie con quelle della NATO;
- l’assenza di necessità di modificare gli obblighi derivanti dall’art. 5 del Trattato di Washington della NATO e dall’analogo articolo del Trattato di Bruxelles modificato dell’UEO.

---

<sup>31</sup> *Trattato UE*, art. 17.

## § 7 - I Consigli Europei di Colonia e di Helsinki

Nel 1999 l'evoluzione della PESD è caratterizzata da un notevole impulso, determinato anche dalla necessità di fronteggiare i drammatici avvenimenti che scoppiano in Kosovo<sup>32</sup>.

Il Vertice NATO di Washington dell'aprile 1999<sup>33</sup> ed i Consigli Europei del giugno e dicembre a Colonia ed Helsinki<sup>34</sup>, definiscono le strutture, gli organi e le capacità militari della PESD.

Il Vertice di Washington, nell'enunciazione del nuovo Concetto Strategico, conferma il sostegno allo sviluppo di una Identità di Sicurezza e Difesa Europea (ESDI) e identifica per la prima volta l'UE, senza il diaframma dell'UEO, quale diretto interlocutore per i temi di difesa europea. Inoltre, ribadendo il principio di "forze separate ma non separabili", si afferma che il rafforzamento del pilastro europeo e dell'ESDI nei rapporti con la NATO, dovrà rispondere allo schema delle "3 D" a suo tempo enunciato dal Segretario di Stato, Madeleine Albright: no *decoupling* o affievolimento del legame transatlantico; no *unnecessary duplication* di strutture di comando e operative; no *discrimination* dei paesi alleati e non membri UE come la Turchia.

Il Consiglio Europeo di Colonia segna la nascita formale della PESD, come strumento e parte della PESC. Recependo le decisioni prese durante il Vertice di Washington, il Consiglio esprime la volontà politica di munirsi di proprie capacità e strutture al fine di svolgere operazioni militari a guida UE nell'ambito dello spettro delle missioni di Petersberg. Javier Solana viene nominato Alto Rappresentante per la PESC e alcune funzioni dell'UEO vengono trasferite all'UE, prevedendo che, una volta che il trasferimento sarà completo, "l'UEO avrà concluso la sua missione in quanto organizzazione". In questo modo l'UEO cesserà di esistere.

La PESD quindi, collocata nell'ambito del secondo pilastro dell'Unione quale parte e strumento a supporto della PESC, è posta sotto la responsabilità dell'Alto Rappresentante e del Consiglio Europeo che ne curano le linee di indirizzo e di azione generali, ma il potere decisionale in materia spetta al Consiglio dell'Unione Europea e in particolare al Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (CAGRE).

Nel Consiglio Europeo di Helsinki si dichiara che "l'UE dovrà essere in grado di condurre operazioni autonome laddove la NATO non volesse impegnarsi nel suo complesso".

L'UE, pertanto, dovrà possedere capacità "autonome" per la conduzione di "proprie"

---

<sup>32</sup> Guerra di indipendenza del Kosovo dalla Repubblica Federale di Jugoslavia, che culmina con i bombardamenti della NATO nel 1999.

<sup>33</sup> *Vertice NATO*, Washington, 23-25 aprile 1999.

<sup>34</sup> *Consiglio Europeo*, Colonia, 3-4 giugno 1999. *Consiglio Europeo*, Helsinki, 10-11 dicembre 1999.

missioni di Petersberg ma si richiede non crei “inutili duplicazioni” rispetto alla NATO ed, in particolar modo, un nuovo Quartier Generale Operativo che Francia e Belgio avrebbero voluto costituire fuori Bruxelles, a Tervuren.

La NATO, peraltro, conferma il suo supporto allo sviluppo della ESDI e la propria volontà - che verrà formalizzata con gli Accordi Berlin Plus che saranno siglati nel 2003 - di mettere tempestivamente a disposizione dell'Unione Europea propri assetti e capacità pre-identificati per quelle missioni in cui l'Alleanza nel suo insieme non intendesse partecipare.

Per raggiungere tale obiettivo e quindi dotare l'Unione Europea delle capacità necessarie per la condotta delle missioni di Petersberg, il Consiglio Europeo di Helsinki adotta l'Headline Goal 2003.

L'Headline Goal prevede:

- la costituzione, entro il 2003, di una Forza Europea di Reazione Rapida (ERRF) a livello di Corpo d'Armata, militarmente autosufficiente, composto di circa 50-60.000 uomini, dispiegabile in 30 giorni e con prontezza operativa di 60, capace di sostenere lo sforzo operativo per almeno 1 anno e di operare in tutti gli ambiti delle missioni di Petersberg. La ERRF costituisce un corpo militare non permanente ma immediatamente attivabile in caso di necessità, a cui gli Stati partecipano con contributi volontari, da stabilirsi di volta in volta;
- una struttura decisionale, per la condotta delle missioni, composta da un Comitato Politico e di Sicurezza (CoPS), un Comitato Militare Europeo (European Military Committee - EUMC) ed uno Stato Maggiore Europeo (European Military Staff – EUMS).

Il CoPS, nato inizialmente come organo temporaneo a livello di ambasciatori, ha assunto carattere permanente solo con il Trattato di Nizza del 2001<sup>35</sup>, diventando uno degli organi centrali della PESD. Il CoPS monitora tutta la situazione internazionale nell'ambito della PESD e vigila sull'esecuzione delle missioni e la gestione delle crisi in questo settore. Inoltre, formula pareri e svolge una funzione di ausilio nei confronti del Consiglio Europeo per la definizione della PESD, predisponendo anche i lavori di quest'ultimo per decisioni da prendersi sulla sicurezza e difesa. Su autorizzazione del Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (CAGRE), ha la facoltà di dirigere e coordinare direttamente le operazioni internazionali di gestione delle crisi.

L'EUMC è formato dai Capi di Stato Maggiore della Difesa degli Stati membri. Rappresenta un organo per discutere di questioni militari all'interno della cooperazione tra gli Stati nella prevenzione e gestione delle crisi e svolge una funzione di consulenza,

---

<sup>35</sup> *Trattato di Nizza*, Nizza, 26 febbraio 2001.



all'unanimità e sempre su aspetti militari, nei confronti del CoPS. In situazioni di crisi, esercita un ruolo direttivo nei confronti dell'EUMS e assicura il corretto svolgimento delle operazioni militari.

L'EUMS, formato da personale militare distaccato temporaneamente dai singoli Stati membri, coadiuva l'EUMC nella pianificazione strategica con consulenze di carattere tecnico-militare, attuando poi le decisioni operative di quest'ultimo, e svolge le funzioni di allerta tempestivo e di controllo delle operazioni sul terreno. Ha la responsabilità di individuare le forze impiegabili per le diverse operazioni e a tal proposito monitorizza e fa raccomandazioni agli Stati. Lavora a contatto con l'Agenzia di Difesa Europea e l'Alto Rappresentante per la PESC.

Dal 2003 è stata attivata al suo interno anche una Cellula civile-militare, che prevede il coordinamento degli strumenti civili e militari nella gestione delle crisi.

Inoltre, il Consiglio Europeo di Helsinki stabilisce le modalità di cooperazione tra l'UE e la NATO e quelle di consultazione degli Stati europei non membri della NATO, degli Stati *partners* dell'UEO e degli Stati candidati all'adesione nell'UE.

Nel dicembre 2001 il Consiglio Europeo di Laeken<sup>36</sup> compie un primo esame sul raggiungimento degli obiettivi dell'Headline Goal 2003, evidenziando come l'Unione abbia svolto importanti progressi ma possieda per il momento solo una parziale capacità operativa che andrà bilanciata meglio tra forze militari e civili. Il Trattato di Nizza del 26 febbraio 2001 registra formalmente i progressi compiuti dall'Unione Europea nell'ambito della PESD.

Nel maggio 2003, nonostante la presenza ancora di alcuni punti di debolezza, tra cui lunghi tempi di dispiegamento delle forze, numero ridotto di truppe fornite e difficoltà nel gestire missioni discretamente impegnative e onerose, soprattutto se molte allo stesso tempo, il Consiglio Affari Esteri afferma che l'Europa ha raggiunto l'obiettivo ed è dotata di una piena capacità operativa.

In realtà, il cammino verso il pieno raggiungimento di un'autonoma e efficace capacità militare è ancora all'inizio del suo sviluppo e viene posto un nuovo limite temporale per il soddisfacimento di questo obiettivo.

Nel 2004, il Consiglio Europeo riconosce le carenze nello sviluppo delle capacità e a seguito dell'adozione della Strategia di Sicurezza Europea, il cosiddetto *Solana Paper*, aggiorna

---

<sup>36</sup> Consiglio Europeo, Laeken, 14-15 dicembre 2001.

l'Headline Goal ed estende e aggiorna le missioni di Petersberg le capacità da svilupparsi entro il 2010<sup>37</sup>.

#### § 8 - La Strategia di Sicurezza Europea: il Documento di Solana

Nel dicembre 2003, il Consiglio Europeo di Bruxelles adotta per la prima volta una Strategia di Sicurezza Europea (ESS)<sup>38</sup> su proposta dell'Alto Rappresentante per la PESC, Javier Solana.

Il documento intitolato "Un'Europa sicura in un mondo migliore" assume una straordinaria rilevanza in quanto costituisce il primo "concetto strategico" europeo per lo sviluppo della PESD che, inoltre, rappresenta uno strumento di unificazione in un periodo, quale quello della guerra in Iraq<sup>39</sup>, in cui le posizioni dei paesi europei sono profondamente divergenti.

L'Unione Europea è definita "un attore globale" chiamato a fronteggiare "sfide globali". Dopo l'individuazione delle "sfide globali" generali, tra cui la lotta alla povertà e alla fame, i conflitti, i problemi derivanti dallo sfruttamento delle risorse, dai flussi migratori e dalla globalizzazione, sono invece identificate nuove minacce future alla sicurezza: il terrorismo, la proliferazione delle armi di distruzione di massa, i conflitti regionali, soprattutto in Medio Oriente, gli Stati falliti e la criminalità organizzata. Viene quindi espresso un nuovo concetto di sicurezza, secondo un approccio multidimensionale.

La Strategia di Sicurezza Europea prevede tre obiettivi strategici:

- la necessità di affrontare le minacce. In un'epoca di globalizzazione le minacce lontane devono preoccuparci al pari di quelle vicine e la sicurezza interna è sempre più collegata a quella esterna. Non esiste più una minaccia di invasione, le nuove minacce sono asimmetriche e dinamiche e la prima linea di difesa sarà spesso all'estero. Bisogna essere pronti ad agire prima che le crisi insorgano. Inoltre, le minacce non sono mai solo militari e devono essere affrontate con una diversa combinazione di strumenti militari e civili.
- La costituzione della sicurezza nei territori vicini. In particolare, sono priorità strategiche la soluzione del conflitto arabo-israeliano, il buon governo negli Stati ad Est e lungo il Mediterraneo e la creazione di stabilità nel Caucaso meridionale e nei Balcani.

---

<sup>37</sup> *Headline Goal 2010*, adottato il 17-18 giugno 2004 dal Consiglio Europeo.

<sup>38</sup> *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia Europea in materia di Sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003.

<sup>39</sup> La guerra in Iraq scoppia il 20 marzo 2003.

- La creazione di un multilateralismo efficace con le altre organizzazioni internazionali. Il Documento riconosce all'Organizzazione delle Nazioni Unite (ONU) la responsabilità primaria del mantenimento della sicurezza ed è a favore di un incremento della cooperazione della UE con la NATO e le altre organizzazioni regionali esistenti.

Il Documento di Solana individua precise implicazioni politiche, connesse al raggiungimento di questi obiettivi, nei confronti dei Paesi membri, a cui è richiesto di essere:

- più attivi, tramite: politiche per fronteggiare queste minacce nuove e dinamiche, lo sviluppo di adeguate capacità militari e civili, azioni diplomatiche e economiche, un impegno preventivo che possa evitare il sorgere di problemi maggiori successivi, dando vita ad un'UE più responsabile e attiva, in grado di far fronte a più operazioni contemporaneamente e con più peso politico;
- più capaci, tramite: la creazione di un'Agenzia per la Difesa, forze armate più mobili e flessibili, l'aumento delle risorse e del coordinamento, lo scambio di intelligence, l'utilizzo di risorse civili e diplomatiche soprattutto per la ricostruzione post-crisi, il ricorso all'Accordo Berlin Plus<sup>40</sup>, il sostegno nei confronti di Stati non membri nella lotta al terrorismo e una Riforma del Sistema di Sicurezza (Security System Reform- SSR) ;
- più coerenti e più forti, tramite l'azione comune e un miglior coordinamento delle capacità e degli strumenti a disposizione;
- più cooperanti con i *partners*, tramite soprattutto le relazioni transatlantiche con ONU e NATO che sono definite "insostituibili" e l'intensificazione delle relazioni anche con Russia, Cina, Canada, Giappone e India, sulla base del principio che nessuno Stato da solo è in grado di fronteggiare con successo le nuove minacce.

La Strategia di Sicurezza Europea è stata aggiornata l'11 dicembre 2008 quando il Consiglio Europeo ha adottato il "Rapporto sull'attuazione della Strategia di Sicurezza Europea- Garantire sicurezza in un mondo in piena evoluzione". Tale documento, adottato su proposta dell'Alto Rappresentante per la PESC, ribadisce e aggiorna gli obiettivi delineati nella Strategia di Sicurezza Europea, oltre a proporre un bilancio di quanto raggiunto fino a questo momento.

---

<sup>40</sup> *Berlin Plus Agreement*, Berlino, 17 marzo 2003. [www.nato.int/shape/news/2003/shape\\_eu/se030822a.htm](http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a.htm)

Gli unici elementi di novità, introdotti rispetto al documento del 2003 che conserva quindi piena validità e efficacia, riguardano l'ampliamento dello spettro delle "sfide globali" e delle minacce e la modifica delle loro priorità: la proliferazione delle armi di distruzione di massa è definita come "potenzialmente la più importante minaccia", con al secondo posto il terrorismo e la criminalità organizzata, e, in più, insicurezza informatica, vulnerabilità dell'approvvigionamento energetico, cambiamenti climatici, degrado ambientale, immigrazione illegale e pirateria sono identificati come nuove minacce. Infatti le armi di distruzione di massa sono sempre più a rischio di diffusione anche tra organizzazioni terroristiche, inoltre, in una società interconnessa telematicamente, vi è la possibilità di attacchi informatici che provochino seri danni e infine vi è la necessità di diversificare le fonti di energia, evitando la dipendenza esclusiva da singoli Stati.

Per quanto riguarda gli obiettivi strategici, questi vengono ribaditi e specificati: si dice che la sicurezza esterna dipende sempre più da quella interna e viene sancito il collegamento tra sicurezza e sviluppo, affermando che la stabilità politica non può prescindere da forme di assistenza allo sviluppo che assicurino migliori condizioni di vita in Stati particolarmente fragili.

Si riafferma, infine, la rilevanza di un multilateralismo efficace nell'ambito delle implicazioni politiche determinate dagli obiettivi.

#### § 9 - L'Headline Goal 2010

In seguito all'adozione della Strategia di Sicurezza Europea, nel 2004 il Consiglio Europeo approva l'Headline Goal 2010, che contiene una serie di nuovi obiettivi di capacità da raggiungere entro il 2010, che rivisitano quelli previsti per il 2003, sulla base di quanto espresso nel documento di Solana.

Sono individuati 5 ulteriori scenari operativi possibili derivati dalle missioni di Petersberg:

- prevenzione dei conflitti;
- operazioni di evacuazione;
- separazione delle parti con la forza;
- assistenza umanitaria;
- stabilizzazione e ricostruzione.

Per questi compiti si prevede la necessità di forze a rapidissima reazione, interoperabilità, dispiegamento e sostenibilità.

Sono due gli obiettivi principali individuati: un utilizzo migliore delle forze e delle risorse tramite un maggiore coordinamento degli Stati e la creazione dei cosiddetti *Battlegroups* (BGs). Questi dovrebbero essere composti da forze nazionali o multinazionali di 1500 uomini, impiegabili su un'area d'azione estesa a 6.000/15.000 km, con tempi di attivazione di 10 giorni e 5 giorni per il dispiegamento, con una sostenibilità di 4 mesi e operanti nell'ambito delle missioni di Petersberg per interventi rapidi o a supporto di altre missioni. Sono stati offerti tredici *Battlegroups*, di cui tre italiani: uno nazionale "joint" già esistente, uno multinazionale terrestre anche con Ungheria e Slovenia (MLF) e uno multinazionale anfibia con la Spagna (SIAF).

Le capacità necessarie sono sviluppate nell'ambito di uno *European Capability Action Plan* (ECAP), che si è poi articolato in diversi *panels*, i quali, individuando le carenze dell'UE, hanno creato degli specifici "progetti" di sviluppo nei singoli Stati, i *Capability Development Mechanisms*.

Un elemento di notevole importanza è l'istituzione dell'Agenzia Europea per la Difesa, che ha il compito di: incrementare, a supporto degli Stati membri, le capacità europee di difesa nell'ambito della gestione delle crisi e di contribuire così allo sviluppo della PESD; promuovere la cooperazione nel settore degli armamenti, con programmi e progetti multilaterali; dare impulso alle sinergie nell'ambito della ricerca, dello sviluppo e della tecnologia, favorendo la creazione di un mercato europeo per i materiali di difesa.

L'Agenzia, con sede a Bruxelles, dipende dal Consiglio dell'Unione Europea, essendo posta sotto la sua autorità e controllo: il Consiglio approva annualmente il suo programma generale di lavoro e ogni tre anni il bilancio finanziario e comunque l'Agenzia deve informare periodicamente il Consiglio circa lo svolgimento delle sue funzioni.

Ha una propria personalità giuridica, ne fanno parte tutti gli Stati membri a eccezione della Danimarca e, al suo interno, è formata da diversi organi: il capo dell'Agenzia, che è l'Alto Rappresentante per la PESC, il Comitato Direttivo, che ha compiti decisionali, e il Direttore Esecutivo, che coordina le attività.

Altri obiettivi previsti dall'Headline Goal 2010 sono:

- l'istituzione, all'interno dell'EUMS, di una Cellula civile-militare, in grado di operare nelle missioni dell'UE;

- l'attuazione del coordinamento per il trasporto strategico, aereo, marittimo e terrestre;
- la creazione di un sistema di comunicazioni integrato sia terrestre che spaziale;
- miglioramenti qualitativi, oltre che quantitativi, delle forze armate, con maggiore coordinamento.

Parallelamente allo sviluppo delle capacità militari, è avvenuto anche quello degli strumenti civili da utilizzarsi nella gestione delle crisi, tramite il *Civilian Headline Goal* 2008<sup>41</sup> e poi il *Civilian Headline Goal* 2010<sup>42</sup>. Questi comprendono forze che provengono dalla Polizia, dalla Protezione Civile, dall'Amministrazione Civile e dall'ambito giudiziario, che operano per la prevenzione dei conflitti, per la ricostruzione post-crisi, per operazioni umanitarie e di consolidamento delle istituzioni.

Quella che si va affermando è l'idea che un'efficace politica di sicurezza e difesa possa essere ottenuta solo tramite la cooperazione tra gli Stati membri dell'Unione Europea, con strumenti, capacità e azioni comuni. In tale ottica il processo verso la costruzione di un'Europa unita continua a evolversi e compiere importanti progressi attraverso diversi passaggi.

Ferma restando sempre la consapevolezza dell'importanza delle relazioni transatlantiche e del ruolo della NATO nello scenario internazionale, l'UE si dirige sempre più verso il consolidamento di una propria autonomia e la costituzione di proprie capacità in materia di sicurezza e difesa. Tale processo ha un valore fondamentale poiché coglie l'esigenza di un alleggerimento della presenza militare della NATO in questioni a volte riguardanti esclusivamente il solo continente europeo.

L'attuazione della struttura istituzionale della PESD e lo sviluppo delle relative capacità, così come indicate dalla Strategia di Sicurezza Europea e dagli *Headline Goals*, hanno permesso all'Unione Europea di condurre dal 2003 ben 25 operazioni, sia militari che civili. La prima ha avuto luogo nel gennaio 2003 in Bosnia-Erzegovina caratterizzandosi come una vera e propria missione di polizia europea di 500 agenti, succeduta ad un'analogha missione ONU<sup>43</sup>. Ad essa hanno fatto seguito le prime due operazioni di gestione delle crisi, rispettivamente in FYR Macedonia nel marzo 2003<sup>44</sup> e ancora in Bosnia-Erzegovina nel dicembre 2004<sup>45</sup>. Attualmente le principali missioni operano nei Balcani, in Caucaso, in Africa, Asia e Medio Oriente.

---

<sup>41</sup> *Civilian Headline Goal* 2008, adottato dal Consiglio Europeo di Bruxelles del 17 dicembre 2004.

<sup>42</sup> *Civilian Headline Goal* 2010, adottato dal CAGRE il 19 novembre 2007.

<sup>43</sup> EUPM, attiva dal 1 gennaio 2003 al 31 dicembre 2009.

<sup>44</sup> EUPOL PROXIMA, lanciata il 15 dicembre 2003.

<sup>45</sup> EUFOR ALTHEA, attiva dal 2 dicembre 2004 al 21 novembre 2009.

In quest'ottica di slancio e progresso per la Politica Europea di Sicurezza e Difesa, viene varato nel 2004 il progetto di una vera e propria Costituzione per l'Europa<sup>46</sup> la quale, tuttavia, non entrerà in vigore per via della mancata ratifica da parte di tutti gli Stati membri ed, in particolare, per la bocciatura nei referendum francese e olandese del 2005.

Ancora una volta nel cammino di costruzione europea si è registrata una battuta d'arresto dovuta a un'idea forse troppo ambiziosa di cooperazione politica per la quale non tutti in Europa erano pronti.

---

<sup>46</sup> *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 16 dicembre 2004.

## CAPITOLO SECONDO

### IL TRATTATO DI LISBONA E LA POLITICA DI SICUREZZA E DIFESA COMUNE

#### § 1 - Il Trattato di Lisbona e i limiti del modello precedente

Il fallimento del progetto del Trattato costituzionale europeo del 2004<sup>47</sup> determina l'apertura di una nuova fase nel processo di costruzione europea, per cui ancora una volta si è dovuti ripartire da forme di cooperazione politica più graduali e facilmente accettabili da parte degli Stati membri.

Questo periodo di stallo, durato due anni, viene interrotto solo nel marzo 2007 con la Dichiarazione di Berlino per i 50 anni dell'Europa<sup>48</sup>, in cui il cancelliere tedesco Angela Merkel ed il Presidente del Consiglio italiano Romano Prodi affermano la volontà di dare un nuovo impulso alla struttura dell'Unione Europea.

In tale ottica, nonostante le molte difficoltà che ne hanno accompagnato la ratifica, si è giunti all'approvazione del Trattato di Lisbona, firmato il 13 dicembre 2007, in seno al Consiglio Europeo di Bruxelles ed entrato ufficialmente in vigore il 1 dicembre 2009. Esso si articola in realtà in due Trattati diversi, aventi però lo stesso valore giuridico: il Trattato sull'Unione Europea (TUE) ed il Trattato sul Funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Il Titolo V del TUE si chiama "Disposizioni generali sull'azione esterna dell'Unione e disposizioni specifiche sulla politica estera e di sicurezza comune" e comprende quindi, oltre a norme generali che investono sia la Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) che la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), alla seconda sezione del secondo capo, anche, in modo più specifico, le "Disposizioni sulla Politica di Sicurezza e Difesa Comune". Tale previsione costituisce un'importante novità che evidenzia il carattere di politiche separate e diverse della PESC e della PSDC.

Il Trattato di Lisbona muta il nome della Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) in Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), disciplinata dall'art. 42 all'art. 46 del TUE, e comporta notevoli modifiche e cambiamenti alla struttura generale dell'Unione Europea e al suo funzionamento. In particolare, viene potenziata e migliorata la coerenza e l'effettività della PSDC, conferendo un ruolo sempre più rilevante all'Unione Europea nello scenario

---

<sup>47</sup> *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 16 dicembre 2004.

<sup>48</sup> *Dichiarazione in occasione del cinquantesimo anniversario della firma dei Trattati di Roma*, Berlino, 25 marzo 2007.



internazionale. Il nuovo aggettivo “comune” che viene introdotto testimonia la volontà di procedere ad un maggior rafforzamento dell’azione comune degli Stati in materia.

Inoltre, in ambito PSDC, il Trattato produce pressappoco gli stessi cambiamenti che erano previsti dalla Costituzione per l’Europa, con poche eccezioni di carattere prevalentemente terminologico e interpretativo che lasciano maggior spazio d’azione alle singole politiche degli Stati membri. Sostanzialmente, si producono gli stessi cambiamenti ma formalmente, con diciture diverse, si mantiene un’apparenza di forte intergovernabilità della materia.

In linea con i trattati precedenti, la PSDC resta comunque, come “parte integrante” della PESC<sup>49</sup>, una materia di competenza intergovernativa, con decisioni che vengono prese all’unanimità dal Consiglio dell’Unione Europea, riunito nella sua composizione di Consiglio Affari Generali e Relazioni Esterne (CAGRE), sulla base di finanziamenti e strumenti forniti dagli Stati membri, pur senza pregiudicare “il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri”<sup>50</sup>.

Le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona permettono di superare diversi limiti del modello PESD pre-esistente e derivanti dai Trattati precedenti. Tali limitazioni possono essere considerate dal punto di vista giuridico, storico, politico-istituzionale e tecnico-operativo.

- Sotto il profilo giuridico, va rilevata la presenza di definizioni incerte, lacunose della PESD che, pertanto, risultava spesso caratterizzata da mere dichiarazioni di intenti. In particolare, nel Trattato di Maastricht del 1992<sup>51</sup> si trova scritto: “la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune” e in quello di Amsterdam del 1997<sup>52</sup>: “la definizione progressiva di una politica di difesa comune, che potrebbe condurre a una difesa comune qualora il Consiglio Europeo decida in tal senso”. Manca infatti sia l’individuazione di un termine concreto entro cui crearla sia la sua previsione obbligatoria, dal momento che viene usato solo il condizionale “potrebbe”.
- Sotto il profilo storico, va registrato un percorso non lineare, a fasi alterne, che ha caratterizzato lo sviluppo della PESD svoltosi con passi piccoli e gradualisti, e le divergenze e convergenze tra le diverse correnti di pensiero di “europeisti” e “atlantisti”, che si sono succedute nel corso degli anni.

---

<sup>49</sup> TUE, art. 42, 1.

<sup>50</sup> TUE, art. 42, 2.

<sup>51</sup> Trattato sull’Unione Europea, Maastricht, 7 febbraio 1992.

<sup>52</sup> Trattato che modifica il Trattato sull’Unione Europea, Amsterdam, 2 ottobre 1997.

Nei primi anni '90 si delinea, infatti, in modo evidente il contrasto tra coloro che mirano allo sviluppo di una capacità europea “indipendente”, con l’UEO quale braccio armato dell’Unione Europea, tra cui soprattutto la Francia, e coloro che invece puntano al rafforzamento del pilastro europeo “complementare” alla NATO, tra cui Regno Unito e Paesi Bassi. Solo dal 1998, con il Vertice di Saint-Malo<sup>53</sup> e i successivi Consigli Europei di Colonia e di Helsinki<sup>54</sup>, viene dato impulso concreto alla difesa comune europea che si assume la responsabilità di svolgimento di operazioni di gestione delle crisi “autonome”, ma con l’accordo di non creare duplicazioni con le strutture NATO.

In tale quadro, va altresì rilevata l’ assenza di organicità tra l’insieme delle decisioni e dei provvedimenti adottati in ambito PESD nel corso degli anni, sia in termini di successione temporale sia di raccordo effettivo e la mancanza di un sostegno concreto dato a queste iniziative. Questi elementi hanno fatto sì che la PESD non sia mai stata in grado di operare, se non a seguito degli Accordi Berlin Plus con la NATO nel 2003<sup>55</sup>, per assenza di coordinamento e di risorse.

Inoltre, si avverte la mancanza di identificazione di uno o più stati leader nel processo di costruzione europea, al pari del ruolo esercitato dagli USA all’interno della NATO, in grado di porsi a guida di tale sviluppo con un effetto trainante nei confronti degli altri Stati al fine di favorirne una rapida e condivisa aggregazione. Il tentativo posto in essere da Francia e Regno Unito a tal proposito è infatti fallito ripetutamente, probabilmente a causa dell’estrema contrapposizione di interessi che caratterizza i diversi paesi europei.

- Sotto il profilo politico-istituzionale, si registrano: a) l’assenza di un portavoce unico e delegato una volta per tutte per le questioni PESD; b) la mancanza di personalità giuridica dell’Unione Europea e dell’UEO, che ha reso inefficace la sua azione nelle relazioni internazionali, necessitando sempre di rappresentanti delegati dagli Stati membri; c) l’assenza di un vero e proprio Ministro degli Esteri che, così come a livello nazionale, fosse in grado di coordinare la politica estera comune in modo da renderla più organica e efficace.
- Sotto il profilo tecnico-operativo, si rileva: a) la scarsa condivisione di assetti strategici, militari e civili, in una rete multilaterale con altre organizzazioni internazionali, che possa rendere efficace il contributo europeo alle missioni internazionali; b) l’inesistenza di un sistema comune di industrie per la difesa, in presenza invece di singole aziende nazionali, autonome, altamente competitive le une con le altre e tutelate dal protezionismo degli Stati;

---

<sup>53</sup> *Joint Declaration on European Defense*, French-British Summit, Saint-Malo, 4 dicembre 1998.

<sup>54</sup> *Consiglio Europeo*, Colonia, 3-4 giugno 1999. *Consiglio Europeo*, Helsinki, 10-11 dicembre 1999.

<sup>55</sup> *Berlin Plus Agreement*, Berlino, 17 marzo 2003.

c) la limita portata delle missioni di Petersberg rispetto all'ampio spettro delle sfide internazionali; d) l'inconsistente percezione della pericolosità e gravità della minaccia terroristica sviluppatasi in tempi recenti; e) la mancanza di un sistema condiviso di intelligence, con la conseguente difficoltà di condividere informazioni classificate tra gli Stati protette da diversi protocolli di porre in atto azioni comuni sulla base di queste; f) la discrasia temporale tra i momenti di definizione delle missioni europee (missioni di Petersberg del 1992<sup>56</sup>), della catena di comando (Consiglio di Helsinki del 1999), del Concetto Strategico comune (Strategia di Sicurezza Europea del 2003<sup>57</sup>) e delle procedure, operazioni e capacità militari (Headline Goal 2003<sup>58</sup> e Headline Goal 2010<sup>59</sup>).

Il Trattato di Lisbona si pone l'obiettivo di superare questi limiti e dare nuova vitalità e efficacia alla PSDC, potenziandone le strutture e cercando di renderla in grado di conferire all'Unione Europea quel ruolo di attore internazionale di primo piano che si è sempre cercato di raggiungere.

Il nuovo art. 42, al secondo comma, affermando infatti che “la Politica di Sicurezza e di Difesa Comune comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune dell'Unione”, che “questa condurrà a una difesa comune quando il Consiglio europeo, deliberando all'unanimità, avrà così deciso” e che “in questo caso, il Consiglio europeo raccomanda agli Stati membri di adottare una decisione in tal senso conformemente alle rispettive norme costituzionali”, elimina il condizionale “potrebbe condurre” e il “qualora il Consiglio Europeo decida”<sup>60</sup> del precedente trattato. Viene data così, seppur ancora in termini vaghi, una più precisa previsione alla PSDC. Il ruolo del Consiglio Europeo resta tuttavia preponderante, ad espressione del carattere intergovernativo della materia.

Inoltre, la nuova PSDC deve svilupparsi secondo un maggior coordinamento delle politiche di sicurezza e difesa dei singoli Stati membri, che prima di intraprendere azioni o di assumere impegni sulla scena internazionale, sono tenuti a consultarsi in sede di Consiglio Europeo o di Consiglio dell'Unione<sup>61</sup>, in modo da assicurare maggiore convergenza e unitarietà nell'azione esterna dell'Unione.

---

<sup>56</sup> *Petersberg Declaration*, Consiglio dei Ministri dell'UEO, Bonn, 19 giugno 1992.

<sup>57</sup> *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia Europea in materia di Sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003.

<sup>58</sup> *Headline Goal 2003*, adottato dal Consiglio Europeo di Helsinki del 10-11 dicembre 1999.

<sup>59</sup> *Headline Goal 2010*, adottato il 17-18 giugno 2004 dal Consiglio Europeo.

<sup>60</sup> *TUE*, art. 42, 2.

<sup>61</sup> *TUE*, art. 32.

In particolare, gli impatti determinati dal Trattato sulla politica di sicurezza e difesa, nella sua nuova definizione di PSDC, riguardano vari ambiti:

- l'impatto sulle istituzioni internazionali;
- l'impatto sulle istituzioni europee;
- l'impatto sulle operazioni;
- l'impatto sulle capacità.

## § 2 - L'impatto sulle istituzioni internazionali

Uno degli effetti provocati dal Trattato di Lisbona, nel tentativo di dare maggiore coerenza, continuità e vigore all'azione esterna dell'Unione, riguarda l'impatto sulle istituzioni internazionali.

### § 2.1 Il nuovo *status* dell'Unione Europea alle Nazioni Unite

L'acquisizione della personalità giuridica ed il rafforzamento dell'azione esterna dell'Unione Europea attraverso la costituzione di un Servizio apposito, hanno conferito all'Unione nuova forza e visibilità che ha trovato riscontro nell'adozione, il 3 maggio 2011, da parte dell'Assemblea Generale delle Nazioni Unite di una risoluzione che attribuisce all'Unione Europea alcuni dei diritti di partecipazione e rappresentanza fino ad oggi riconosciuti solo agli Stati membri dell'ONU, esclusi il diritto di voto, di preparazione di bozze di risoluzioni e di presentazione di candidature<sup>62</sup>.

L'Unione Europea rappresenta la prima organizzazione regionale alla quale viene riconosciuto un simile *status* che costituisce un precedente anche per altre organizzazioni regionali che in futuro potrebbero formulare richieste in tal senso.

Nonostante interessi solo l'Assemblea Generale e non il Consiglio di Sicurezza, organo ben più fondamentale, il rafforzamento dello *status* dell'UE in seno all'ONU costituisce un'innovazione di notevole rilievo politico, dal momento che testimonia sia la forza dell'impatto apportato dal Trattato di Lisbona alla dimensione della rappresentanza esterna dell'Unione sia, in generale, l'apertura di nuove possibilità al ruolo delle organizzazioni internazionali nel quadro delle relazioni multilaterali. L'ONU costituisce infatti il principale

---

<sup>62</sup> *General Assembly Resolution A/RES/65/276*, 3 maggio 2011.

forum internazionale multilaterale esistente, di cui l'UE è il maggiore contributore in termini di bilancio, considerando complessivamente il numero dei suoi Stati membri.

L'adozione della risoluzione da parte dell'Assemblea Generale segna un decisivo punto di svolta per l'UE, che ottiene un ruolo più rafforzato in seno a tale organo, conquistando pertanto "un importante riconoscimento come attore globale nelle Nazioni Unite".<sup>63</sup>

Secondo l'art. 4 della Carta dell'ONU<sup>64</sup>, solo gli Stati possono essere ammessi a far parte come membri a pieno titolo, mentre le organizzazioni regionali possono ottenere, nell'Assemblea Generale, lo status di osservatore, un ruolo ben più attenuato della piena partecipazione<sup>65</sup>.

Pertanto, nel 1974 l'allora Comunità Europea (CE) ha ottenuto lo status di osservatore e, in seguito, le sono state accordate anche posizioni di maggior rilievo in seno ad altre istituzioni internazionali, come lo status di membro effettivo nell'Organizzazione per l'Alimentazione e l'Agricoltura (FAO) e nell'Organizzazione Mondiale del Commercio (OMC)<sup>66</sup> e quello di partecipante a pieno titolo nella Commissione dell'ONU per lo Sviluppo Sostenibile<sup>67</sup>. Inoltre, l'UE è ormai parte di oltre 50 diverse convenzioni multilaterali, concluse in ambito ONU.

Il Trattato di Lisbona attua un rafforzamento dell'azione esterna dell'Unione e della sua proiezione internazionale, tramite l'attribuzione della personalità giuridica unica, la creazione di nuovi ruoli istituzionali e il rafforzamento delle strutture già operanti, riconfermando l'impegno dell'UE nei confronti del multilateralismo dell'ONU.

Precedentemente all'entrata in vigore del Trattato, l'UE era rappresentata in seno all'Assemblea Generale dallo Stato che esercitava la presidenza semestrale di turno del Consiglio dell'Unione, spesso affiancato anche da un membro della Commissione Europea.

Ora invece, la rappresentanza esterna dell'UE spetta, sulla base delle loro rispettive competenze, al Presidente stabile del Consiglio Europeo unitamente all'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, alla Commissione Europea e alle delegazioni dell'UE.

---

<sup>63</sup> *Statement by Herman Van Rompuy, President of the European Council, on the participation of the EU in the work of the UN*, Bruxelles, 3 maggio 2011.

[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/121853.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/121853.pdf)

<sup>64</sup> *Carta dell'ONU*, art. 4, che disciplina la procedura di ammissione, prevista per i soli Stati così intesi dal diritto internazionale.

<sup>65</sup> La piena partecipazione implica la titolarità di tutti i diritti e gli obblighi previsti dalla Carta dell'ONU, mentre lo status di osservatore, riconosciuto a organizzazioni intergovernative e non, prevede il diritto di partecipare ai lavori dell'Assemblea Generale, ma senza diritto di voto, di ricevere documenti ufficiali, di godere di certe immunità, ecc. (Conforti B., Focarelli C., *Le Nazioni Unite*, CEDAM, 2010).

<sup>66</sup> La FAO fa parte dei cosiddetti Istituti Specializzati delle Nazioni Unite, mentre l'OMC è una vera e propria organizzazione internazionale autonoma.

<sup>67</sup> Commissione istituita il 22 dicembre 1992 con risoluzione dell'Assemblea Generale.

Si verrebbe così a creare un problema dal momento che tale rappresentanza non è detenuta più da uno Stato membro ma da organi rappresentativi dell'UE nel suo complesso e che pertanto questi potrebbero nell'Assemblea Generale solo parlare per ultimi e non avrebbero la facoltà di partecipare ai gruppi di lavoro e alle commissioni.

La Risoluzione del 3 maggio costituisce una soluzione in tal senso, attribuendo ai rappresentanti dell'UE il diritto di partecipare ai dibattiti di tutte le conferenze e le riunioni dell'Assemblea Generale, illustrando le posizioni comuni dell'Unione, di presentare proposte e emendamenti orali, convenuti tra gli Stati membri, e di replicare quando siano discusse le proprie posizioni.<sup>68</sup>

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la delegazione dell'UE presso l'ONU e l'ufficio di collegamento del segretariato del Consiglio dell'Unione a New York sono state unificate sotto l'autorità del rappresentante di quest'ultimo, al momento lo spagnolo Pedro Serrano<sup>69</sup>, che pertanto svolge la funzione di capo delegazione dell'UE. Egli mantiene un rapporto di cooperazione con lo Stato che esercita la Presidenza di turno del Consiglio dell'Unione, presiede alcune riunioni di coordinamento degli Stati dell'UE e presenta le loro posizioni comuni in seno al Consiglio di Sicurezza.

Il rafforzamento dello *status* dell'UE pone, tuttavia, dei problemi di coesione e coordinamento tra gli Stati membri, che con difficoltà accettano l'idea di una rappresentanza istituzionale comune nei contesti multilaterali che prenda sempre di più il posto di quella detenuta da un singolo Stato per volta a rotazione. Gli Stati devono sviluppare un atteggiamento maggiormente cooperativo, alla luce delle numerose critiche di sovra-rappresentazione di Paesi europei in tutti gli ambiti multilaterali.

La preoccupazione che determina l'adozione della risoluzione dell'Assemblea Generale, ritardandone l'approvazione di vari mesi dal 2010, è quella di intravedere nel potenziamento dello status dell'UE la creazione di una posizione di privilegio di quest'ultima nei confronti delle altre organizzazioni regionali esistenti. Tale timore ha infatti portato alla bocciatura di una prima risoluzione del 14 settembre 2010, mentre il testo adottato il 3 maggio prevede un ridimensionamento di alcune pretese europee e l'aggiunta della previsione di eventuali analoghi status futuri anche per le altre organizzazioni regionali. In realtà, la previsione di tale status più

---

<sup>68</sup> *General Assembly Resolution A/RES/65/276*, 3 maggio 2011.

<sup>69</sup> Ambasciatore Pedro Serrano, Capo della delegazione dell'UE all'ONU dal gennaio 2010.

che danneggiare le posizioni di queste ultime, sembra aprire loro nuove prospettive e opportunità, costituendo un precedente giuridico importante.

Il rafforzamento dello status dell'UE all'interno dell'ONU, anche se solo limitatamente all'Assemblea Generale, rappresenta un importante cambiamento che sembra recepire le nuove disposizioni del Trattato di Lisbona, verso un potenziamento dell'efficacia e dell'incisività dell'azione esterna europea. Resta all'UE sfruttare appieno le possibilità derivanti e per il momento “nessuno è in grado di dire se, e quando, l'UE potrà coglierne i frutti”.<sup>70</sup>

## § 2.2 La fine dell'Unione dell'Europa Occidentale

Fra le conseguenze più rilevanti del Trattato di Lisbona sulle istituzioni internazionali figura la scomparsa dell'Unione dell'Europa Occidentale (UEO), che cesserà definitivamente di esistere entro giugno 2011.

L'UEO rappresenta il primo tentativo degli Stati europei di dotarsi di un'organizzazione internazionale per la sicurezza e la difesa a seguito del fallimento della Comunità Europea di Difesa (CED)<sup>71</sup>, con l'obiettivo di contrastare l'avanzata sovietica e di permettere all'Europa di assumere un ruolo centrale nello scenario internazionale. Essa nasce come patto di autodifesa collettiva con il Trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948 e assume il carattere e il nome di una vera e propria organizzazione intergovernativa solo il 23 ottobre 1954, con gli Accordi di Parigi modificativi del Trattato di Bruxelles.

Originariamente vincolante nel 1948 solo i 5 Stati di Regno Unito, Francia e Paesi del Benelux (Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo), nel 1954 include anche Italia e Repubblica Federale Tedesca, arrivando a comprendere 28 Stati. Di questi, dieci sono membri “pieni” (Belgio, Francia, Germania, Grecia, Italia, Lussemburgo, Paesi Bassi, Portogallo, Regno Unito e Spagna) e fanno parte anche dell'UE e della NATO. Sei sono i membri “associati” (Islanda, Norvegia, Polonia, Repubblica Ceca, Turchia e Ungheria) che si trovano anche nella NATO ma non nell'UE, tranne la Polonia che è anche membro dell'UE, e prendono parte a tutti i lavori dell'UEO salvo che la maggioranza dei membri “pieni” non decida di escluderli. Cinque sono gli “osservatori” (Austria, Danimarca, Finlandia, Irlanda e Svezia), tutti nell'UE con la Danimarca anche membro della NATO, che godono di uno status per cui inizialmente non

---

<sup>70</sup> Matarrazzo, Raffaello, *L'UE conquista spazio alle Nazioni Unite*, 9 maggio 2011.

<sup>71</sup> *Trattato CED*, Parigi, 27 maggio 1952, respinto dal Parlamento francese il 30 agosto 1954.

potevano partecipare ai soli lavori militari dell'organizzazione mentre dal 1997 è previsto che possano nel caso di operazioni richieste dell'UE. Infine sette sono i "partners associati" (Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Romania, Repubblica Slovacca e Slovenia), il cui status è creato per la prima volta nel 1994 e prevede la partecipazione ai lavori e alle riunioni con diritto di voto ma senza poter bloccare l'adozione delle delibere da parte del Consiglio dell'UEO e restando esclusi dalla clausola di assistenza dell'art. V. L'UEO resta un'organizzazione internazionale aperta a nuove adesioni.

Fulcro del sistema dell'UEO è l'art. V del Trattato di Bruxelles modificato, che prevede la clausola di mutuo soccorso o assistenza tra gli Stati membri, per cui, nel caso che uno Stato subisca un attacco armato, gli altri sono chiamati automaticamente a intervenire al suo fianco.

Tale articolo è di fondamentale importanza, sia perché rappresenta una prima forma di sistema di difesa collettiva europeo sia perché è ben più ampio e vincolante dell'analogo art. 5 del Trattato di Washington alla base dell'Alleanza Atlantica, che, invece di prevedere per gli Stati membri una forma di intervento automatico e con ogni mezzo, lascia loro la possibilità di valutare con quale mezzo manifestare la propria solidarietà.

Recita, infatti, l'art. V del Trattato di Bruxelles modificato: "Se uno Stato membro sarà vittima di un attacco armato in Europa, gli altri Stati membri, compatibilmente con quanto previsto dall'art.51 della Carta dell'ONU, metteranno a disposizione del membro attaccato tutti i mezzi militari e le altre forme di assistenza e di aiuti in loro potere"<sup>72</sup>. Invece, l'art. 5 del Trattato di Washington prevede chiaramente la possibilità di valutare quale azione di solidarietà intraprendere, dal momento che gli Stati sono tenuti, in caso di attacco armato contro un membro, a intervenire con le azioni per l'assistenza reciproca che "giudicheranno necessarie" ("as it deems necessary")<sup>73</sup>.

Lo sviluppo dell'UEO non avviene in maniera lineare ma anzi attraversa varie fasi, da momenti di maggiore impulso a situazioni di completo stallo e inefficienza, senza mai essere tuttavia accompagnato da significativi successi. Ciò è dovuto a diversi fattori: innanzitutto la

---

<sup>72</sup> *Modified Brussels Treaty*, art. V: "If any of the High Contracting Parties should be the object of an armed attack in Europe, the other High Contracting Parties will, in accordance with the provisions of Article 51 of the Charter of the United Nations, afford the Party so attacked all the military and other aid and assistance in their power."

<sup>73</sup> *The North Atlantic Treaty*, art. 5: "The Parties agree that an armed attack against one or more of them in Europe or North America shall be considered an attack against them all and consequently they agree that, if such an armed attack occurs, each of them, in exercise of the right of individual or collective self-defence recognised by Article 51 of the Charter of the United Nations, will assist the Party or Parties so attacked by taking forthwith, individually and in concert with the other Parties, such action as it deems necessary, including the use of armed force, to restore and maintain the security of the North Atlantic area."



presenza della NATO sullo scenario internazionale e la sua capacità concreta di agire per la conduzione di operazioni militari di gestione delle crisi, soprattutto durante il periodo della guerra fredda, riduce l'UEO a una posizione meramente subordinata. In secondo luogo, vi è il fenomeno verificatosi in tempi più recenti, a partire dagli anni '90, per cui l'Unione Europea, rafforzando progressivamente la cooperazione in materia di difesa e sicurezza al suo interno, è andata assorbendo sempre più le funzioni e i compiti dell'UEO.

In particolare, fino agli anni '70, l'UEO ha rappresentato un importante *forum* di cooperazione, favorendo il dialogo tra gli Stati membri della Comunità Economica Europea (CEE) e il Regno Unito da un lato e dall'altro predisponendo la situazione per agevolare l'ingresso della Repubblica Federale Tedesca nella NATO. Tra gli anni '70 e '80 il ruolo dell'organizzazione subisce un indebolimento a causa dell'ingresso del Regno Unito nella CEE.

E' negli anni '90 che l'azione dell'UEO conosce un nuovo impulso allorché il Trattato di Maastricht, nel 1992, la definisce come "braccio armato dell'UE", ricomprendendola nel proprio sviluppo come strumento operativo per attuare le decisioni PESD. E' in occasione del Consiglio dei Ministri degli esteri e della difesa dell'UEO che nel 1992 vengono approvate le missioni di Petersberg, cioè i compiti specifici che l'UEO può svolgere in ambito internazionale in attuazione della PESD: operazioni umanitarie, di mantenimento della pace e di gestione delle crisi, compreso il ristabilimento della pace.

Nella "Dichiarazione sul ruolo dell'UEO e le sue relazioni con l'Unione Europea e con l'Alleanza Atlantica", deliberata dal Consiglio dei Ministri dell'UEO il 22 luglio 1997 e che diventerà poi un protocollo del Trattato di Amsterdam, vengono ribaditi e affermati alcuni importanti principi ispiranti l'azione dell'UEO. Questa è definita come "parte integrante dello sviluppo dell'UE alla quale conferisce l'accesso ad una capacità operativa di difesa, in particolare nel quadro del paragrafo 2", cioè delle Missioni di Petersberg.<sup>74</sup> Si prevede quindi un coordinamento dell'UE e dell'UEO nel settore della sicurezza e della difesa che si esplica nell'attuazione delle missioni di Petersberg, previste dal Trattato di Maastricht, da parte dell'UEO. A tale scopo, sono delineate forme di cooperazione dei processi decisionali e consultivi delle due organizzazioni, un'armonizzazione delle rispettive presidenze e lo scambio di personale.

In realtà però questa cooperazione non ha mai funzionato e l'UEO non si è dimostrata capace di svolgere le missioni a cui era preposta: l'unica a cui ha efficacemente preso parte è la

---

<sup>74</sup> *Trattato di Amsterdam*, art. J, 7.

“Sharp Guard” del 1993<sup>75</sup>, per l’embargo delle armi sull’Adriatico durante il conflitto nella ex-Jugoslavia, che di fatto però si è svolta in cooperazione con la NATO, con un ruolo preponderante di quest’ultima.

Nella Dichiarazione, inoltre, si delineano anche i rapporti tra l’UEO e la NATO, che si dovranno svolgere secondo consultazioni e collegamenti operativi.<sup>76</sup>

Il ruolo dell’UEO per le questioni di sicurezza e difesa europee subisce un forte ridimensionamento però con il Consiglio Europeo di Colonia del 1999<sup>77</sup>, con cui si prevede il trasferimento delle funzioni operative di gestione delle crisi dell’UEO, cioè le missioni di Petersberg, all’UE, dal 1 luglio 2001 in poi. Da questo momento quindi l’UEO cessa di avere ogni funzione sotto il profilo operativo e l’UE inizia a rafforzare sempre più le proprie capacità in ambito PESD al suo interno, senza più utilizzare le strutture UEO e svuotando quest’ultima dei suoi compiti originari.

Per tale scopo due organi dell’UEO, il Centro Satellitare di Torrejon, che raccoglie informazioni da trasmettere agli Stati membri, e l’Istituto per gli Studi sulla Sicurezza di Parigi, vengono formalmente trasferiti all’UE, diventando delle vere e proprie agenzie europee dal 1 gennaio 2002, e con il Trattato di Nizza del 2001<sup>78</sup> si eliminano anche alcune disposizioni del precedente Trattato di Amsterdam che prevedevano un ruolo attivo dell’UEO in coordinamento con l’UE.

Inoltre, in seguito a tale modifica, l’organo fondamentale dell’UEO, l’Assemblea Parlamentare, cambia nome, diventando la “Assemblea Europea Interinale per la Politica Europea di Sicurezza e Difesa” e svolgendo una funzione di controllo del trasferimento dei compiti della UEO all’UE.

Con l’entrata in vigore del Trattato di Lisbona anche la clausola di mutua assistenza in caso di attacco armato prevista dall’art. V del Trattato di Bruxelles modificato, che restava l’unica disposizione che teneva ancora in vita l’UEO, viene assorbita dall’art. 42, par. 7 del TUE, che recita: “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”. Si prevede così la clausola di intervento automatico a fianco di uno Stato membro, in seno all’UE, qualora questo sia vittima

---

<sup>75</sup> Missione Sharp Guard, 15 giugno 1993- 2 ottobre 1996.

<sup>76</sup> *La politica di sicurezza comune e l’UEO*. Parlamento Europeo: note sintetiche. [www.europarl.europa.eu/factsheets/6\\_1\\_3\\_it.htm](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/6_1_3_it.htm)

<sup>77</sup> *Consiglio Europeo*, Colonia, 3-4 giugno 1999.

<sup>78</sup> *Trattato di Nizza*, Nizza, 26 febbraio 2001.

di attacco armato, che risulta molto più stringente di quella prevista in ambito NATO. Ma tale clausola è limitata nella sua portata da due successive disposizioni dell'art. 42, par.7: è scritto infatti che essa “non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri”, in particolare di quelli neutrali, e che “gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa”<sup>79</sup>.

Il colpo decisivo arriva, infine, nel marzo 2010 perché i 10 membri pieni dell'UEO, sotto la Presidenza spagnola di turno, a seguito della perdita anche dell'ultimo compito fondamentale dell'organizzazione, cioè quello di autodifesa collettiva, annunciano di comune accordo di volersi ritirare dall'organizzazione e di recedere dal Trattato istitutivo, provocando in questo modo l'estinzione dell'UEO e la definitiva caduta di tutte le sue funzioni entro la fine di giugno 2011, con il trasferimento delle residue attività rimaste all'UE<sup>80</sup>.

Nonostante esistano ancora delle opposizioni nei confronti dello scioglimento dell'UEO quello che si può dire è che, al di là di singoli interessi economici, tale organizzazione, seppure fosse mantenuta formalmente in vita, nella pratica risulterebbe totalmente inutile e inoperante. Questo perché ormai sia le missioni di Petersberg che la clausola di mutua assistenza sono state ricomprese all'interno dell'UE, tramite il Trattato di Lisbona in ultimo. Tenere in vita una simile struttura rappresenterebbe, quindi, solo un'inutile duplicazione delle strutture e delle capacità dell'UE.

Constatata la perdita di tutte le funzioni operative e anche del ruolo di autodifesa collettiva dell'UEO, l'organizzazione sembra aver perso ogni ragion d'essere.

Tuttavia, un argomento fortemente dibattuto resta il destino dell'Assemblea Parlamentare, organo consultivo rilevante all'interno dell'UEO, per il fatto di essersi accreditato quale *forum* in cui discutere le principali questioni attinenti alla sicurezza e alla difesa tra gli Stati membri. Infatti l'Assemblea Parlamentare, costituita da rappresentanti dei Parlamenti nazionali che riflettono le proporzioni dei gruppi parlamentari e che si riuniscono ogni sei mesi per elaborare un rapporto, evidenzia fortemente il carattere intergovernativo dell'UEO, in quanto i suoi

---

<sup>79</sup> TUE, art. 42, 7.

<sup>80</sup> *Statement of the Presidency of the Permanent Council of the WEU on behalf of the High Contracting Parties to the Modified Brussels Treaty*, Western European Union, Bruxelles, 31 marzo 2010.

componenti (in totale attualmente circa 400) sono appunto delegati degli Stati, portavoce dei singoli interessi di questi ultimi, non eletti invece direttamente a suffragio universale<sup>81</sup>.

In aggiunta alle critiche nazionali per la perdita di questo fondamentale valore internazionale, le opposizioni maggiori provengono, per ragioni anche di carattere economico, dai membri dell'Assemblea Parlamentare, che si troveranno, a breve, senza la propria Assemblea.

Per tale ragione vi sono attive discussioni all'interno dei Parlamenti nazionali degli Stati sulla possibilità di trovare un organo "erede" dell'Assemblea Generale, in cui possa confluire il personale dipendente e che permetta ancora ai parlamentari delegati dagli Stati membri di esprimere le proprie opinioni e difendere i propri interessi su temi di sicurezza e difesa.

Le proposte formulate sono diverse:<sup>82</sup>

- la Francia ha sottolineato che l'estinzione di tale organo dovrebbe essere subordinato all'istituzione di una nuova struttura, che preveda riunioni semestrali dei rappresentanti dei Parlamenti dei 27 Stati dell'UE, provenienti dalle diverse commissioni competenti, che saranno ospitate a rotazione dagli Stati con il relativo sostenimento degli oneri amministrativi. Ogni Stato disporrà di una delegazione di sei membri, con la presenza anche di una delegazione, sempre di sei rappresentanti, del Parlamento Europeo;
- il Regno Unito si è espresso invece per una soluzione molto più blanda, proponendo riunioni dei soli Presidenti delle Commissioni nazionali degli Affari Esteri e della Difesa dei 27 Stati, con la possibilità di ammettere la partecipazione di osservatori;
- l'Italia, come la Francia, è a favore della creazione di una conferenza degli Stati dell'UE, a cui però dovrebbero essere ammessi anche quegli Stati non membri dell'UE ma facenti parte della NATO e una delegazione del Parlamento Europeo nella forma della Commissione Sicurezza e Difesa;
- la Germania propone di fare riunioni, in seno al Parlamento Europeo, dei massimi specialisti del settore della difesa dei 27 Stati dell'UE;
- il Portogallo si dichiara favorevole alla proposta espressa dal Regno Unito, suggerendo una riunione dei rappresentanti delle Commissioni nazionali degli Affari Esteri e della Difesa, di fronte alla quale però il Consiglio dell'UE e l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza dovranno presentarsi per rispondere alle domande;

---

<sup>81</sup> *La politica di Sicurezza e Difesa Comune*, Camera dei Deputati, Documenti, Temi dell'attività parlamentare, 11 novembre 2010. [www.camera.it/561?appro=242&La+Politica+di+Sicurezza+e+Difesa+Comune+\(PSDC\)](http://www.camera.it/561?appro=242&La+Politica+di+Sicurezza+e+Difesa+Comune+(PSDC)).

<sup>82</sup> Mielcarek, Romain, *UEO: l'ultimo respiro di un'istituzione europea*. 12 gennaio 2011, traduzione a cura di Giulia Marcucci, gliEuros.eu. [www.glieuros.eu/spip.php?page=print&id\\_article=4464&lang=fr](http://www.glieuros.eu/spip.php?page=print&id_article=4464&lang=fr).

- la Polonia non propone invece una conferenza permanente, ma piuttosto l'istituzione di un corpo di rappresentanti delle Commissioni per la Difesa nazionali e di quella del Parlamento Europeo, in seno alla Conferenza degli Organi Specializzati in Affari Comunitari (COSAC);
- il Belgio si esprime per un forum di parlamentari nazionali e europei;
- il Parlamento Europeo infine ha proposto un'altra soluzione, che prevede una riunione semestrale sui temi di sicurezza e difesa dei presidenti delle Commissioni nazionali degli Affari Esteri e della Difesa e dei rappresentanti della Commissione Affari Esteri del Parlamento Europeo, dopo che le proposte di incontri interparlamentari e della creazione di una specie di COSAC sui temi della difesa sono state invece accantonate.

La stessa Assemblea Parlamentare dell'UEO, il 15 giugno 2010, con una delibera, afferma che continuerà i suoi lavori fin quando sarà possibile e invita gli Stati a ricercare delle soluzioni di possibili strutture interparlamentari permanenti che la sostituiscano, dicendosi preoccupata della propria eliminazione senza un'adeguata previsione di continuità con un altro organo.<sup>83</sup>

Nonostante tutte queste proposte, la situazione resta ancora controversa e incerta, per cui non è ancora chiaro quale sarà il futuro di questo organo parlamentare dell'UEO: bisognerà attendere gli sviluppi dei prossimi mesi.

### § 3 - L'impatto sulle istituzioni dell'Unione Europea

Un'altra categoria di effetti determinati dal Trattato di Lisbona riguarda i cambiamenti provocati all'architettura generale dell'Unione Europea, alle sue istituzioni ed al loro funzionamento. Si tratta di alcune delle novità più significative dato che fino a questo momento la PSDC si è sviluppata prevalentemente al di fuori di uno specifico e chiaro quadro giuridico e istituzionale.

Il Trattato infatti conferisce una propria personalità giuridica internazionale all'Unione Europea sulla base dell'art. 47 delle disposizioni finali del TUE in cui si legge che "l'Unione ha personalità giuridica". Ciò fa sì che l'Unione Europea possa ora esercitare un ruolo più attivo e credibile sulla scena politica internazionale, tramite l'acquisto della capacità di condurre

---

<sup>83</sup> *European Security and Defence Assembly seeking an interparliamentary follow-up*, Parigi, 15 giugno 2010. [www.assembly-weu.org/en/presse/cp/2010/19\\_2010.php](http://www.assembly-weu.org/en/presse/cp/2010/19_2010.php)

negoziati e stipulare veri e propri accordi internazionali vincolanti sia per le sue istituzioni che per gli Stati membri.

A tale scopo, viene anche eliminata una volta per tutte la distinzione tra Unione e Comunità Europea, dal momento che l'art. 1 del TUE, al terzo comma, afferma che "l'Unione sostituisce e succede alla Comunità Europea" con la creazione di una personalità giuridica unica.

Viene superata, altresì, la rigida struttura a tre pilastri, istituita dal Trattato di Maastricht del 1992, su cui si fondava l'Unione Europea, pur mantenendo l'adozione di procedure diverse a seconda delle materie, in modo tale da conferire all'Unione più coerenza e organicità nel complesso.

Inoltre, si semplifica la procedura legislativa, introducendo la figura della decisione, che ricomprende al suo interno quelle che erano precedentemente definite come azioni, posizioni e strategie comuni dell'Unione Europea.

Nonostante venga ribadito che PESC e PSDC sono due politiche distinte, il TUE prevede, all'interno del Titolo V, anche una serie di disposizioni comuni, di carattere prevalentemente procedurale, che le riguardano entrambe<sup>84</sup>.

Infatti sulla base del nuovo art. 24 del TUE, la PSDC, come la PESC, resta una materia intergovernativa, di competenza del Consiglio Europeo e del Consiglio dell'Unione Europea, dai quali viene attuata e definita e che deliberano all'unanimità, salvo i casi in cui i Trattati prevedono diversamente. Inoltre, rimane esclusa dall'adozione di atti legislativi e dalle competenze della Corte di Giustizia, salvo eccezioni specifiche.

Il Trattato chiarisce meglio la ripartizione di competenze in ambito PSDC tra i diversi organi dell'Unione:

- il Consiglio Europeo è competente nel definire gli orientamenti generali, gli obiettivi e gli interessi strategici della PSDC.
- Il Consiglio dell'Unione Europea prende le decisioni necessarie per definire e attuare la PSDC, nel quadro degli orientamenti generali e delle linee strategiche dettati dal Consiglio Europeo.

---

<sup>84</sup> TUE, art. 25.

- L'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, insieme agli Stati membri, attua la PSDC. Infine il Consiglio dell'Unione e l'Alto Rappresentante "assicurano l'unità, la coerenza e l'efficacia" dell'azione esterna dell'Unione.<sup>85</sup>
- Il nuovo Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE) è una sorta di corpo diplomatico europeo a supporto dell'azione dell'Alto Rappresentante.

Il potere di sottoporre questioni e di presentare proposte o iniziative al Consiglio dell'Unione in materia di PSDC spetta all'Alto Rappresentante o ai singoli Stati membri<sup>86</sup>.

Comunque, tutte le decisioni relative alla PSDC sono adottate dal Consiglio dell'Unione, all'unanimità, su proposta dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza o di uno Stato membro.<sup>87</sup>

In particolare, poi il Trattato prevede delle modifiche delle competenze, dei ruoli e delle strutture delle istituzioni rilevanti nella PSDC, con l'obiettivo di snellirne la complessa architettura e di eliminare le inutili duplicazioni e sovrapposizioni che la caratterizzano.

Novità importanti interessano il Consiglio Europeo, che, con il Trattato di Lisbona, diviene una delle Istituzioni europee e si dota di un Presidente permanente.

Mentre in precedenza il ruolo di Presidente del Consiglio Europeo spettava di diritto al Capo di Stato o di Governo dello Stato membro che esercitava la presidenza semestrale di turno del Consiglio dell'Unione Europea, ora invece il Consiglio Europeo ha una Presidenza stabile, tramite l'elezione di un Presidente permanente ogni due anni e mezzo, con mandato rinnovabile. La nuova figura del Presidente definisce gli argomenti all'ordine del giorno del Consiglio Europeo, ne presiede e anima i lavori, ne dirige e attua l'agenda, garantendo coesione e continuità alle attività. Inoltre, deve convocare riunioni straordinarie del Consiglio Europeo nel caso gli sviluppi internazionali lo richiedano e deve presentare un rapporto a conclusione di ogni riunione al Parlamento Europeo.

Tale innovazione ha un valore fondamentale: detenendo la rappresentanza esterna dell'Unione Europea, il Presidente del Consiglio Europeo si pone quale interlocutore unico nei vertici e negli incontri internazionali, in ambito PSDC, fatte salve le attribuzioni dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, conferendo così maggiore continuità e stabilità alle relazioni internazionali dell'Unione con Stati terzi. Viene infatti

---

<sup>85</sup> TUE, art. 26.

<sup>86</sup> TUE, art. 30.

<sup>87</sup> TUE, art. 42, 4.

considerato il vero e proprio Presidente dell'Unione Europea nel complesso, che, avendo un mandato più lungo, elimina così le discrasie e le incertezze che derivavano dalle precedenti rotazioni semestrali.

Inoltre, con questo cambiamento, si delinea un quadro istituzionale più chiaro e preciso, con una più netta separazione delle funzioni e dei ruoli svolti dal Consiglio Europeo e dal Consiglio dell'Unione Europea, ottenuta proprio tramite la separazione delle rispettive presidenze.

Si dà anche maggiore effettività all'azione del Consiglio Europeo, stabilendo che si riunisca ordinariamente due volte a semestre, con la possibilità di riunioni straordinarie, anziché due volte all'anno, previa convocazione del Presidente, come avveniva in precedenza.

L'attuale Presidente è il belga Herman Van Rompuy<sup>88</sup>, in carica dal 1 dicembre 2009. Tuttavia il valore e l'efficacia della nuova figura presidenziale istituita dal Trattato di Lisbona si consolideranno solo con la prassi: tale innovazione potrebbe portare a un importante e rinvigorito ruolo sulla scena internazionale dell'Unione Europea, ma starà alla capacità dei primi presidenti e all'interpretazione e concreta applicazione che verrà data alle norme del Trattato far sì che ciò avvenga<sup>89</sup>.

Con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona è stata creata anche la carica di Alto Rappresentante dell'Unione Europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che viene nominato dal Consiglio Europeo.

Questo riunisce in sé le funzioni di due figure precedentemente distinte, l'Alto Rappresentante per la PESC e il Commissario per le Relazioni Esterne, unificando quindi gli aspetti amministrativi e politici dell'azione esterna dell'Unione Europea, con l'obiettivo di semplificarne il quadro istituzionale e assicurare una sua maggiore efficacia.

L'Alto Rappresentante presiede il Consiglio dell'Unione Europea nella sua formazione Affari Esteri, è vicepresidente della Commissione Europea, partecipa ai lavori del Consiglio Europeo ed è a capo dell'Agenzia Europea per la Difesa. Non ricopre più anche il posto di Segretario Generale del Consiglio dell'Unione, carica che invece si dota di una propria autonomia.

---

<sup>88</sup> Primo Ministro del Belgio tra il 2008 e il 2009, ora Presidente del Consiglio Europeo dal 1 dicembre 2009 al 31 maggio 2012.

<sup>89</sup> *La politica di Sicurezza e Difesa Comune*, Camera dei Deputati, Documenti, Temi dell'attività parlamentare, 11 novembre 2010. [www.camera.it/561?appro=242&La+Politica+di+Sicurezza+e+Difesa+Comune+\(PSDC\)](http://www.camera.it/561?appro=242&La+Politica+di+Sicurezza+e+Difesa+Comune+(PSDC)).



Le competenze dell'Alto Rappresentante nell'ambito della PSDC sono notevolmente ampliate, a differenza di quelle del Consiglio dell'Unione Europea e del Consiglio Europeo che non conoscono nessuna aggiunta significativa.

In base all'art. 27 del TUE, l'Alto Rappresentante svolge diverse funzioni:

- guida la PSDC, contribuisce alla sua definizione e attua le decisioni del Consiglio Europeo e del Consiglio dell'Unione in tale settore;
- rappresenta esternamente l'Unione Europea nei campi di sicurezza e difesa, gestendo i rapporti e il dialogo politico con Stati terzi, organizzazioni e conferenze internazionali;
- si avvale di un Servizio Europeo per l'Azione Esterna.

Inoltre, ha la facoltà di convocare, "proprio motu" o su richiesta di uno Stato membro, riunioni straordinarie del Consiglio dell'Unione Europea in 48 ore o in tempi più brevi, a seconda che si tratti di situazioni che necessitano decisioni rapide o casi di emergenza.

Con tali funzioni trasversali, collegate sia al Consiglio dell'Unione che alla Commissione Europea, l'Alto Rappresentante ha la possibilità di svolgere un compito di supervisione e di coordinamento interistituzionale nella gestione della PSDC e di esercitare un ruolo importante nel favorire la convergenza di posizioni fra gli Stati membri.

Questa carica è al momento ricoperta dalla Baronessa Catherine Ashton<sup>90</sup> dal 1 dicembre 2009.

L'introduzione del ruolo di Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza rappresenta la modifica di maggior rilievo apportata, in ambito istituzionale, dal Trattato di Lisbona alla PSDC, dal momento che è l'elemento che conferisce più efficacia e organicità all'azione europea, almeno sulla carta. Proprio per tale valore, la nascita di questa figura è stata accompagnata da numerosi dibattiti e contrasti tra gli Stati membri, alla fine dei quali si è giunti a un punto di incontro nell'elaborazione del testo del Trattato.

Originariamente, infatti, la proposta, ventilata dal Trattato Costituzionale del 2004<sup>91</sup>, mai entrato in vigore, era quella di istituire un vero e proprio Ministro degli Affari Esteri europeo, analogamente alle medesime cariche presenti nelle strutture nazionali dei singoli Stati membri. Tuttavia tale proposta è decaduta a causa della forte opposizione britannica.

L'Alto Rappresentante potrebbe rappresentare una figura chiave nel nuovo quadro europeo per la PSDC, dando vigore e unitarietà all'azione esterna dell'Unione, conferendo

---

<sup>90</sup> Già Commissario Europeo per il Commercio dal 3 ottobre 2008 al 1 dicembre 2009.

<sup>91</sup> *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea, 16 dicembre 2004.

maggiore credibilità a quest'ultima nelle relazioni internazionali e risolvendo i problemi legati alla frammentazione della rappresentanza esterna dell'Unione. Non esisteranno più diverse cariche abilitate a rappresentare l'Unione in ambito internazionale, ma solo una. Ma ciò dipenderà da come effettivamente verranno interpretate le norme del Trattato e dal ruolo che la Baronessa Ashton concretamente vorrà assumere. Finora i risultati non appaiono incoraggianti, ma è ancora presto per tracciare un bilancio definitivo.

L'impatto maggiore che forse potrebbe avere questa figura risulta dalla multidimensionalità che conferisce alla PSDC, per cui si potrebbero risolvere gli attriti in materia per l'attribuzione delle competenze tra Commissione Europea e Consiglio dell'Unione Europea. Infatti vi è un caso in cui la Commissione ha addirittura citato in causa il Consiglio con l'accusa di aver invaso la propria sfera di competenza (caso ECOWAS del 2008)<sup>92</sup>. In tale circostanza, a seguito dell'adozione da parte del Consiglio di due atti aventi implicazioni per la politica estera europea, la Commissione lo ha citato in giudizio e la conclusione del processo è stata una sentenza della Corte di Giustizia favorevole alla Commissione.

I recenti avvenimenti in Libia potrebbero, inoltre, avvalorare questa tesi dal momento che il Consiglio ha pianificato una missione (EUFOR Libia)<sup>93</sup> con compiti di assistenza umanitaria che invece prima la Commissione osteggiava.

Un'altra importante innovazione di carattere istituzionale è rappresentata dalla creazione del Servizio Europeo per l'Azione Esterna (SEAE), con sede a Bruxelles. Si tratta di una sorta di servizio diplomatico europeo, previsto dal nuovo terzo comma dell'art. 27 del TUE.

Il SEAE si compone di funzionari che provengono in parti uguali dal Segretario Generale del Consiglio dell'Unione, dalla Commissione e da personale distaccato dei servizi diplomatici nazionali. La sua organizzazione e il suo funzionamento sono previsti con una decisione del Consiglio dell'Unione, su proposta dell'Alto Rappresentante, con consultazione del Parlamento Europeo e approvazione della Commissione Europea. Il suo compito è quello di coadiuvare e di assistere l'Alto Rappresentante nell'esercizio delle sue funzioni, collaborando a tal scopo con i servizi diplomatici dei singoli Stati membri<sup>94</sup>.

A capo del SEAE vi è l'Alto Rappresentante, sostituito, quando necessario, da un membro della Commissione o dal Presidente di turno del Consiglio dell'Unione e coadiuvato

---

<sup>92</sup> Sentenza della Corte Europea di Giustizia (Grand Chamber) del 20 maggio 2008, Caso C-91/05. [eur-law.eu/EN/Case-C-91-05-Judgment-Court-Grand-Chamber,477552,d](http://eur-law.eu/EN/Case-C-91-05-Judgment-Court-Grand-Chamber,477552,d)

<sup>93</sup> *EUFOR LIBIA, Decisione 2011/210*, Consiglio dell'Unione Europea, Bruxelles, 1 aprile 2011.

<sup>94</sup> *TUE*, art. 27, 3.

da un segretario generale e da due vice segretari generali. E' diviso in sei dipartimenti che si occupano delle varie organizzazioni regionali esistenti, sulla base di un criterio geografico, delle relazioni internazionali, dei rapporti tra le istituzioni, di informazione, sicurezza e studi strategici.

Del SEAE fa parte il Joint Situation Centre (SITCEN) che è il principale strumento di *intelligence* dell'Unione e che esercita importanti funzioni di raccoglimento dati e informazioni per l'Alto Rappresentante.

L'apporto di risorse provenienti quindi da diversi ambiti, il suo stretto collegamento funzionale con l'Alto Rappresentante e i legami con le principali istituzioni europee, fanno sì che il SEAE possa costituire un elemento fondamentale e portante nella struttura della PSDC. La sua particolarità risiede proprio nel fatto che, essendo un organo collocato a metà strada tra Consiglio e Commissione, presenta una fondamentale importanza nella definizione delle relazioni tra le due istituzioni nell'ambito della PSDC.

Si deve tener conto del fatto che la sua creazione è il risultato di una lunga e difficile serie di negoziati tra le varie istituzioni europee, tutte preoccupate di mantenere le massime prerogative di controllo e intervento su questo nuovo organo. Infine si è giunti a un compromesso per cui la Commissione e il Consiglio, preoccupati che i loro dipartimenti interni fossero assorbiti all'interno del SEAE, accettano tale situazione, pur mantenendo gran parte delle loro competenze collaborando con il Servizio, e il Parlamento ottiene un importante potere di controllo, tramite l'approvazione o il respingimento, del bilancio del SEAE, che dipende esclusivamente da fondi comunitari<sup>95</sup>.

In conclusione, il SEAE, sebbene venga a dipendere dall'azione congiunta della Commissione e del Consiglio dell'Unione e dall'approvazione del Parlamento, con un processo quindi un po' complesso e macchinoso, permetterà di unire gli sforzi diplomatici degli Stati membri dell'UE in un solo corpo diplomatico europeo, con un unico portavoce, l'Alto Rappresentante<sup>96</sup>.

L'art. 33 del TUE esprime la possibilità di nominare anche una nuova carica all'interno dell'Unione, che risponda all'esigenza di risolvere problemi politici specifici. Il Consiglio dell'Unione può infatti eleggere un Rappresentante Speciale, che agisca sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante<sup>97</sup>.

---

<sup>95</sup> Carbone, Roberta, *SEAE: Servizio Europeo per l'Azione Esterna a un passo dal traguardo*, 29 giugno 2010. [www.eurobull.it](http://www.eurobull.it)

<sup>96</sup> *Ibidem*.

<sup>97</sup> TUE, art. 33.

All'interno del nuovo quadro istituzionale europeo, si prevede anche un maggiore coinvolgimento del Parlamento Europeo nella PSDC, che deve essere consultato con regolarità dall'Alto Rappresentante sulle principali questioni PSDC. Le sue opinioni devono essere debitamente prese in considerazione, in particolare nella conclusione di accordi internazionali da parte dell'Unione e nell'approvazione del bilancio della PSDC. Il Parlamento può rivolgere domande o fare raccomandazioni al Consiglio dell'Unione e all'Alto Rappresentante, conducendo, inoltre, un dibattito sull'analisi dei progressi compiuti nella PSDC due volte all'anno.<sup>98</sup>

Di fatto, il Parlamento, al di là del forte potere condizionante derivante dalla titolarità nell'approvazione del bilancio PSDC, appare per altri aspetti limitato a forme di partecipazione piuttosto blande e di natura esclusivamente informativa che fanno sì che non abbia possibilità di incidere efficacemente sulle questioni di sicurezza e difesa.

Viene rafforzato il ruolo della cooperazione interparlamentare in ambito PSDC, con l'attribuzione alla Conferenza degli Organi Specializzati negli Affari Comunitari dei Parlamenti dell'unione europea (COSAC) della facoltà di “organizzare conferenze interparlamentari su temi specifici [...] compresa la Politica di Sicurezza e Difesa Comune”<sup>99</sup>.

In conclusione, il Trattato di Lisbona ha prodotto un impatto significativo sul profilo istituzionale della PSDC, prevedendo una serie di modifiche che, se interpretate e attuate correttamente, potrebbero portare a uno sviluppo della PSDC in termini di efficacia, coerenza e incisività, permettendole di adeguarsi all'evoluzione e alla dinamicità della realtà internazionale e delle sue numerose sfide.

Tuttavia, bisogna prestare attenzione ai rischi che si creino duplicazioni e sovrapposizioni tra l'azione dell'Alto Rappresentante e quella del Presidente del Consiglio Europeo e alla necessità di risolvere i conflitti interistituzionali tra Consiglio e Commissione, anche alla luce del fatto che il Trattato lascia un ruolo pressoché inesistente al Presidente della Commissione potenziando invece le attribuzioni del Consiglio.

---

<sup>98</sup> TUE, art. 36.

<sup>99</sup> La COSAC, creata nel 1989 nel corso di una Conferenza degli Stati membri dell'UE, rappresenta l'ambito di cooperazione tra le Commissioni dei Parlamenti nazionali e di quello europeo specializzate negli affari europei.

#### § 4 - L'impatto sulle operazioni

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona produce importanti effetti anche sul profilo operativo della PSDC.

Innanzitutto, come già visto a proposito della fine dell'UEO, viene introdotta per la prima volta all'interno del sistema europeo una clausola di mutua assistenza, espressa dall'art.42, par.7. In tal modo, si prevede l'obbligo di intervento, con tutti i mezzi possibili, a fianco di uno Stato membro che sia vittima di un attacco armato, seppur con una serie di limiti che ne restringono la portata: l'aggressione può riguardare solo il territorio dello Stato, la disposizione non deve comunque pregiudicare il carattere specifico della politica di sicurezza e difesa degli Stati membri e deve rispettare gli impegni assunti nell'ambito della NATO.

Questa clausola ha un importante valore: da un lato, assorbendo l'analoga disposizione del trattato istitutivo dell'UEO, è l'elemento determinante che porta all'estinzione di questa organizzazione internazionale, ormai svuotata anche della sua ultima funzione residua e dall'altro comporta un notevole passo avanti in merito alla cooperazione degli Stati in materia di sicurezza e difesa, prevedendo il reciproco mutuo soccorso in una prima forma di sistema di difesa collettiva. Ciò significa che l'Unione Europea avrebbe la capacità e la possibilità di rivestire un ruolo nettamente maggiore e rilevante sulla scena internazionale di quanto non ne abbia attualmente.

Inoltre, la sua rilevanza aumenta se considerata in rapporto alla medesima clausola prevista dall'art. 5 del Trattato di Washington della NATO<sup>100</sup>, dal momento che quest'ultima delinea una forma di mutua assistenza meno forte e vincolante per gli Stati membri rispetto a quella prevista dal Trattato di Lisbona.

Un'altra importante innovazione è rappresentata dall'introduzione della clausola di solidarietà, prevista dall'art. 222 del TFUE, distinta da quella di mutua assistenza ma con analogo valore per quanto riguarda l'incremento della cooperazione e della coesione tra gli Stati dell'Unione nella PSDC.

Questa clausola stabilisce che, nel caso in cui uno Stato sia vittima di un attacco terroristico o di una calamità naturale o causata dall'uomo, gli altri membri e l'Unione agiscano congiuntamente a suo sostegno in uno spirito di solidarietà.

---

<sup>100</sup> *Trattato istitutivo della NATO*, Washington, 4 aprile 1949.

In particolare, tramite l'utilizzo di tutti gli strumenti disponibili, compresi i mezzi militari, si presta assistenza allo Stato colpito, su richiesta delle sue autorità politiche, ma solo per quanto riguarda il territorio dello Stato membro, dal momento che tale clausola non può essere invocata per operazioni antiterrorismo al di fuori dell'UE.

Il valore di questa disposizione risiede nella sua maggiore ampiezza rispetto alla clausola di mutua assistenza, laddove si prevede il reciproco sostegno tra gli Stati membri non solo in occasione di vere e proprie aggressioni armate nei confronti dei loro territori ma anche per il terrorismo e i disastri naturali, che rappresentano due delle principali nuove minacce dello scenario internazionale contemporaneo.

In più, relativamente al terrorismo, si sottolinea la crescente esigenza di prevenire tale minaccia, ancor prima che gli attacchi occorranza, sul territorio degli Stati membri e di proteggere le loro istituzioni democratiche e popolazioni civili, in caso di attentati, con tutti i mezzi disponibili.<sup>101</sup> Tuttavia, non si prevede ancora la possibilità di condurre operazioni anti-terrorismo proiettate al di fuori del territorio dell'UE.

Ciò riflette la consapevolezza che la dimensione esterna della sicurezza comune dipende in primo luogo da quella interna.

Oltre alla due clausole di mutua assistenza e solidarietà, il Trattato di Lisbona amplia lo spettro delle missioni di Petersberg e quindi delle operazioni, sia civili che militari, che possono essere intraprese dall'Unione Europea nel settore della PSDC.

Le missioni di Petersberg, così come previste nel 1992 all'interno dei compiti dell'UEO, includevano le missioni umanitarie e di soccorso, le missioni di mantenimento della pace e le missioni di gestione delle crisi, comprese quelle miranti al ristabilimento della pace, tutti compiti che entrano poi a far parte delle competenze europee con il Trattato di Amsterdam del 1997.

A queste ora si aggiungono, con il nuovo art. 43 del TUE, le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, le missioni di prevenzione dei conflitti e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti.

Le decisioni relative alle missioni sono affidate al Consiglio dell'Unione che ne stabilisce obiettivi, portata e modalità generale di realizzazione, mentre spetta all'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, "sotto l'autorità del Consiglio e in

---

<sup>101</sup> *TFUE*, art. 222.

stretto e costante contatto con il Comitato Politico e di Sicurezza”, coordinarne gli aspetti civili e militari.<sup>102</sup>

Il risultato che si ottiene è quindi un notevole allargamento delle competenze operative dell’Unione, che, almeno da quanto è scritto nel Trattato, potrà intervenire in molteplici situazioni internazionali suscettibili di costituire potenziali minacce alla sicurezza e alla stabilità.

Tutte queste missioni, inoltre, potranno essere sfruttate dall’Unione nella lotta contro il terrorismo, che potrà avvenire anche attraverso il sostegno a Stati terzi per combattere tale minaccia sul loro stesso territorio.<sup>103</sup>

Tuttavia, la riuscita di queste operazioni dovrà essere assicurata anche da uno svecchiamento e da un nuovo bilanciamento di competenze e ruoli tra i diversi organi dell’Unione, come la Commissione e il Parlamento, i quali sono stati concepiti 50 anni fa e, pertanto, dispongono di strumenti inadeguati per affrontare le moderne sfide della PSDC e sono restii a cedere poteri ai giovani organi di una neonata Politica.

In tale quadro, matura la questione sorta in passato fra Consiglio dell’Unione e Commissione relativamente alle operazioni di assistenza umanitaria. Infatti, in questo ambito la disciplina dell’Unione Europea non è mai stata sufficientemente chiara e pertanto ha generato contrasti e scontri intestini per l’attribuzione delle relative competenze tra le due istituzioni europee, che rappresentano rispettivamente le massime espressioni dei metodi comunitario e intergovernativo.

La Commissione, mancando un’esplicita disposizione che attribuisca al Consiglio tale competenza, si è sempre arrogata l’esercizio di tali funzioni in via esclusiva e questo orientamento è stato anche confermato dalle sentenze della Corte di Giustizia Europea che, tuttavia, si rifà a norme e regolamenti emanati 50 anni fa e che non prevedevano la nascita della PSDC nello scenario internazionale e di sicurezza.

Un caso emblematico è costituito dal progetto per un intervento di assistenza umanitaria che il Consiglio dell’Unione aveva realizzato nel 2005 in occasione del terremoto in Pakistan e che è stato bloccato dalla Commissione, affermando che i mezzi militari dovevano essere gli ultimi ad essere utilizzati e che in ogni caso il potere di decisione su un intervento militare a fini

---

<sup>102</sup> TUE, art. 43, 2.

<sup>103</sup> TUE, art. 43, 1.

umanitari spettava a se stessa e poteva essere adottato solo se strettamente necessario.<sup>104</sup> Secondo la Commissione, l'unico compito che il Consiglio poteva avere consisteva nel fornire trasporto aereo di materiali di assistenza che, tuttavia, una volta giunti sul posto, sarebbero stati distribuiti e gestiti esclusivamente dalla Commissione e da altri organismi civili.

A questo proposito, la recente crisi libica potrebbe costituire un importante precedente ai fini di un'inversione di tendenza rispetto al comportamento precedentemente adottato. Infatti, la decisione adottata dal Consiglio dell'Unione il 1 aprile 2011 è identificata chiaramente per la prima volta come un'operazione militare di intervento umanitario (EUFOR Libya)<sup>105</sup>.

## § 5 - L'impatto sulle capacità

Il Trattato di Lisbona ha un significativo impatto anche sulle capacità a disposizione dell'Unione Europea per la conduzione delle missioni e delle operazioni internazionali della PSDC.

In via generale, si prevede infatti che la PSDC assicuri che l'Unione disponga di una capacità operativa, ricorrendo a mezzi sia civili che militari, al fine di condurre missioni al suo esterno per il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale, conformemente ai principi della Carta delle Nazioni Unite.<sup>106</sup>

In questo modo si afferma innanzitutto l'idea che l'Unione, per condurre operazioni efficaci sulla scena internazionale, abbia bisogno di adeguate capacità e che, in secondo luogo, queste debbano essere costituite non solo da strumenti militari, ma anche civili.

In particolare, il Trattato individua nei singoli Stati membri l'origine delle capacità che devono essere fornite all'Unione affermando che "l'esecuzione di tali compiti si basa sulle capacità fornite dagli Stati membri"<sup>107</sup> e che gli Stati membri, per attuare la PSDC, mettono a disposizione dell'Unione capacità militari e civili.<sup>108</sup> Tali capacità possono provenire sia da Stati singoli che da forze multinazionali, costituite da più membri.

In tale ottica, gli Stati si impegnano poi in modo progressivo a migliorare le proprie capacità militari, in modo da renderle sempre più efficaci.

---

<sup>104</sup> Michel, Louis, *Future Challenges of EU Humanitarian Aid and the Role of Non Governmental Organisations*, Bruxelles, 11 maggio 2006.

<sup>105</sup> *EUFOR LIBIA, Decisione 2011/210*, Consiglio dell'Unione Europea, Bruxelles, 1 aprile 2011, v. cap.2 par.6.

<sup>106</sup> TUE, art. 42, 1.

<sup>107</sup> TUE, art. 42, 1.

<sup>108</sup> TUE, art. 42, 3.



Per quanto riguarda lo svolgimento concreto delle missioni, il Consiglio può affidarne la realizzazione a un gruppo di Stati membri, sempre con l'obiettivo però di preservare i valori dell'Unione e difenderne gli interessi.<sup>109</sup> Infatti l'Unione Europea non dispone di un corpo militare proprio e permanente, una sorta di esercito europeo, ma si avvale invece, di volta in volta, dei mezzi messi a disposizione dagli Stati su base nazionale.

Il conferimento dell'esecuzione di una missione a un gruppo di Stati membri è subordinato a due condizioni: che questi ultimi lo desiderino e che possiedano le capacità necessarie.<sup>110</sup>

Nell'ambito della gestione della missione, gli Stati partecipanti alla sua realizzazione, si accordano con l'Alto Rappresentante e informano periodicamente il Consiglio dell'Unione dell'andamento generale, rimandando immediatamente a quest'ultimo la questione qualora si generino conseguenze di ampia portata o si modifichino gli obiettivi, la portata e le modalità stabiliti per l'operazione, in modo che nuove decisioni possano essere prese a riguardo.<sup>111</sup>

Con generale riguardo alle capacità dell'Unione, un primo importante elemento che risalta è il fatto che le capacità militari e quelle civili assumano entrambe enorme rilevanza nell'architettura della PSDC.

Questo è un aspetto che da sempre distingue l'azione europea da quella della NATO, che risulta invece priva di analoghi mezzi civili e che ne mette in luce il valore, in quanto rispecchia un'idea di sicurezza multidimensionale e più ampia.

Gli strumenti civili di gestione delle crisi possono spesso costituire significative capacità, che in integrazione con quelli militari, servono ad una più efficace conduzione delle missioni, soprattutto per quanto riguarda le fasi post-crisi e di ricostruzione.

La Forza di Gendarmeria Europea (EGF o Eurogendfor), con sede a Vicenza, è nata nel 2004, su iniziativa di cinque Stati membri (Francia, Italia, Paesi Bassi, Portogallo e Spagna), a cui si è poi aggiunta nel 2008 la Romania. E' costituita da forze di polizia e gendarmeria nazionali degli Stati che ne fanno parte, per l'Italia l'Arma dei Carabinieri, e pertanto rappresenta una prima sorta di corpo sovranazionale di forze europee per compiti civili di polizia.<sup>112</sup>

---

<sup>109</sup> TUE, art. 42, 5.

<sup>110</sup> TUE, art. 44, 1.

<sup>111</sup> TUE, art. 44, 2.

<sup>112</sup> *European Gendarmerie Force*. [www.eurogendfor.org](http://www.eurogendfor.org)

Le sue funzioni riguardano prevalentemente operazioni di polizia e di addestramento locale, che si svolgono in genere in parallelo con quelle militari e specialmente nella fase di ritiro di queste ultime o nei periodi di transizione, nell'ambito di missioni umanitarie o di mantenimento della pace.

Oltre alle disposizioni che concernono le caratteristiche generali delle capacità da utilizzare nello svolgimento di missioni internazionali, il Trattato di Lisbona attribuisce una base giuridica all'Agenzia Europea per la Difesa (EDA).

L'Agenzia, già costituita nel 2004<sup>113</sup>, viene solo ora inserita all'interno del contesto giuridico e istituzionale dell'Unione, acquisendo un ruolo di primo piano nell'architettura della PSDC.

Essa opera nel settore dello sviluppo di capacità di difesa comuni, della cooperazione in materia di armamenti e della collaborazione nel campo della ricerca e dello sviluppo e è posta sotto l'autorità del Consiglio dell'Unione.

Il suo ruolo è quello di individuare le esigenze operative, di promuovere misure per darvi un'adeguata risposta, di partecipare all'individuazione e, se necessario, all'attuazione di ogni misura che serva a rafforzare la base industriale e tecnologica nel settore della difesa, di contribuire alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti e di assistere il Consiglio dell'Unione nella valutazione del miglioramento delle capacità militari.<sup>114</sup>

In particolare, in base all'art. 45 del TUE, le funzioni specifiche dell'Agenzia sono quelle di:

- individuare gli obiettivi di capacità militari degli Stati membri e vigilare sul rispetto degli impegni assunti da questi in tale ambito;
- favorire l'armonizzazione delle esigenze operative e l'utilizzo di sistemi di acquisizione efficienti e compatibili;
- proporre progetti multilaterali per conseguire gli obiettivi di capacità militari e coordinare i programmi attuati dagli Stati membri;
- sostenere la ricerca nel campo della tecnologia della difesa, coordinando attività di ricerca congiunte in risposta alle esigenze operative future;
- contribuire a individuare e attuare le misure per migliorare l'efficacia delle spese militari.

---

<sup>113</sup> *Azione Comune 2004/551/PESC relativa alla creazione dell'Agenzia Europea per la Difesa*, Consiglio dell'Unione Europea, 12 luglio 2004.

<sup>114</sup> *TUE*, art. 42, 3.

Infine, l’Agenzia è aperta a tutti gli Stati membri che vogliono parteciparvi e si articola in sottogruppi specifici di Stati che sono impegnati in progetti congiunti.<sup>115</sup>

Il suo valore risiede nel fatto che, per i compiti che le sono attribuiti, potrebbe fornire un notevole contributo allo sviluppo effettivo delle capacità dell’Unione in materia di PSDC.

Inoltre, grazie allo stretto legame che mantiene sia nei confronti del Consiglio dell’Unione, che ne fissa lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento, sia nei confronti della Commissione Europea, in collegamento con la quale invece può svolgere i suoi compiti, se necessario, opera nel quadro di un contesto collaborativo tra le due istituzioni, armonizzandone le posizioni.

Un ulteriore strumento, introdotto dal Trattato di Lisbona con l’obiettivo di promuovere lo sviluppo delle capacità dell’Unione e di potenziare la collaborazione degli Stati nell’ambito della PSDC, è quello della cooperazione strutturata permanente (CSP).

Si tratta di forme di cooperazione che possono essere instaurate, nel settore della sicurezza e della difesa, tra alcuni Stati membri che rispondano a determinati requisiti: il soddisfacimento, rispetto agli altri, di criteri più elevati in termini di capacità militari e la sottoscrizione di impegni più vincolanti per le missioni più impegnative dell’Unione.<sup>116</sup>

La disciplina relativa alla cooperazione strutturata permanente è contenuta, oltre che nell’art. 42 del TUE, anche nell’art. 46 e nel protocollo n. 10 allegato al Trattato, in maniera quindi da risultare alquanto dispersiva e priva di organicità.

Gli Stati membri, in possesso dei requisiti necessari, devono notificare la loro intenzione di prendere parte a una cooperazione strutturata permanente al Consiglio dell’Unione e all’Alto Rappresentante. Entro tre mesi dalla notifica, il Consiglio adotta una decisione, a maggioranza qualificata e previa consultazione dell’Alto Rappresentante, con cui viene istituita la cooperazione e viene stabilito l’elenco degli Stati partecipanti.

E’ possibile per Stati che non fanno parte da subito di una cooperazione di aderirvi in un secondo momento, tramite la medesima procedura di notifica e successiva decisione da parte del Consiglio dell’Unione, purché gli Stati rispondano ai criteri previsti e assumano gli impegni necessari.<sup>117</sup>

Per quanto riguarda invece l’uscita da una cooperazione strutturata permanente, sono previste due possibilità: che uno Stato partecipante non soddisfi più i criteri necessari o non sia

---

<sup>115</sup> TUE, art. 45.

<sup>116</sup> TUE, art. 42, 6.

<sup>117</sup> TUE, art. 46.

in grado di portare avanti gli impegni assunti, oppure che voglia semplicemente ritirarsi.

Nel primo caso, il Consiglio dell'Unione con una decisione, adottata a maggioranza qualificata, sospende la partecipazione dello Stato. Nel secondo, invece, il membro deve solo notificare la propria decisione al Consiglio che si limita a prendere atto della fine della sua partecipazione alla cooperazione.<sup>118</sup>

Quando si parla di decisioni adottate a maggioranza qualificata dal Consiglio dell'Unione, nel caso di successive adesioni o espulsioni, ci si riferisce ai soli voti degli Stati partecipanti alla cooperazione. Mentre tutte le altre decisioni e raccomandazioni, che possono essere prese nell'ambito di cooperazioni strutturate permanenti, sono deliberate all'unanimità, intendendola sempre come i soli voti degli Stati coinvolti.

I requisiti a cui devono rispondere gli Stati per poter entrare a far parte di una cooperazione strutturata permanente sono specificati e delineati più chiaramente nel protocollo n. 10 allegato al Trattato. Essi pertanto sono tenuti a:

- intensificare sempre più lo sviluppo delle loro capacità di difesa, sia nell'ambito dei loro contributi nazionali sia tramite la partecipazione a forze multinazionali, programmi europei di equipaggiamento e attività dell'Agenzia Europea per la Difesa;
- fornire, entro il 2010 al massimo, unità di combattimento, nazionali o multinazionali, per le missioni previste, che abbiano capacità operativa sul terreno dai 30 ai 120 giorni.<sup>119</sup>

Gli obiettivi da perseguire con le cooperazioni strutturate permanenti, e quindi gli impegni maggiormente vincolanti da assumere, sono:

- il conseguimento dei livelli di spesa concordati per gli investimenti per gli equipaggiamenti di difesa;
- l'identificazione di bisogni militari simili e pertanto l'armonizzazione degli strumenti e delle capacità di difesa, che possono essere messi in comune, tramite anche la cooperazione nel settore della formazione e della logistica;
- il miglioramento della disponibilità, interoperabilità, flessibilità e schierabilità delle forze impiegate, attraverso l'identificazione di obiettivi comuni e un riesame delle procedure decisionali nazionali;
- l'adozione delle misure necessarie per colmare le lacune rilevate nell'ambito del meccanismo di sviluppo delle capacità, senza però pregiudicare gli impegni assunti all'interno del quadro della NATO;

---

<sup>118</sup> TUE, art. 46.

<sup>119</sup> Protocollo n.10 TUE, art. 1.

- lo sviluppo di programmi comuni o europei, in materia di equipaggiamenti di vasta portata, all'interno della struttura dell'Agenzia Europea per la Difesa.<sup>120</sup>

Un ruolo particolare è previsto per l'Agenzia Europea per la Difesa: essa infatti ha il compito di contribuire alla valutazione regolare dei contributi forniti dagli Stati, partecipanti a una cooperazione, in termini di capacità, come base per la conseguente eventuale adozione di raccomandazioni e decisioni da parte del Consiglio dell'Unione.<sup>121</sup>

Nonostante l'eccessiva indeterminazione di alcune disposizioni e l'assenza di unitarietà nella relativa disciplina che l'hanno resa un po' controversa, la cooperazione strutturata permanente rappresenta un elemento di notevole valore per il settore della difesa e della sicurezza europeo. Essa contribuisce a donare flessibilità, dinamicità e interoperabilità a un campo in cui, in maniera nettamente maggiore rispetto agli altri, le disparità di capacità risultano piuttosto evidenti e pongono seri problemi.

La cooperazione strutturata permanente si presenta comunque diversa sia nei confronti della cooperazione rafforzata, sia nei confronti delle poche altre iniziative di questo tipo intraprese nell'ambito della PESD precedentemente all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona. Rispetto alla prima, ha un carattere molto più settoriale, determinato e circoscritto, mentre, rispetto alle seconde, ha una portata più stabile e istituzionalizzata, che deriva dall'elemento della "strutturazione permanente" e dalla rispondenza a determinati criteri oggettivi, come in ambito NATO.

Il ruolo della cooperazione strutturata permanente potrebbe sembrare una duplicazione di meccanismi già esistenti, dal momento che la finalità di favorire il coordinamento e l'interoperabilità delle forze e delle capacità dell'Unione rientra negli stessi obiettivi della PSDC e che già all'interno dell'Agenzia Europea per la Difesa è possibile creare delle collaborazioni militari tra gli Stati.

In realtà però la cooperazione strutturata permanente presenta tre elementi che ne determinano l'importanza e il valore aggiunto: innanzitutto la regola del voto a maggioranza qualificata che la riguarda, sia nella fase di creazione sia nel caso di sospensione di uno Stato, fa sì che si tratti di una procedura più facilmente gestibile e azionabile nell'ambito della PSDC, un settore in cui invece di solito prevale il ricorso all'unanimità nella maggior parte delle questioni.

In secondo luogo, il fatto che ogni cooperazione venga creata con precisi obiettivi e sia dotata di proprie strutture permanenti, tra un ristretto gruppo di Stati, ne determina l'unicità.

---

<sup>120</sup> *Protocollo n. 10 TUE*, art. 2.

<sup>121</sup> *Protocollo n. 10 TUE*, art. 3.

Infine, la novità maggiore riguarda le procedure più semplici e accessibili data l'assenza di un numero minimo di Stati partecipanti richiesto per la sua attivazione, a differenza di quanto avviene invece per la cooperazione rafforzata, alla quale è necessario che prendano parte almeno un terzo degli Stati membri.

Per tali ragioni la cooperazione strutturata permanente rappresenta un ottimo strumento per promuovere lo sviluppo di un'Europa "a più velocità" nel settore della difesa, cioè un'Europa in cui gli Stati più volenterosi, disposti a investire maggiormente nell'industria militare e che dispongano di capacità più avanzate possano instaurare forme di integrazione più profonde. Un meccanismo di questo genere permette agli Stati con maggiori potenzialità di non restare vincolati dall'arretratezza degli altri, ma anzi di porsi a guida di un processo che costituisca da sprone a tutta la comunità dei membri.

Tuttavia, numerose sono anche le critiche e le posizioni discordanti al riguardo, soprattutto da parte degli Stati più deboli, che vedono nella cooperazione strutturata permanente un mezzo di emarginazione nei loro confronti, considerati comunque gli elevati criteri a cui conformarsi per potervi partecipare.

In realtà, il problema è ben diverso: è proprio l'eccessiva inclusività della cooperazione strutturata permanente che potrebbe creare difficoltà. I requisiti per accedervi infatti, sebbene alti, non sono basati sul bilancio o sulla ricchezza degli Stati, bensì sul grado di specializzazione, sul livello di investimento e su parametri che possono qualificarsi più qualitativi che quantitativi.

Pertanto, bisogna prestare attenzione a che la cooperazione strutturata permanente non divenga una sorta di nuova PSDC, con una duplicazione e sovrapposizione a strutture già esistenti e con i medesimi limiti, con il rischio di appesantire solo ulteriormente un sistema di per sé molto complesso e poco agile.

La bravura starà proprio in questo: fare in modo che tale forma di cooperazione sia di impulso allo sviluppo delle capacità di difesa europee e non costituisca invece un freno e un ostacolo a tal fine.

In generale, quindi, la struttura e l'articolazione della PSDC, in relazione alle capacità, appare caratterizzata da alcuni elementi importanti: lo sviluppo di capacità sia militari che civili e che coinvolgono diversi settori, dagli armamenti, alla tecnologia e alla ricerca e una più intensa e stretta collaborazione tra gli Stati membri, che si realizzerà tramite lo strumento della cooperazione strutturata permanente, l'utilizzo di forze multinazionali e l'evidente collegamento funzionale degli organi operanti in materia.

In questo modo la PSDC dell'Unione potrebbe conoscere un significativo incremento della propria efficacia e incisività sullo scenario internazionale se le nuove disposizioni del Trattato di Lisbona saranno interpretate e attuate in modo adeguato.

## § 6 - La PSDC verso il futuro

Complessivamente, come visto nei paragrafi precedenti, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la PSDC subisce notevoli innovazioni, che la potrebbero rendere una politica più efficace e convincente nel quadro nello scenario internazionale.

I limiti che caratterizzavano il modello di politica di sicurezza e difesa (PESD) precedente al Trattato vengono in gran parte superati e le principali modifiche possono così riassumersi:

- viene data maggiore unitarietà, coerenza e chiarezza alla PSDC, tramite: una sua definizione meno lacunosa nell'art. 42 del TUE, l'unificazione della disciplina in due soli trattati (TUE e TFUE); l'inserimento per la prima volta in un quadro comune di tutti i diversi provvedimenti riguardanti la politica di sicurezza e difesa adottati in momenti temporali distanti tra loro nel corso degli anni; la razionalizzazione complessiva della sua architettura, con l'eliminazione delle duplicazioni concettuali e organizzative;
- è potenziata notevolmente e rafforzata l'idea di cooperazione degli Stati membri, con: la condivisione di assetti strategici, strumenti e capacità, militari e civili, per lo svolgimento delle missioni internazionali, a livello di cooperazioni strutturate permanenti ma anche di sistemi di industrie per la difesa, di tecnologie e scambio di informazioni;
- si dà maggiore effettività e possibilità di azione alla PSDC attraverso: la costituzione di una personalità giuridica internazionale unica dell'Unione Europea, l'assorbimento da parte di questa delle ultime funzioni residue dell'UEO, la creazione di portavoce unici per la PSDC, con le nuove figure dell'Alto Rappresentante per gli affari e esteri e la politica di sicurezza e del Presidente del Consiglio Europeo, l'istituzione di nuovi organi e strutture all'interno del contesto giuridico europeo, quali il Servizio Europeo per l'Azione Esterna e l'Agenzia Europea per la Difesa;
- si ampliano le possibilità in materia di operazioni e missioni, che si possono svolgere, con: l'allargamento dello spettro delle missioni di Petersberg, il riconoscimento del terrorismo quale nuova minaccia di fondamentale priorità, l'introduzione delle clausole di mutua assistenza e di solidarietà.

Nonostante queste modifiche segnino già un passo significativo nel dare nuovo impulso e accelerazione allo sviluppo della PSDC, si possono individuare ulteriori possibili elementi sui quali intervenire per migliorare tale modello. Infatti, quanto raggiunto finora non deve segnare un traguardo e un punto di arrivo, quanto piuttosto un nuovo punto di partenza e di rilancio per l'Unione Europea.

Possono così essere delineati alcuni punti e elementi che potrebbero ricevere un'auspicabile implementazione nel futuro, verso l'obiettivo di una PSDC ancora più credibile e autorevole.

Innanzitutto, si dovrebbe mirare a una politica di sicurezza e difesa che preveda un più efficace impiego e proiezione delle forze europee, militari e civili. In particolare, l'Unione dovrà avere come obiettivo primario il potenziamento di una doppia e robusta capacità di carattere civile e militare, sulla base di quanto si è già raggiunto finora, ma colmando i divari di capacità che ancora esistono e che dipendono non da una carenza di mezzi e strumenti endogena all'Unione, quanto piuttosto dall'intrinseca resistenza, caratterizzante da sempre il processo di costruzione europea, a unire e coordinare risorse e capacità da parte degli Stati membri.

Il profilo ideale dell'Unione dovrà avere quindi un connotato di tipo civile-militare per poter rispondere adeguatamente alle diverse dimensioni delle nuove sfide del ventunesimo secolo. Ciò risulterà da uno sviluppo equilibrato e parallelo del ruolo dell'Unione come entità militare e, al contempo come potenza civile. L'elemento che, infatti, distingue e segna il valore aggiunto dell'Unione nei confronti delle altre organizzazioni internazionali, tra cui la NATO, è proprio quello dell'impiego significativo di capacità civili. Tuttavia, occorrerà tempo prima che tali strumenti possano essere migliorati ed è, pertanto, essenziale che l'Unione impari a utilizzare in modo coerente, tramite un impiego combinato, i propri mezzi economici, diplomatici e militari.

In secondo luogo, dovrebbe essere raggiunto un approccio maggiormente unitario e coordinato per la gestione delle crisi regionali. Questo prevede che gli Stati membri combinino ulteriormente le loro forze, con una volontà politica unitaria, sulla base del riconoscimento e della consapevolezza della superiorità di efficacia e successo della PSDC rispetto alle singole politiche di difesa nazionali. Non si tratta di una visione idealistica ma di un approccio realistico, intrapreso già con successo nel settore economico europeo, in cui la comunitarizzazione è già sviluppata con ottimi risultati.



In tal senso, la convergenza si realizzerà sempre di più allorché le funzioni dell'Alto Rappresentante e quelle del Servizio Europeo per l'Azione Esterna acquisiranno un ruolo simile, in misura maggiore, a quello dei Ministeri degli Esteri degli stati.

In terzo luogo, sarebbe auspicabile uno snellimento delle catene di comando e di controllo e delle procedure organizzative e istituzionali, per conferire più operatività e rapidità alla gestione unitaria delle crisi. Attualmente, la procedura decisionale in materia di PSDC risulta eccessivamente complessa e lenta e gli stessi organi adibiti all'esercizio di competenze in questo ambito sono troppi, spesso con duplicazioni inutili di funzioni, che immobilizzano la catena decisionale e la reattività degli interventi.

Un quarto punto riguarderebbe la creazione di un vero e proprio mercato unico europeo della difesa. Infatti l'efficacia operativa dipenderà in gran parte anche da una forte politica industriale interna che ne sia alla base, attraverso la riduzione della frammentazione del mercato e l'unificazione dei programmi di ricerca e di sviluppo, già avviata con il Trattato di Lisbona.

Una quinta proposta riguarda l'attuazione di un vero "partenariato strategico" tra l'Unione Europea e la NATO che valorizzi i rispettivi punti di forza, senza creare sovrapposizioni e duplicazioni di strutture.

In particolare, la NATO potrà fornire i propri assetti, peculiari e unici, caratterizzati da un elevato livello di interoperabilità delle forze e di standardizzazione procedurale e operativa, mentre l'apporto dell'Unione Europea riguarderà le capacità nel campo civile della ricostruzione. L'Unione dovrà essere pronta a agire sia autonomamente sia, in modo più auspicabile, in piena sinergia con la NATO, nella consapevolezza che le migliori soluzioni, inerenti il campo della difesa e della sicurezza, non possono che derivare da un "Comprehensive Approach".

Infine, si dovrà prospettare uno sviluppo della PSDC più aperta a futuri partner strategici, con cui incrementare l'interoperabilità necessarie per assicurare una buona riuscita delle missioni internazionali, che spesso coinvolgono più bacini diversi. Un numero crescente di Stati, soprattutto dell'Africa e dell'America Latina, hanno già dimostrato interesse nella possibilità di sviluppare una cooperazione di lungo termine con l'Unione Europea.

La coerenza e la coesione della PSDC e l'apertura di questa a nuovi partner strategici costituiscono due prerequisiti per assicurare all'Unione Europea la capacità di agire come un centro di collegamento e coordinamento in ampie coalizioni multilaterali, in modo da rafforzare, al tempo stesso, la sua efficacia e la sua identità distintiva internazionale.

In generale, si deve riconoscere che comunque le innovazioni introdotte dal Trattato di Lisbona rappresentano sin d'ora un notevole miglioramento in ambito PSDC, nonostante si scorga,

ovviamente la possibilità di potenziare ancor più le strutture e le caratteristiche di questo settore.

Comunque, la vera credibilità della PSDC sarà testata sul terreno e dipenderà dall'interpretazione che verrà data nella prassi alle disposizioni del Trattato, sia per quanto riguarda quelle che si riferiscono alle modalità d'azione sia per quelle che prevedono nuove competenze istituzionali e nuove strutture. Saranno pertanto i fatti e le modalità con cui questo sistema troverà un equilibrio efficace e non conflittuale, soprattutto tra i suoi organi interni, che ne determineranno il successo.

Potenziali criticità, che potrebbero costituire problemi, sono infatti rilevabili con riguardo sia alla ripartizione delle competenze tra Alto Rappresentante e Commissione Europea, in riferimento al campo dell'assistenza umanitaria, sia all'interazione e al coordinamento tra il nuovo servizio diplomatico europeo e i Ministeri degli Affari Esteri degli Stati membri dell'Unione, sia infine alla concreta attuazione delle disposizioni sulla cooperazione strutturata permanente nel settore della sicurezza e della difesa.

Il Trattato di Lisbona, inoltre, lascia spazio e margine discrezionale all'Unione in materia di sicurezza e difesa, una condizione che, se utilizzata con intelligenza, potrà portare veramente a un notevole rafforzamento della PSDC e permettere così all'Unione Europea di ricoprire quel ruolo di attore internazionale di primo piano che finora non è ancora riuscita a ottenere.

Infatti, il sistema europeo, date le sue peculiarità, che derivano da elementi storici, geografici e culturali, avrebbe, se riuscisse a mettere in atto davvero tutte le caratteristiche di cui è dotato, un'efficacia straordinaria e decisamente superiore a quella di qualunque altra organizzazione internazionale regionale.

In conclusione, va riconosciuto come, nonostante le incertezze che hanno caratterizzato e rallentato lo sviluppo della PSDC, questa abbia conosciuto dal 1999 ad oggi un'accelerazione impressionante, tale da rivelarsi, forse, il settore dell'Unione Europea che ha compiuto i progressi più significativi.

Concretamente, dal 2003 fino a oggi, l'Unione si è impegnata in ben oltre 20 missioni, sia a carattere civile che militare, in varie zone del mondo, tra cui soprattutto i Balcani, l'Africa e il Medio Oriente.

Nonostante gli sforzi però, non sempre si sono raggiunti risultati significativi e di brillante operatività e capacità.

La recente crisi libica costituisce un caso eclatante per testare l'efficienza e la reattività del sistema delle istituzioni europee, dal momento che si tratta della prima situazione di conflitto di dimensioni significative con cui l'Unione Europea si è dovuta misurare dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona e che è in grado di fornire elementi per esprimere una prima valutazione sul funzionamento della PSDC e sui possibili correttivi.

Il 1 aprile 2011 il Consiglio dell'Unione Europea ha adottato una decisione con cui viene istituita l'operazione militare europea, denominata "Eufor Libya", a supporto dell'assistenza umanitaria nel territorio libico<sup>122</sup>.

Nel testo della delibera si legge che l'Unione, su richiesta dell'Ufficio delle Nazioni Unite per gli Affari Umanitari (OCHA), potrà condurre un'operazione militare nel quadro della PSDC e più specificamente contribuirà alla circolazione sicura e all'evacuazione degli sfollati e supporterà, con capacità specifiche, le agenzie umanitarie nelle loro attività.

L'operazione dovrà svolgersi comunque sotto il cappello delle due risoluzioni dell'ONU, la 1970 e la 1973<sup>123</sup>, che prevedono forme di assistenza umanitaria e di protezione delle popolazioni civili.

Inoltre, sarà posta sotto il comando dell'Ammiraglio italiano Claudio Gaudiosi che avrà come quartier generale il Centro Operativo di Vertice Interforze basato a Roma. La missione, peraltro, si prevede non potrà durare più di quattro mesi dal raggiungimento di capacità operativa iniziale delle forze, con uno stanziamento di fondi di 7,9 milioni di euro.

Il caso libico riveste enorme importanza per un duplice motivo: da un lato costituisce un momento di verifica e prova per la PSDC, come cambiata dal Trattato di Lisbona, permettendo di controllare se le modifiche apportate da quest'ultimo abbiano veramente potenziato e rafforzato la struttura europea, dall'altro potrebbe segnare una svolta nella tradizionale disputa interistituzionale relativa al campo dell'assistenza umanitaria.

Infatti, l'operazione europea, come prospettata dalla decisione approvata il 1 aprile, sembrerebbe attribuire per la prima volta la competenza a condurre una missione di assistenza umanitaria al Consiglio dell'Unione Europea, senza l'analoga rivendicazione da parte della Commissione Europea, come se il Trattato di Lisbona abbia significato un appianamento delle controversie in questo ambito tra i due organi.

---

<sup>122</sup> *EUFOR LIBIA, Decisione 2011/210*, Consiglio dell'Unione Europea, Bruxelles, 1 aprile 2011. [register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st08/st08589.en11.pdf](http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/11/st08/st08589.en11.pdf)

<sup>123</sup> *Security Council Resolution 1970*, 26 febbraio 2011. *Security Council Resolution 1973*, 17 marzo 2011.

In questo caso il valore di tale circostanza appare inequivocabile: si determinerebbe un precedente in grado di modificare una volta per tutte la prassi europea in materia, rendendo la PSDC più coerente e efficace.

Tuttavia, bisogna constatare che finora l'intervento dell'Unione Europea in Libia si è rivelato inconsistente e non sembra che la PSDC si sia manifestata secondo quanto indicato nella Strategia di Sicurezza Europea o previsto dallo stesso Trattato di Lisbona. Il concreto avvio della missione EUFOR Libya appare, inoltre, previsto in modo vago e indeterminato per il fatto che ne è subordinata l'attivazione ad una richiesta formale da parte del coordinamento degli Affari Umanitari delle Nazioni Unite (Ocha).

La crisi libica, inoltre, rivela il fallimento europeo anche su un altro fronte, quello della cosiddetta Politica Europea di Vicinato, una politica varata nel 2004<sup>124</sup>, a seguito dell'approvazione della Strategia di Sicurezza Europea del 2003<sup>125</sup>. In quest'ultimo documento, infatti, uno dei tre punti fondamentali evidenziati come linee guida della strategia europea nel settore della sicurezza e della difesa per gli anni a venire è proprio la costituzione della sicurezza nelle regioni limitrofe, come strumento per accrescere la stabilità dell'Unione Europea stessa. Una politica che, come testimoniano i recenti avvenimenti in Libia, si è rivelata del tutto inefficace. Anzi, la volontà attuale di intervenire nella crisi libica sembrerebbe esprimere non tanto il tentativo di perseguire una nuova e consapevole strategia europea quanto piuttosto quello di nascondere i numerosi errori del passato dietro il compimento di un "bel gesto".<sup>126</sup>

Vi è la necessità di promuovere e elaborare una nuova strategia comune europea per il Mediterraneo e il Medio Oriente, che sia in grado di rispondere concretamente alle sfide attuali. Una politica di "sicurezza mediterranea", realizzata anche attraverso la cooperazione con la NATO e altri Stati africani e arabi in possesso di adeguati standard di democrazia, permetterebbe all'UE di creare una sorta di efficace partenariato di sicurezza. E' solo in questo modo che l'UE potrà "recuperare credibilità politica [...], consolidare il processo di modernizzazione in atto e sostituire la vecchia e fallimentare politica di (illusoria) stabilità con una strategia di trasformazione nella sicurezza."<sup>127</sup>

---

<sup>124</sup> Politica, già prevista da una Commission Communication del marzo 2003 (Wider Europe), poi delineata con uno Strategy Paper del maggio 2004.

<sup>125</sup> *Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia Europea in materia di Sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003.

<sup>126</sup> Silvestri, Stefano, *L'improvvisato intervento in Libia e la strategia nel Mediterraneo*, 24 marzo 2011. [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it)

<sup>127</sup> Ibidem

Nonostante l'impossibilità di tracciare in generale conclusioni di carattere positivo in merito all'impegno europeo nel settore della sicurezza e della difesa, nella recente dichiarazione congiunta di Italia e Francia del 26 aprile 2011<sup>128</sup>, i due Stati ribadiscono la volontà di rafforzare la PSDC e l'impegno a potenziare le capacità dell'Unione Europea per lo svolgimento di missioni, utilizzando tutti gli strumenti disponibili, nel quadro di una maggiore cooperazione anche con la NATO.

Inoltre, in un discorso tenuto di fronte al Parlamento Europeo l'11 maggio 2011, l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, Catherine Ashton, ha affermato che i recenti sconvolgimenti politici che stanno interessando il mondo arabo costituiscono una grande sfida per l'Europa, ma al contempo anche un'opportunità che quest'ultima non può permettersi di perdere<sup>129</sup>.

Ma, forse, bisognerà attendere ancora qualche anno prima di vedere una PSDC pienamente operativa ed efficace sulla scena internazionale.

---

<sup>128</sup> *Dichiarazione Congiunta Italia-Francia: Obiettivi comuni per il Mediterraneo*. Roma, Villa Madama, 26 aprile 2011.

[www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/vertice\\_italo\\_francese20110426/Dichiarazione\\_Libia\\_Mediterraneo.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/vertice_italo_francese20110426/Dichiarazione_Libia_Mediterraneo.pdf)

<sup>129</sup> European Union. *Speech of High Representative Catherine Ashton on main aspects and basic choices of the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy*. Brussels, 11 May 2011.

# CAPITOLO TERZO

## I RAPPORTI CON LA NATO

### § 1 - Le “3D”

Le relazioni tra l’Unione Europea e la NATO se, da un lato, sono fondate sull’esistenza del legame transatlantico, espresso già dal Trattato di Washington del 1949<sup>130</sup>, che rappresenta l’atto di nascita dell’Alleanza Atlantica, e sul riconoscimento dell’indissolubilità della loro sicurezza reciproca, dall’altro non sono mai state facili, come afferma il francese Raymond Aron nel 1951 che, parlando di questi rapporti, citava: “A legend according to which the United States and the European Nations, despite the pact that bind them, despite the solidarity imposed by their common destiny, are divided by profound divergences”.<sup>131</sup>

Infatti, nonostante le due organizzazioni abbiano attualmente in comune ben 21 stati membri, i loro rapporti appaiono sempre più complessi a causa del maggiore ruolo che entrambe hanno acquisito sullo scenario internazionale e dello sviluppo crescente di una dimensione autonoma dell’UE nel settore della sicurezza e della difesa, con la propria Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC).

A partire dal secondo dopoguerra e per tutto il periodo della guerra fredda, la difesa dell’Europa è stata affidata alla NATO, data anche l’assenza di un’indipendente politica di sicurezza e difesa europea che si blocca sul nascere nel 1954 con il fallimento della CED e del limitato ruolo svolto dall’UEO.

E’ solo negli anni ’90 che la situazione subisce un cambiamento: con il crollo del muro di Berlino e la disgregazione dell’URSS si alterano gli equilibri sul continente europeo e si delinea l’esigenza concreta per l’Europa di assumersi maggiori responsabilità e di intervenire sul proprio continente per stabilizzare conflitti, capaci di turbare la sicurezza europea, a seguito dello scoppio della guerra nei Balcani. In questo modo con il Trattato di Maastricht del 1992 si giunge a una prima formulazione, seppur ancora in modo informale e incerto, della PESD, come supporto della PESC.

---

<sup>130</sup> *Trattato istitutivo della NATO*, Washington, 4 aprile 1949.

<sup>131</sup> Aron, Raymond, *Les Européens ont-ils une diplomatie de rechange ?*, Le Figaro, 10 maggio 1951.

Tuttavia, l'UE e la NATO presentano due differenti visioni riguardo alle modalità in cui dovrebbe svolgersi lo sviluppo di una politica europea di sicurezza e difesa: mentre la NATO vorrebbe evitare inutili duplicazioni e favorire lo sviluppo, in via "complementare, di una Identità di Sicurezza e Difesa Europea (ESDI) da attuarsi tramite il rafforzamento del pilastro europeo dell'Alleanza Atlantica", l'obiettivo della Francia e di altri paesi è quello di sviluppare delle capacità "indipendenti" a sostegno di una politica estera e di difesa europea da attuarsi attraverso l'UEO quale "braccio armato" dell'UE.

La NATO nel Vertice di Bruxelles del gennaio 1994<sup>132</sup> elabora il concetto di Combined Joint Task Forces (CJTF), in cui si individuano delle "forze separabili, ma non separate", al fine di mettere a disposizione di operazioni dell'UEO i propri assetti e le proprie capacità, evitando duplicazioni.

Successivamente, nel 1996, al Vertice di Berlino, oltre agli Stati della NATO, sono invitati a partecipare, per la prima volta, anche i membri dell'UEO. Nonostante non si giunga a decisioni significative vengono ribadite le reciproche posizioni: la NATO approva il concetto di Identità di Sicurezza e Difesa Europea (ESDI), mentre l'UEO continua a parlare della volontà di creare una "policy" indipendente, soprattutto su spinta della Francia.

Un momento di svolta significativo nelle vicende di questi rapporti è costituito dal Trattato di Amsterdam del 1997, con cui l'UEO cessa di essere l'unico interlocutore della NATO in tema di sicurezza e difesa europea, dal momento che le missioni di Petersberg vengono assorbite dall'UE.

Una soluzione definitiva di compromesso si raggiunge solo con il Vertice di Saint-Malo del 1998, laddove Francia e Regno Unito, dichiarano che: "the Union must have the capacity for autonomous action, backed up by credible military forces, the means to decide to use them, and a readiness to do so, in order to respond to international crises [...] where the Alliance as a whole is not engaged and [...] without unnecessary duplication".<sup>133</sup> Il termine "autonoma" contenuto nel documento rivela chiaramente il compromesso tra le parole "indipendente" e "complementare" volute rispettivamente dalla Francia e dal Regno Unito, rappresentante gli interessi atlantici.

Da questo momento lo sviluppo del settore europeo della sicurezza e della difesa conoscerà un notevole impulso. I Consigli Europei di Colonia e di Helsinki del 1999, tramite l'adozione anche dell'Headline Goal 2003, segnano la nascita della Politica Europea di

---

<sup>132</sup> *Vertice NATO*, Bruxelles, 10-11 gennaio 1994.

<sup>133</sup> *Joint Declaration on European Defense*, French-British Summit, Saint-Malo, 4 dicembre 1998.  
[www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html](http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html)

Sicurezza e Difesa (PESD) e delle sue strutture e organi per la gestione delle crisi, con l'assenza però di un vero e proprio comando operativo.<sup>134</sup>

Nel Vertice NATO di Washington dell'aprile dello stesso anno, in occasione del suo cinquantesimo anniversario, la NATO riconosce, per la prima volta, l'Unione Europea come interlocutore diretto nelle materie della sicurezza e della difesa, senza dover ricorrere al diaframma dell'UEO, e ribadisce, istituzionalizzandolo, il supporto allo sviluppo dell'ESDI al suo interno, sulla base del fatto che le due organizzazioni devono essere "mutually reinforcing".<sup>135</sup>

In particolare, nel Vertice si affermano:

- l'impegno della NATO alla costruzione dell'ESDI, rafforzando quindi il pilastro europeo all'interno dell'Alleanza Atlantica;
- il riconoscimento della PESD e delle autonome capacità dell'Unione Europea per condurre le operazioni internazionali previste dalle missioni di Petersberg, utilizzando gli assetti e le risorse della NATO, laddove quest'ultima decida di non intervenire;
- la necessità di ratifica da parte dell'UE di tutti i trattati di cooperazione già firmati tra UEO e NATO, per effettuare una volta per tutte la sostituzione dell'UE all'UEO.

I criteri e le modalità con cui si dovrebbe sviluppare l'ESDI e il ruolo dell'Unione Europea vengono sintetizzati dall'allora Segretario di Stato USA, Madeleine Albright, nelle cosiddette "3 D":

- "no Decoupling", cioè nessun indebolimento del legame transatlantico;
- "no unnecessary Duplication" di strutture e comandi;
- "no Discrimination", nei confronti di paesi della NATO, non membri dell'UE, come ad esempio la Turchia.

## § 2 - L'Accordo "Berlin Plus"

Il Trattato di Nizza del 2001 conferisce finalmente alla PESD anche la necessaria base legale.

Gli attacchi terroristici dell'11 settembre 2001 e la crescente importanza del ruolo dell'Unione Europea nel settore della sicurezza e della difesa portano alla Dichiarazione congiunta NATO-UE sulla PESD, del dicembre 2002.

---

<sup>134</sup> *Consiglio Europeo*, Colonia, 3-4 giugno 1999. *Consiglio Europeo*, Helsinki, 10-11 dicembre 1999.

<sup>135</sup> *Dichiarazione di Washington e Nuovo Concetto Strategico*, entrambi firmati dai Capi di Stato e di Governo durante la riunione del Consiglio Atlantico di Washington del 23-24 aprile 1999.



In tale documento la NATO riconosce una volta per tutte la creazione di una vera e propria “policy” da parte dell’Unione Europea, e si afferma che le due organizzazioni “accolgono il partenariato strategico per la gestione delle crisi [...]; riaffermano che la NATO rimane il fondamento della difesa collettiva dei suoi membri; accolgono la Politica Europea di Sicurezza e Difesa, il cui scopo è quello di aggiungere alla serie di strumenti già a disposizione dell’Unione Europea per la gestione delle crisi e la prevenzione dei conflitti a supporto della Politica Estera e di Sicurezza Comune, la capacità di condurre delle missioni a guida europea per la gestione delle crisi, comprese le operazioni militari in cui la Nato nel suo complesso non è impegnata; riaffermano che un ruolo più forte dell’Europa contribuirà alla vitalità dell’Alleanza, in particolare nell’ambito della gestione delle crisi; riaffermano la loro determinazione a rafforzare le loro capacità”.<sup>136</sup>

In particolare, gli elementi su cui si prevede che i rapporti tra la NATO e l’UE dovranno fondarsi sono:

- il partenariato, così che l’azione delle due organizzazioni si rafforzi reciprocamente, pur avendo queste diversa natura;
- l’efficace consultazione reciproca, tramite il dialogo, la cooperazione e la trasparenza;
- la parità e l’autonomia degli interessi e dei processi decisionali dell’UE e della NATO;
- il rispetto degli interessi degli Stati membri dell’UE e della NATO;
- il rispetto dei principi della Carta dell’ONU;
- “lo sviluppo coerente, trasparente e reciprocamente rafforzato delle capacità militari comuni alle due organizzazioni”.<sup>137</sup>

La Dichiarazione congiunta apre così la strada all’approvazione dell’Accordo Berlin Plus del 2003.

In realtà si tratta di una serie di più accordi, conclusi tra la NATO e l’UE, tramite lo scambio di alcune lettere tra l’Alto Rappresentante per la PESC, Javier Solana, e il Segretario Generale della NATO, George Robertson, racchiusi dalla cornice più ampia dell’Accordo del 17 Marzo 2003.

Questo pacchetto di accordi prevede che l’UE possa condurre proprie operazioni internazionali, utilizzando gli assetti e le capacità collettivi della NATO, qualora però questa non intenda intervenire nel suo insieme, onde evitare la duplicazione di strutture e risorse.

---

<sup>136</sup> *Dichiarazione congiunta NATO-UE sulla PESC*, Bruxelles, 16 dicembre 2002.  
[www.europalex.kataweb.it/article\\_view.jsp?idArt=26248&idCat=538](http://www.europalex.kataweb.it/article_view.jsp?idArt=26248&idCat=538)

<sup>137</sup> *Ibidem*.

Sette sono i punti fondamentali dell'Accordo:

- l'accordo di sicurezza tra NATO e UE, che prevede lo scambio e la gestione di informazioni classificate;
- l'accesso alle capacità di pianificazione della NATO per operazioni di gestione delle crisi a guida europea;
- la disponibilità degli assetti e delle risorse della NATO per operazione di gestione delle crisi a guida europea;
- le procedure e le modalità per la messa a disposizione, l'utilizzazione, il monitoraggio e il rientro degli assetti e delle capacità della NATO;
- la previsione di European Command Options per la NATO e la definizione del ruolo del Deputy Supreme Allied Commander in Europe (DSACEUR), quale Comandante operativo per le missioni dell'UE, che utilizzano il supporto della NATO, e responsabile del raccordo tra le due organizzazioni;
- le procedure di consultazione tra NATO e UE nell'ambito di operazioni di gestione delle crisi a guida europea, in cui vengano utilizzati gli assetti e le capacità della NATO;
- gli accordi per lo sviluppo di capacità coerenti e "mutually reinforcing".<sup>138</sup>

Comunque, perché l'UE possa intervenire in una crisi, serve che la NATO abbia deciso di non intervenire e la decisione di mettere a disposizione gli assetti della NATO deve provenire dall'unanimità dei membri.

La guerra in Iraq e la proposta da parte di Lussemburgo, Francia, Belgio e Germania di creare un vero e proprio quartier generale autonomo dell'UE, con sede a Tervuren, vicino a Bruxelles, riaccendono le tensioni e i contrasti tra la NATO e l'UE riguardo la reciproca cooperazione.

Solo tramite una riunione del Consiglio dell'UE, a livello di ministri degli esteri, nel novembre 2003 e, soprattutto, il successivo Consiglio Europeo del dicembre dello stesso anno, si giunge a un perfezionamento degli accordi tra la NATO e l'UE, con cui si prevede l'istituzione di:

- una Cellula di collegamento UE presso il Supreme Headquarter of Allied Powers in Europe (SHAPE), cioè il Quartier Generale della NATO in Europa;
- una "liason" della NATO presso l'EUMS;
- una Cellula Civile-Militare presso l'EUMS con il compito di svolgere funzioni di: pre-allarme, prevenzione delle crisi, stabilizzazione post-conflitto, assistenza alla pianificazione,

---

<sup>138</sup> *Berlin Plus Agreement*, Berlino, 17 marzo 2003. [www.nato.int/shape/news/2003/shape\\_eu/se030822a.htm](http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a.htm)

coordinamento di operazioni civili, rafforzamento degli Operational Headquarter (OHQ) nazionali designati per un'operazione autonoma dell'UE.<sup>139</sup>

Infine, sulla base dell'Accordo Berlin Plus e di quanto stabilito con gli accordi successivi del 2003, all'Unione Europea si offrono cinque diverse possibilità per condurre le operazioni militari:

- nel caso di operazioni che interessino tutti gli Alleati, quindi sia gli Stati dell'UE che della NATO, la scelta naturale sarà quella di missioni a guida NATO.
- Qualora la NATO nel suo complesso non sia coinvolta, l'UE può condurre proprie operazioni, nel quadro dell'Accordo Berlin Plus, ricorrendo agli assetti e alle capacità della NATO.
- L'UE può condurre operazioni autonome, ma, non essendo dotata di un vero e proprio comando operativo come quello della NATO, utilizzerà uno dei cinque Quartier generali operativi nazionali, messi a disposizione rispettivamente da Italia (Roma), Regno Unito (Northwood), Francia (Parigi), Germania (Potsdam) e Grecia (Larissa). Si tratta di Quartier generali operativi di singoli Stati che, per operazioni a guida UE, verrebbero multinazionalizzati e potenziati nelle loro strutture.
- Per operazioni civili-militari europee, per cui non venga designato un Quartier generale nazionale, il Consiglio Europeo, su parere del Comitato Militare, può decidere di ricorrere alle capacità collettive dell'EUMS. Infatti, dal 2007, la Cellula Civile-Militare dell'EUMS riveste compiti di pianificazione di condotta di tali operazioni, in qualità di Centro Operazioni provvisorio, e non come stabile quartier generale, sotto la direzione di un Comandante Operativo.
- In caso di operazioni esclusivamente civili, queste saranno pianificate e condotte dal Direttore del Civilian Planning and Conduct Capability (CPCC).

Va osservato che l'istituzione della Cellula Civile-Militare dell'UE nell'ambito dell'EUMS rappresenta un importante compromesso tra le posizioni contrapposte di "atlantisti", tra cui soprattutto Regno Unito e Stati Uniti, e coloro che invece auspicano lo sviluppo di capacità "indipendenti" europee, tra cui la Francia. Infatti, permette sia di evitare la creazione di

---

<sup>139</sup> *European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations*, Consiglio Europeo, Bruxelles, 12-13 dicembre 2003. [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78414%20-%20EU-NATO%20Consultation,%20Planning%20and%20Operations.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78414%20-%20EU-NATO%20Consultation,%20Planning%20and%20Operations.pdf).

un centro di comando permanente europeo, a duplicazione di quello della NATO, sia però al contempo dà la possibilità all'UE di compiere delle missioni autonome.<sup>140</sup>

L'Accordo Berlin Plus costituisce il fondamento per la cooperazione pratica tra la NATO e l'UE, per la conduzione di missioni internazionali. Sarà proprio in virtù di questo accordo che già a pochi giorni dalla sua sigla, l'UE potrà condurre la sua prima operazione di gestione delle crisi facendo ricorso agli assetti e alle capacità della NATO: l'operazione Concordia nella Ex Repubblica Yugoslava (FYR) di Macedonia del 31 marzo 2003.

Il 2 dicembre 2004, questa cooperazione si rafforza ancora di più con il passaggio di consegna all'UE della missione SFOR della NATO in Bosnia-Erzegovina, che diviene così la EUFOR Althea.

Anche se le operazioni Concordia e Althea sono oggi le sole ad essere state realizzate nel quadro dell'Accordo Berlin Plus, più di 20 altre missioni autonome, sia militari che civili, sono state avviate dall'UE nel mondo in questi anni, delle quali alcune sono state completate mentre altre sono ancora in corso.

### § 3 - Sfide attuali

L'entrata in vigore del Trattato di Lisbona non produce formalmente modifiche di rilievo alle poche disposizioni riguardanti i rapporti tra la NATO e l'UE.

Infatti, il nuovo art. 42 del TUE, al comma 2, contiene il testo invariato dei precedenti trattati, laddove prevede che la PSDC non debba pregiudicare gli impegni già assunti in ambito NATO. Anzi questo concetto viene ribadito ulteriormente con l'inserimento del nuovo comma 7, il quale, prevedendo la clausola di mutua assistenza, afferma che “gli impegni e la cooperazione in questo settore rimangono conformi agli impegni assunti nell'ambito dell'Organizzazione del trattato del Nord-Atlantico che resta, per gli Stati che ne sono membri, il fondamento della loro difesa collettiva e l'istanza di attuazione della stessa”.<sup>141</sup>

Nonostante i risultati raggiunti, i rapporti tra l'UE e la NATO necessitano di nuovo impulso e qualità dal momento che la “division of labor” come concepita negli anni '90 per

---

<sup>140</sup> G. Quille, G. Gasparini, R. Menotti, N. Pirozzi, *Developing EU Civil-Military Co-ordination: The Role of the New Civilian-Military Cell*, Joint Report by ISIS Europe-CeMiSS, Bruxelles, giugno 2006. [www.isis-europe.org](http://www.isis-europe.org)

<sup>141</sup> TUE, art. 42, 7.

evitare “unnecessary duplications” appare totalmente inadeguata a fronteggiare le minacce e le sfide del nuovo scenario di sicurezza.

Infatti, come dichiarò nel 2007 l’allora Segretario Generale della NATO Jaap de Hoop Scheffer “NATO-EU relations have not really arrived in the 21st century yet. They are still stuck in the '90s” e ancora “in the face of the challenges in the Balkans, in Afghanistan and elsewhere, it can no longer be enough to define NATO-EU relations primarily as a problem of skilful demarcation. Today we are dealing with something quite different. It is a matter of binding both institutions together in such a way that the various instruments of both institutions can be used together and as effectively as possible.”<sup>142</sup>

Una maggior cooperazione tra l’UE e la NATO è inoltre cruciale per lo sviluppo di un “Comprehensive Approach” che appare necessario per la gestione delle crisi e per le operazioni internazionali e che richiede un utilizzo coordinato e efficace degli strumenti e capacità sia militari che civili.

Nonostante l’ampia comune appartenenza di molti membri a entrambe le organizzazioni, restano ancora molti ostacoli da superare per raggiungere un nuovo livello di qualità nei rapporti tra la NATO e l’UE e una vera partnership strategica tra le due. In particolare si tratta di sfide di carattere politico, strutturale e operativo.

Per quanto riguarda le prime, il generale David Leakey afferma che: “The cause of the problem in the EU-NATO relationship lies at the very highest political level, in the fixed positions of certain states rather than within the machinery of the organizations themselves.”<sup>143</sup> Queste posizioni deriverebbero da differenti percezioni e approcci esistenti tra i due lati dell’Atlantico riguardo le nuove minacce alla sicurezza dello scenario internazionale attuale.

Ciò appare evidente quando si leggono le prime parole rispettivamente delle Strategie di Sicurezza degli USA e dell’UE rilasciate negli anni 2000. La National Security Strategy degli USA alla prima riga afferma come l’“America is at war”<sup>144</sup>, mentre alla prima riga della Strategia di Sicurezza dell’Unione Europea si dichiara che “Mai l’Europa è stata così prospera, sicura e libera”<sup>145</sup>.

---

<sup>142</sup> Scheffer, Jaap de Hoop, *Keynote Speech*, Berlino, 29 gennaio 2007.  
[www.nato.int/docu/speech/2007/s070129b.html](http://www.nato.int/docu/speech/2007/s070129b.html)

<sup>143</sup> Leakey, David, *Joint and Separate Priorities for the EU and NATO in 2008*, in *Revisiting NATO- ESDP Relations*, SDA Discussion Paper, Bruxelles, 2008.

<sup>144</sup> *U.S. National Security Strategy*, Washington, 16 marzo 2006.

<sup>145</sup> *Un’Europa sicura in un mondo migliore. Strategia Europea in materia di Sicurezza*, Bruxelles, 12 dicembre 2003.

Di conseguenza, sulla base di queste opposte concezioni, differenti strategie sono perseguite e portate avanti dagli Alleati europei e americani su temi di cruciale importanza, quali il terrorismo, la sicurezza energetica, la difesa missilistica e le questioni riguardanti il Medio Oriente, l'Afghanistan e la Russia, così che risulta molto più difficile sia armonizzare le strategie della NATO e dell'UE che raggiungere un consenso unanime tra gli stessi Stati membri della NATO.

In questa prospettiva, il recente maggior impegno francese all'interno di tutte le strutture militari NATO può essere considerato come un passo promettente verso un miglior coordinamento tra gli Alleati e una rafforzata cooperazione tra la NATO e l'UE.

Inoltre, il crescente ruolo europeo sullo scenario internazionale quale "attore globale"<sup>146</sup>, così come definito nella Strategia di Sicurezza Europea, insieme alla trasformazione della NATO quale organizzazione di sicurezza collettiva, hanno ampliato le aree di sovrapposizione tra le due organizzazioni, non solo dal punto di vista geografico, ma anche sotto il profilo dei compiti e delle missioni. Pertanto appare urgente la necessità di creare maggiori sinergie e cooperazione tra le due organizzazioni.

In più, i rispettivi nuovi allargamenti, con l'acquisizione di più membri, rendono i processi decisionali ed il raggiungimento dell'unanimità più complessi e dai tempi lunghi. Ciò rende problematico l'impiego delle forze di reazione rapida (NATO Response Force e Battle Groups dell'Unione Europea) che entrambe le organizzazioni hanno creato e che necessitano di decisioni politiche immediate per il loro impiego.

Per quanto riguarda gli aspetti di carattere strutturale, l'ampio numero di membri (21) condiviso da NATO e UE non basta a nascondere i differenti *status* dei loro relativi membri e *partner*. Queste differenze strutturali sono state sfruttate da alcuni Stati per ragioni di politica nazionale, impedendo così ogni ulteriore cooperazione tra la NATO e l'UE che andasse oltre l'Accordo Berlin Plus.

Infatti, per trattare e scambiare informazioni classificate con la NATO i paesi devono aver siglato un accordo di sicurezza. Questo non è il caso di Cipro, membro dell'UE ma privo di un accordo sullo scambio di informazioni classificate con la NATO che, pertanto, viene tenuto fuori dalla Turchia dagli incontri NATO-UE. Dal loro canto poi Cipro e la Grecia, come reazione, hanno posto il veto sulla richiesta della Turchia di entrare a far parte dell'Agenzia Europea per la Difesa (EDA), dal momento che per fare ciò la Turchia avrebbe bisogno di

---

<sup>146</sup> Ibidem.

stipulare a sua volta un accordo di sicurezza con l'UE, un processo che risulta bloccato da Cipro. Tale situazione, tuttavia, appare lentamente in via di soluzione.

In questo modo i rapporti NATO-UE restano limitati a quelli previsti con l'Accordo Berlin Plus, che descrive le diverse opzioni per la "division of labor" tra le due organizzazioni. Tuttavia l'Accordo Berlin Plus appare antiquato e incapace di rispondere alle esigenze emergenti dal nuovo scenario internazionale. A differenza che negli anni Novanta, quando gli accordi Berlin Plus furono concepiti, oggi la PSDC ha assunto una sua rilevanza ed è presente nello scenario internazionale. NATO e UE si trovano e dovranno trovarsi sempre più contemporaneamente in teatri operativi in cui una più efficace cooperazione e sinergia appaiono cruciali, soprattutto per quanto riguarda i processi di stabilizzazione e ricostruzione per i quali un "Comprehensive Approach" e un uso combinato di strumenti militari e civili sono essenziali.

Un altro significativo problema di carattere strutturale nei rapporti NATO-UE è costituito dalle differenti architetture delle due organizzazioni e dei conseguenti meccanismi di consultazione.

Attualmente infatti, la controparte europea di dialogo della NATO è solo il Consiglio dell'Unione Europea, responsabile della politica di sicurezza e difesa mentre non esistono rapporti diretti tra la NATO e la Commissione Europea, la quale tuttavia possiede importantissimi assetti civili per i processi di stabilizzazione e ricostruzione.

Inoltre, nonostante l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, un "Comprehensive Approach" e un'efficace sinergia tra NATO e UE sono ancora lontani dall'essere raggiunti. La neo-nata PSDC ha difficoltà a conformarsi a sistemi di regole costituiti molto prima della sua creazione e a confrontarsi con organi, come la Commissione Europea e il Parlamento, le cui strutture e funzioni sono state delineate e risalgono a più di cinquant'anni fa. Di conseguenza, finora, il Parlamento ha regolarmente tagliato le proposte di budget della PSDC e la Commissione ha fortemente difeso le proprie prerogative anche in aree in cui una maggior collaborazione con il Consiglio dell'Unione sarebbe stata auspicabile.

Negli ultimi anni due casi emblematici esprimono questa sorta di "family fight".<sup>147</sup>

Il primo riguarda la materia dell'assistenza umanitaria, un campo che oggi assume crescente importanza nello scenario internazionale, perché è "extremely effective in establishing ties of gratitude between the relieved and the relievers".<sup>148</sup> Alla fine del 2005, mentre la NATO dimostrava efficacemente l'enorme valore del suo contributo militare

---

<sup>147</sup>Lucioli, Fabrizio W. *NATO-EU Relations: Present Challenges and Future Perspectives*, in "NATO's New Strategic Concept. Moving Beyond the Status Quo?". The Netherlands Atlantic Committee, 2009.

<sup>148</sup> Sanfelice Di Monteforte, Ferdinando, *NATO-EU Relations*, Conference Paper, Roma, CASD, 2009.

nell'operazione di soccorso per il terremoto in Pakistan , il piano d'azione dell'UE viene respinto dalla Commissione sulla base che “the military are the last resort” e che “in case of an international relief response, it is up to the [the Commission and the] competent humanitarian bodies to call for the use of military assets, only if strictly necessary”.<sup>149</sup>Così, secondo la Commissione Europea, la PSDC dovrebbe limitarsi a fornire trasporto aereo di materiali di soccorso alle aree colpite da una crisi, mentre solo essa stessa e altri organi civili potrebbero realizzare la missione sul terreno.

Il secondo caso è del 2008, anno in cui la Corte di Giustizia dell'Unione Europea, adita dalla Commissione, riafferma le prerogative di quest'ultima, annullando la decisione del Consiglio riguardo la fornitura di assistenza all'Economic Community of West African States (ECOWAS) per contrastare l'accumulazione e la diffusione delle armi leggere e di piccolo calibro.<sup>150</sup>

In realtà, questa situazione potrebbe subire un cambiamento, con l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, grazie al nuovo ruolo previsto per l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, che ora è anche vicepresidente della Commissione Europea e che ha alcune responsabilità di assistenza umanitaria, precedentemente concentrate solo nelle mani della Commissione e del Commissario per le Relazioni Esterne (RELEX). Tale modifica potrebbe portare a una maggiore sinergia e collaborazione ma bisognerà vedere come, in concreto, l'Alto Rappresentante sarà in grado di interpretare questo suo ruolo più ampio.

L'operazione EUFOR Libya va in questa direzione e può essere considerata la prima vera operazione dell'UE condotta in ambito PSDC e portata avanti dal Consiglio con specifici compiti di assistenza umanitaria.

Infine, la volontà di costituire un Quartier generale operativo europeo a Tervuren, emersa già nel 2003, sembra aver ripreso vigore, con tutte le conseguenze politiche del caso.

Sul versante delle sfide di carattere operativo, il nuovo ruolo europeo di “attore globale” sullo scenario internazionale e la trasformazione della NATO da organizzazione per la difesa collettiva a organizzazione per la sicurezza collettiva si risolvono in una potenziale sovrapposizione di ruoli nelle aree di azione comune, rendendo le loro relazioni reciproche operative più complesse e la necessità di coordinamento e sinergia più urgente.

---

<sup>149</sup> Michel, Louis, *Future Challenges of EU Humanitarian Aid and the Role of Non Governmental Organisations*, Bruxelles, 11 maggio 2006.

<sup>150</sup> Sentenza della Corte (Grand Chamber) del 20 maggio 2008, Caso C-91/05, v. cap. 2 par. 3.



Comunque, entrambe le organizzazioni difettano di una completa e robusta capacità civile-militare in grado di rispondere alle sfide multidimensionali delle contemporanee operazioni di gestione delle crisi: l'UE è l'unica di fatto a possedere anche strumenti civili ma risulta ancora troppo debole sotto il profilo delle capacità militari a causa dei tagli ai bilanci della difesa nazionali che, inoltre, sono frammentati tra le diverse nazioni europee. La NATO dispone di una poderosa struttura militare integrata e solo recentemente, il nuovo Concetto Strategico adottato il 19 novembre 2010 a Lisbona ha previsto la costituzione in seno alla NATO di una capacità civile "appropriata ma modesta", laddove il termine "modesta" esprime l'opposizione di alcuni Stati europei, tra cui la Francia, allo sviluppo di una capacità civile da parte della NATO.

La NATO quindi dovrebbe sviluppare forme di pianificazione congiunta con l'UE, l'ONU, e le altre organizzazioni non militari e non governative anche e, al contempo l'UE dovrebbe essere messa in grado di implementare le proprie capacità di pianificazione, in modo tale da poter dare soluzioni soddisfacenti agli aspetti sia civili che militari dei problemi di ricostruzione stabilizzazione.<sup>151</sup>

L'assenza di tale pianificazione congiunta mette a repentaglio l'effettività delle operazioni e la sicurezza dei civili che lavorano con le forze militari nelle aree di conflitto.<sup>152</sup>

L'opposizione della Francia all'acquisizione da parte della NATO di una pianificazione civile-militare deriva dalla preoccupazione del venire meno del ruolo dell'UE come unica fornitrice di capacità sia civili che militari.

Di conseguenza la definizione di compiti fondamentali, obiettivi e missioni da parte di entrambe le organizzazioni è essenziale per sviluppare un reale partenariato strategico.

Nonostante il Trattato di Lisbona abbia già provveduto a rendere più chiara la situazione in materia di PSDC e a prevedere un più ampio sviluppo di strutture e capacità che potrebbero portare a una crescente sinergia, restano aperte ancora una serie di questioni, le cui risposte arriveranno solo con il tempo e le prassi che si andranno consolidando.

Innanzitutto, bisogna vedere cosa comporterà l'inserimento della clausola di mutua assistenza all'art. 42, 7 del TUE, in modo analogo all'art. 5 del Trattato di Washington, e se questo permetterà una ridefinizione di compiti tra NATO e UE, non più avendo la prima la

---

<sup>151</sup> Lucioli, Fabrizio W. *NATO-EU Relations: Present Challenges and Future Perspectives*, in "NATO's New Strategic Concept. Moving Beyond the Status Quo?". The Netherlands Atlantic Committee, 2009.

<sup>152</sup> Ibidem.

esclusiva sulle operazioni di difesa collettiva ex art. 5 e la seconda competenza solo per le missioni di Petersberg.

In secondo luogo, si vedrà se si continuerà a seguire lo schema “sequenziale” delle operazioni Concordia e Althea come regola generale che prevede l’intervento della NATO in un primo momento e quello europeo solo in un tempo successivo o se invece l’UE si doterà di maggiore autonomia nella possibilità di intervento in operazioni di gestione delle crisi.

Infine, è auspicabile il raggiungimento di maggiore coordinamento tra la Response Force della NATO e i Battlegroups dell’UE per assicurare la loro reciproca sostenibilità. In questo ambito, la cooperazione NATO-UE nel campo delle capacità ha raggiunto molti risultati ma è ancora lontana dal divenire una reale sinergia<sup>153</sup>.

Al contrario della necessità espressa nel “Rapporto sull’attuazione della Strategia di Sicurezza Europea” di rafforzare la partnership strategica tra UE e NATO “with better operational cooperation [...] and continued work on military capabilities”<sup>154</sup>, entrambe le organizzazioni continuano a sviluppare proprie capacità secondo le rispettive priorità e talora con duplicazioni e ridondanze.<sup>155</sup>

Sebbene il NATO-UE Capability Group si riunisca regolarmente a livello di esperti, manca tuttora una cooperazione strutturata tra la NATO e l’EDA. Il risultato è che, malgrado anche il Rapporto Presidenziale dell’UE sulla PESD evidenziasse la necessità “to ensure the mutually reinforcing development of capabilities where requirements overlap,”<sup>156</sup> la recente European Defense Research and Technology Strategy ricalca considerevolmente il NATO Defense Against Terrorism Program of Work (DAT PoW) e molte altre duplicazioni possono trovarsi anche con riguardo alla protezione dei civili.

L’unico esempio fruttuoso di cooperazione stabilita recentemente relativamente allo sviluppo comune di capacità tra NATO e UE riguarda quella per il trasporto con elicotteri. In generale, il quadro delineato non appare soddisfacente laddove si consideri che: “The enormity of challenges and the current deficiencies in the protection of critical infrastructure in EU and NATO member states, international coordination is essential and should focus on the specific assets and strengths of each organization and the added value each can bring to national efforts.”<sup>157</sup>

---

<sup>153</sup> Ibidem.

<sup>154</sup> *Providing Security in a Changing World*, Bruxelles, 11 dicembre 2008.

<sup>155</sup> NATO Prague Capabilities Commitment (PCC) e European Capabilities Action Plan (ECAP).

<sup>156</sup> Rapporto Presidenziale sulla PESD, Consiglio dell’Unione Europea, Bruxelles, 15 giugno 2009.

<sup>157</sup> Lord Jopling, *The Protection of Critical Infrastructure*, Special Report, Assemblea Parlamentare NATO, 7 ottobre 2007, p. 13.

Invece di competere, NATO e UE trarrebbero molti più vantaggi da un'efficace cooperazione.

Per fare ciò andrebbe eliminata anche la perpetua tentazione degli apparati burocratici di governo di espandere le loro funzioni anche alle questioni militari e operative, una tendenza capace di alterare il giusto bilanciamento tra il controllo nazionale sulle operazioni e il bisogno di un coordinamento e di una pianificazione centrali.

Infine, la sfida maggiore riguardante l'effettività operativa di NATO e UE è la mancanza di risorse fornite dai loro Stati membri. Attualmente, infatti, solo sei Stati della NATO e dell'UE rispondono all'obiettivo di destinare il 2% del loro PIL per i rispettivi bilanci della difesa e un numero adeguato di personale per le missioni.

Per stabilire un effettivo partenariato strategico tra NATO e UE è essenziale valutare e comprendere i vantaggi e le limitazioni di entrambe le organizzazioni, in modo da rafforzare i primi e ridurre le seconde<sup>158</sup>.

Sotto il profilo della sicurezza e della difesa, la NATO è l'unica organizzazione internazionale in grado di condurre complesse operazioni militari a alta intensità e tridimensionali, che si svolgono cioè per aria, terra e mare, in tempo reale e con un adeguato livello di controllo politico. Inoltre, è dotata di una chiara e lineare struttura di comando, caratterizzata da potenti capacità di comando, controllo e comunicazione e di un'efficace pianificazione di forze per svolgere sofisticate operazioni militari.

D'altro canto però la NATO appare fortemente condizionata dall'influenza statunitense, per quanto riguarda soprattutto la generazione della forze e possiede capacità finanziarie limitate.

L'UE, invece, è un'organizzazione unica nel suo genere, perché è dotata di enormi risorse finanziarie unite a un ineguagliabile approccio integrato e multidimensionale per le crisi, che è caratterizzato da una multidisciplinarietà derivante da una equilibrata combinazione di strumenti militari e civili.

Tuttavia, nonostante il Trattato di Lisbona abbia reso l'architettura istituzionale della PSDC più coerente, i rapporti concreti tra gli organi competenti in questa materia restano complessi e costituiscono un fattore di debolezza. Inoltre, sul versante operativo, gli Stati membri dell'UE non sono in grado di fornire tutte le forze e le capacità richieste, con carenze

---

<sup>158</sup> Lucioli, Fabrizio W. *NATO-EU Relations: Present Challenges and Future Perspectives*, in "NATO's New Strategic Concept. Moving Beyond the Status Quo?". The Netherlands Atlantic Committee, 2009.

nel campo della generazione delle forze, un elemento che compromette la stessa riuscita delle missioni.

L'attuale scenario internazionale richiede nuovo impulso e qualità per le relazioni NATO-UE, nel settore della sicurezza e della difesa. Infatti le due organizzazioni sono impegnate ormai negli stessi teatri operativi, dove cooperazione e partnership strategica risultano pertanto fondamentali per la buona riuscita e il successo delle rispettive missioni, soprattutto considerando la potenziale complementarità degli strumenti militari dell'una e civili dell'altra.

“It is becoming increasingly clear that the military and non-military dimension of security must go hand in hand. Because it is becoming increasingly clear that there is no security without development, and no development without security.”<sup>159</sup>

In questa prospettiva l'Accordo Berlin Plus si rivela ormai datato e inadeguato alle nuove sfide del mutato scenario di sicurezza, dal momento che non prevede l'ipotesi che entrambe le organizzazioni siano contemporaneamente impegnate e coinvolte operativamente. Tale Accordo riflette, infatti, l'idea degli anni '90 di evitare duplicazioni non necessarie tra la NATO e l'allora emergente PESD e di mettere a disposizione di quest'ultima gli assetti della NATO per condurre autonome operazioni di gestione delle crisi.

Recentemente, alcuni analisti hanno affermato che quello che servirebbe oggi sarebbe un Accordo Berlin Plus all'inverso, tale da permettere invece alla NATO di accedere alle capacità civili europee.<sup>160</sup> In realtà, occorrerebbe una nuova visione strategica basata su di un approccio che vada oltre il concetto del Berlin Plus e che sia in grado di ottenere, in modo sinergico, dalla NATO e dall'UE il giusto mix di capacità civili e militari, indispensabili per dare risposta alle moderne sfide della ricostruzione e stabilizzazione nei teatri di crisi.

Ma un tale partenariato strategico tra la NATO e l'UE appare lontano a causa delle divergenze e sfide politiche esistenti tra le due organizzazioni e, pertanto, potrà essere raggiunto forse solo con un approccio più graduale e “bottom up” che, promuovendo prima la cooperazione pratica sul terreno, apra successivamente la strada ad una più avanzata cooperazione strategica.<sup>161</sup>

---

<sup>159</sup> Scheffer, Jaap de Hoop, *Keynote Speech*, Berlino, 29 gennaio 2007.

<sup>160</sup> M.A. Flournoy, J. Smith, *European Defense Integration: Bridging the Gap Between Strategy and Capabilities*, Center for Strategic and International Studies, Washington, ottobre 2005, pp. 13 e 71-72.

<sup>161</sup> Lucioli, Fabrizio W. *NATO-EU Relations: Present Challenges and Future Perspectives*, in “NATO's New Strategic Concept. Moving Beyond the Status Quo?”. The Netherlands Atlantic Committee, 2009.

Una più stretta e efficace collaborazione tra NATO e UE potrebbe arrecare benefici e vantaggi in diversi campi: nei processi di stabilizzazione e ricostruzione post-crisi, nell'addestramento delle forze di sicurezza, nei programmi con i paesi *partner*, nel dialogo con la Shanghai Cooperation Organization, che sta diventando un attore internazionale di fondamentale importanza in Asia; nella sicurezza energetica; nello sviluppo di forze e capacità operative; e in particolare, nella recente crisi libica.

In conclusione, negli ultimi dieci anni, la NATO e l'UE hanno intrapreso progressivamente la strada verso una maggiore convergenza di membership, funzioni e aree di azione, sviluppando una più stretta cooperazione anche di carattere istituzionale. Ciononostante, permangono sfide di natura politica, strutturale e operativa da superare perché le due organizzazioni comunque non sono gemelle<sup>162</sup>, ma anzi riflettono diversi, DNA, background storici e concezioni politiche.

Mai come oggi si ravvisa la necessità di una partnership strategica tra le due organizzazioni. Infatti, le nuove sfide e minacce alla sicurezza richiedono l'impiego di un "Comprehensive Approach" nel settore della sicurezza, con un utilizzo coordinato di mezzi civili e militari: "le sfide che ci attendono [...] sono di una tal portata che è impensabile non affrontarle insieme, con politiche sostanzialmente e convintamente concordate e condivise."<sup>163</sup>

Non c'è maggiore organizzazione civile dell'UE, né più forte alleanza militare della NATO: di conseguenza un'Unione Europea debole significherebbe una NATO più debole, mentre, come affermato dal Generale Dwight D. Eisenhower, "[a] solid confident Europe would be the greatest possible boon to the functioning and objectives of the Atlantic Pact".<sup>164</sup>

---

<sup>162</sup> Scheffer, Jaap de Hoop, *Keynote Speech*, Berlino, 29 gennaio 2007.

<sup>163</sup> Camporini, Vincenzo, *La disputa nella coalizione anti-Gheddafi e il futuro della NATO*, 24 marzo 2011.

<sup>164</sup> Eisenhower, Dwight D., *Speech*, Londra, 3 luglio 1951.

## CONCLUSIONI

Il processo che ha condotto allo sviluppo della Politica di Sicurezza e Difesa Comune è stato un percorso graduale, una politica di “piccoli passi”, che è stato caratterizzato da fasi di slancio ma anche da battute d’arresto e fallimenti.

La battuta d’arresto più rilevante è stata quella seguita al fallimento della Comunità Europea di Difesa (CED) nel 1954 che fece sì che per tutto il periodo della Guerra Fredda la sicurezza dell’Europa fosse riposta sotto l’ombrello della NATO non avendo l’Unione dell’Europa Occidentale (UEO) mai esplicitato il suo potenziale.

E’ solo, in modo graduale, dagli anni ’90, a causa degli avvenimenti epocali seguiti al crollo del muro di Berlino ed alle crisi e conflitti divampati nei Balcani, che l’adozione di una Politica Europea di Sicurezza e Difesa (PESD) diviene ineludibile e trova la sua definizione nel Trattato di Maastricht del 1992 e nei successivi Consigli Europei di Colonia e di Helsinki che nel 1999 ne indicheranno i compiti, gli organi e le capacità militari

Nell’ultimo decennio lo sviluppo di una politica di sicurezza e difesa da parte dell’Unione Europea ha conosciuto un’ulteriore accelerazione che di fatto ha permesso a una politica giovanissima come la PESD di acquisire forza e solidità, culminando nell’approvazione della Strategia di Sicurezza Europea del 2003. Il raggiungimento di tale traguardo ha fatto ritenere possibile il conseguimento di un’integrazione politica più alta attraverso l’approvazione di una vera e propria Costituzione europea, ma tale progetto verrà bocciato nel 2004 così come avvenuto 50 anni prima con la CED.

Il Trattato di Lisbona rappresenta, pertanto, un nuovo slancio per la Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC), così come viene denominata dal nuovo testo, apportando importanti innovazioni e cambiamenti in materia.

In particolare, nel presente studio sono state individuate quattro aree principali su cui il Trattato ha un impatto decisivo: le organizzazioni internazionali, le istituzioni, le operazioni e le capacità europee. In tal modo si sono superati gran parte dei limiti che caratterizzavano il modello della PESD, rendendo la neonata PSDC più efficace, coerente e credibile sullo scenario internazionale.

Il Trattato di Lisbona, tramite la razionalizzazione dell’architettura istituzionale dell’Unione Europea, ne elimina la struttura a 3 pilastri, adottando un sistema più effettivo e incisivo.

L'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza somma alle precedenti diverse competenze dell'Alto Rappresentante per la PESC quelle del Commissario per le Relazioni Esterne, dando maggiore efficacia e coerenza alla PSDC.

La costituzione di un Servizio Europeo per l'Azione Esterna, costituendo una sorta di corpo diplomatico europeo, crea la possibilità di un significativo coordinamento tra le politiche nazionali degli Stati membri.

L'attribuzione di una solida base giuridica all'Agenzia Europea per la Difesa imprime forza e maggior coesione in tutto il settore dell'industria della difesa, fino a questo momento caratterizzato da poca sinergia.

Tuttavia, restano ancora aperte diverse questioni. Innanzitutto, sarà opportuno verificare come le potenzialità offerte dal nuovo Trattato saranno applicate ed interpretate dall'Unione Europea. In particolare, occorrerà trovare il giusto punto di equilibrio fra i nuovi organi ed i rispettivi compiti istituzionali, prestando attenzione al rischio che si creino duplicazioni e sovrapposizioni tra l'azione dell'Alto Rappresentante e quella del Presidente del Consiglio Europeo e a come interagiranno le due diverse presidenze rispettivamente del Consiglio Europeo e del Consiglio dell'Unione.

In secondo luogo, si dovrà riscontrare come verrà risolto nella prassi il conflitto inter-istituzionale tra Consiglio dell'Unione e Commissione Europea nel campo dell'assistenza umanitaria, alla luce del fatto che la decisione del Consiglio riguardo la missione EUFOR Libia potrebbe costituire un importante precedente per l'assunzione da parte di quest'organo di nuove competenze in materia.

Andrà, inoltre, favorito il coordinamento tra il nuovo Servizio Europeo per l'Azione Esterna ed i Ministeri degli Affari Esteri degli Stati membri e assicurata concreta attuazione alle norme sulle cooperazioni strutturate permanenti.

Il partenariato strategico con la NATO rimane cruciale e irrinunciabile per lo sviluppo di una PSDC efficace e funzionante. Da ciò deriva l'esigenza di stabilire delle relazioni e delle cooperazioni efficaci, che vadano oltre il quadro posto dagli ormai superati Accordi Berlin Plus e che si caratterizzino per un approccio più dinamico e comprensivo, che tenga conto dell'evoluzione e della complessità del mutato scenario internazionale.

Infine, un limite a una più intensa cooperazione nel campo della sicurezza e della difesa continua a essere il forte attaccamento degli Stati membri agli interessi nazionali e l'assenza di una volontà di cedere parte della propria sovranità a un ente sovranazionale come l'Unione Europea.

In conclusione, va riconosciuto come, nonostante le incertezze che hanno rallentato l'evoluzione della politica di sicurezza e difesa dell'Unione Europea, questa abbia subito dal 1999 a oggi un'accelerazione notevole, tale da rivelarsi uno dei settori nei quali l'Unione ha compiuto i progressi più significativi.

Tuttavia, nonostante le numerose innovazioni di carattere giuridico, istituzionale e tecnico-operativo, previste dalle nuove disposizioni, il Trattato appare ancora tutt'altro che rivoluzionario. Non viene, infatti, toccato il nucleo essenziale del processo decisionale della PSDC che rimane di natura intergovernativa e che riflette pertanto la reticenza degli Stati a affidare la gestione della politica di sicurezza e difesa alla sopranazionalità dell'UE.

Ancora una volta si è adottato un metodo gradualista, nel processo di integrazione europea, che lascia aperta agli Stati membri la possibilità di rafforzare a poco a poco la loro azione collettiva.

Probabilmente bisognerà attendere ancora qualche anno prima di vedere una PSDC pienamente operativa ed efficace sulla scena internazionale. L'auspicio è che la nuova PSDC permetta finalmente all'UE di assumere sullo scenario internazionale quel ruolo di "attore globale" che gli assegna la Strategia di Sicurezza Europea.



## APPENDICE

# **INTERVISTA AL PRESIDENTE EMILIO COLOMBO**

*Senatore a Vita*

## **1. Quali furono le motivazioni all'origine della Comunità Europea di Difesa ed i suoi obiettivi?**

Il progetto di una Comunità Europea di Difesa maturò agli inizi degli anni Cinquanta quando l'invasione comunista della Corea del Sud, che seguì al colpo di stato a Praga ed al blocco di Berlino Ovest del 1948, rese evidente agli Stati Uniti d'America e ai paesi dell'Europa occidentale, che di fronte all'espansionismo sovietico la difesa dell'Europa non sarebbe potuta avvenire con successo senza la ricostituzione del potenziale militare della Germania, da porsi al servizio della difesa collettiva. Trascorsi solo pochi anni dalla fine del più sanguinoso conflitto mondiale, la prospettiva di una Germania riarmata era, tuttavia, avvertita con preoccupazione da più di un paese europeo e, in particolare dalla Francia. Fu, peraltro, proprio il Primo Ministro francese, René Pleven, che, al fine di fugare tali timori, propose l'istituzione di una Comunità Europea di Difesa nella quale le componenti militari, oltre il livello di battaglia, sarebbero state integrate sotto un comando unificato e sovranazionale. La CED, ufficializzata nell'omonimo trattato del maggio 1952, nacque, pertanto, anzitutto quale compromesso diplomatico ad opera di Parigi, volto a rendere controllabile e politicamente sostenibile, il riarmo tedesco in funzione anti-sovietica. La CED, tuttavia, non si esaurì in questo: essa fu l'espressione ed il simbolo di una precisa visione di un'Europa unita, non limitata all'integrazione economica, bensì estesa ai piani politico e militare. Fu allora, ed in altre parole, l'espressione di una visione degasperiana dell'Europa.

## **2. Qual fu il ruolo di De Gasperi?**

De Gasperi fu un convinto sostenitore della CED. Egli vi vedeva, anzitutto, un'opportunità storica per coniugare il principio della sicurezza comune con quello della solidarietà tra i governi ed i popoli d'Europa: in definitiva, una garanzia che suggellava la fine delle guerre fratricide che, nel corso di mezzo secolo, avevano insanguinato per ben due volte il Vecchio Continente. Per De Gasperi la CED era essenziale anche per un altro motivo, altrettanto importante: nella costruzione di un esercito comune europeo egli intravedeva la base permanente degli Stati Uniti d'Europa, ossia di quell'unità politica che avrebbe dovuto accompagnare e sostenere l'integrazione economica e militare. In questo quadro, fu proprio De

Gasperi ad inserire nel progetto di trattato sulla CED l'articolo 38 che introduceva impegni e scadenze stringenti, in vista di uno sbocco federativo da realizzarsi mediante la creazione di una Costituente europea ad opera della futura Assemblea Parlamentare della CED. Era, quella di De Gasperi, una visione quasi profetica del futuro dell'Europa, peraltro non rivale, ma semmai complementare, rispetto alla componente atlantista della nostra politica estera. De Gasperi morì il 19 agosto 1954. Undici giorni dopo, il 30 agosto, su di un espediente procedurale votato con 319 voti contro 264, l'Assemblée Nationale francese bocciò la ratifica del Trattato della CED e decretò la fine della Comunità Europea di Difesa. Una Comunità per la quale De Gasperi si era speso in prima persona molto più di quanto non avesse fatto quattro anni prima per l'istituzione della Comunità Economica del Carbone e dell'Acciaio (CECA). E' in una visione dell'Europa, che attraverso l'integrazione degli eserciti perseguiva una unità politica, una visione ambiziosa ma non scevra da un costante senso del possibile, che si sostanzia uno dei più grandi lasciti dell'azione di De Gasperi.

### **3. Quali furono le cause del fallimento della CED?**

La CED fallì per due ordini di motivi: taluni condizionati dagli avvenimenti internazionali, i più derivanti da motivi interni a paesi come l'Italia e la Francia. Fra i primi può annoverarsi l'avvenuta morte di Stalin, che è parsa attenuare temporaneamente l'antagonismo tra l'URSS e Occidente. Le difficoltà della Francia, impegnata nella guerra in Indocina, agevolarono il coagularsi al suo interno di forze eterogenee ma unitamente contrarie all'ipotesi di un esercito comune europeo. Comunisti e gollisti si trovarono, difatti, d'accordo nell'avversare il progetto della CED, gli uni a difesa degli interessi strategici dell'Unione sovietica, gli altri per il loro carattere nazionalistico, contrario a un riarmo tedesco e ad una qualsivoglia sottomissione a comandi degli Stati Uniti. In Italia, inoltre, De Gasperi era uscito indebolito dalle discussioni sulla nuovo legge elettorale e le elezioni politiche del giugno 1953 aprirono la strada ad una serie di governi con priorità diverse rispetto alla ratifica del Trattato CED. Tuttavia, il fallimento della CED è da ascrivere a motivazioni più generali e profonde. Esso riflette l'incapacità dei governi europei di superare le vecchie logiche nazionali e di percorrere con convinzione la strada dell'integrazione politico-militare dell'Europa. È quindi un fallimento, quello della CED, che manifesta una mancanza di visione e progettualità politica. Una carenza che ha segnato profondamente i decenni seguenti e che avvertiamo ancor più ai giorni nostri.

#### **4. Quali prospettive avrebbe aperto la CED?**

L'integrazione degli eserciti in Europa avrebbe segnato, come aveva intuito De Gasperi, l'avvio di un processo di progressiva unità politica dell'Europa. Ciò avrebbe permesso ai governi del Vecchio Continente di parlare con una voce sola sul piano internazionale, affrontando in modo più efficace e coordinato problemi di sicurezza e necessità comuni. Con il fallimento della CED si bocciò, pertanto, anche una idea di Europa. L'integrazione europea riprenderà seguendo un diverso approccio funzionalista, economico, finanziario. Un approccio certamente rilevante, che ha permesso il raggiungimento di traguardi straordinari ma che ha lasciato irrisolti troppo a lungo i nodi della cooperazione politica e della sicurezza, che della prima dovrebbero rappresentare un complemento inscindibile. Fu possibile riportare in agenda tali temi in un momento successivo, quando le turbolenze della politica internazionale resero palese l'ineludibilità di una più stretta cooperazione politica europea anche in ambito di politica estera e di sicurezza. E' in questo quadro che nel 1981 nacque l'iniziativa italo-tedesca, lanciata insieme all'allora collega ministro degli esteri Hans-Dietrich Genscher. Una iniziativa promossa, tuttavia, in un clima diverso e per certi versi meno favorevole rispetto a quello che aveva caratterizzato la nascita della CED. Da questo punto di vista, la CED fu e rimane una grande occasione mancata.

#### **5. Quali intenti si propose l'Atto Colombo-Genscher?**

L'iniziativa italo-tedesca per il rilancio dell'Unione Europea, nacque nel 1981 come proposta del collega ministro degli esteri tedesco Hans-Dietrich Genscher e mia, al fine di avanzare soluzioni concrete che consentissero di superare la paralisi nella quale vennero a trovarsi le istituzioni comunitarie, vincolate dalla limitatezza delle competenze previste dal Trattato di Roma. Il cosiddetto "Atto Colombo-Genscher" del 19 novembre 1981 sfociò nella Dichiarazione Solenne di Stoccarda sull'Unione Europea del 19 giugno 1983 e sebbene la formulazione della Dichiarazione di Stoccarda esprimesse degli intenti più limitati rispetto a quelli da noi inizialmente auspicati, i risultati finali del processo che allora avviammo costituiscono il più tangibile riconoscimento del valore dell'iniziativa.

L'elaborazione della Dichiarazione Solenne di Stoccarda valse, infatti, a sensibilizzare l'opinione pubblica sulla necessità del rilancio e di un'evoluzione dell'Europa e, a sua volta, costituì la piattaforma per l'Atto unico del 1986. Affermando per la prima volta il principio secondo cui "esprimendosi all'unisono in politica estera, anche su aspetti politici della sicurezza, l'Europa può contribuire al mantenimento della pace" la Dichiarazione di Stoccarda,

oltre a porre le basi per il rafforzamento della cooperazione politica, legò la stessa al “coordinamento delle posizioni degli Stati membri sugli aspetti politici ed economici della sicurezza, per promuovere ed agevolare lo sviluppo progressivo di tali posizioni ... in un numero crescente di settori della politica estera”.

Si affermò, quindi, per la prima volta, la necessità di un allargamento della politica estera comune alle politiche di sicurezza. Tali proponenti allora sembrarono a qualcuno velleitari, ma oggi, alla luce dei risultati che dal Trattato di Maastricht a quello di Lisbona, l’Unione Europea si è prefissa e persegue, glie ne va riconosciuta la lungimiranza.

## **6. Quali sono le differenze tra la CED e lo sviluppo della PSDC?**

La Politica di Sicurezza e di Difesa Comune (PSDC), così come è attualmente prevista dal Trattato di Lisbona, presenta rispetto alla CED poche somiglianze e numerose differenze. L’elemento in comune di maggior interesse attiene al suo stesso sviluppo. La nascita della PSDC recupera un’intuizione di fondo propria della CED, ossia la complementarità tra integrazione economica, politica e militare dei paesi europei. In questo senso, il progressivo rafforzamento della cooperazione militare tra gli stati membri si è accompagnato, pur lentamente e con sporadici ripensamenti, alla realizzazione di una politica estera europea. Particolare rilievo assume, in questo quadro, la clausola di mutua assistenza prevista dal Trattato di Lisbona, che manifesta, seppure *in nuce*, l’esistenza di una solidarietà politica a livello europeo.

Tuttavia, le somiglianze con la CED non si spingono molto oltre. L’idea di un esercito sovranazionale europeo, sganciato dal controllo degli stati membri, non trova alcuna attuazione tra le disposizioni settoriali del Trattato di Lisbona, che anzi introduce taluni elementi, quali le cooperazioni rafforzate in materia di difesa, che mal si conciliano con la logica della CED. Nonostante le nuove e impegnative sfide del mutato contesto internazionale, l’Europa stenta ancora a trovare una politica comune nel campo della politica di sicurezza e difesa comune. Ciò richiederà un rinnovato impegno nel processo di integrazione europea secondo quella visione che animò l’azione europeista di De Gasperi, Adenauer e Shuman.

Roma, 21 giugno 2011

## BIBLIOGRAFIA

- Alcaro, Riccardo. *Opting for Second Best in Libya?* IAI Working Papers 11/09. May 2011.  
[www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiwpl1109.pdf](http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iaiwpl1109.pdf)
- Alcaro R., Briani V., Greco E., Nones M., Silvestri S. *La NATO e la Difesa Europea: sviluppi recenti, scenari e ruolo dell'Italia*. Istituto Affari Internazionali, Roma, aprile 2009.  
[www.iai.it/pdf/Oss\\_Polinternazionale/Sicurezza\\_europea.pdf](http://www.iai.it/pdf/Oss_Polinternazionale/Sicurezza_europea.pdf)
- Altana G., Baldi S. *Vademecum della PESD*. Stefano Baldi's site, 2009.  
[baldi.diplomacy.edu/pesd/](http://baldi.diplomacy.edu/pesd/)
- Aron, Raymond. *Les Européens ont-ils une diplomatie de rechange?* Le Figaro, 10 Mai 1951.
- Ashton, Catherine. *Speech of High Representative Catherine Ashton on main aspects and basic choices of the Common Foreign and Security Policy and the Common Security and Defence Policy*. Brussels, 11 May 2011.  
[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/esdp/121940.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/esdp/121940.pdf)
- Bailes A., Messervy Whiting G. *Death of an Institution. The end for Western European Union, a future for European defence?* Egmont Paper 46. Academia Press, May 2011.  
[www.egmontinstitute.be/paperegm/ep46.pdf](http://www.egmontinstitute.be/paperegm/ep46.pdf)
- Berlin Plus Agreement*. Berlin, 17 March 2003.  
[www.nato.int/shape/news/2003/shape\\_eu/se030822a.htm](http://www.nato.int/shape/news/2003/shape_eu/se030822a.htm)
- Blockmans S., Wessel R. A. *The European Union and crisis management: will the Lisbon Treaty make the EU more effective?* Durham European Law Institute, 8-9 May 2009.
- Camera dei Deputati. *La politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC)*. Temi dell'attività parlamentare. 11 giugno 2010.  
[www.camera.it/561?appro=242&La+Politica+di+Sicurezza+e+Difesa+Comune+\(PSDC\)](http://www.camera.it/561?appro=242&La+Politica+di+Sicurezza+e+Difesa+Comune+(PSDC))
- Camporini, Vincenzo. *La disputa nella coalizione anti-Gheddafi e il futuro della NATO*. 24 marzo 2011. [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it)
- Comelli, Michele. *Il nuovo Trattato di riforma dell'Ue e la Politica Estera e di Sicurezza Europea: cosa cambia?* Istituto Affari Internazionali, Roma, ottobre 2007.  
[www.iai.it/pdf/Oss\\_Transatlantico/78.pdf](http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/78.pdf)
- Comelli M., Di Camillo F., Gasparini G. *Prospettive della Politica Europea di Sicurezza e Difesa. Le missioni e l'Agenzia Europea di Difesa*. Istituto Affari Internazionali. Accesso giugno 2011. [www.iai.it/pdf/Oss\\_Transatlantico/08.pdf](http://www.iai.it/pdf/Oss_Transatlantico/08.pdf)
- Consiglio dell'Unione Europea. *Rapporto Presidenziale sulla PESD*. Brussels, 15 giugno 2009.
- Council of the European Union. *Headline Goal 2010*. 17 May 2004.

Delegation for Strategic Affairs. Ministère de la Défense. *Lisbon Treaty*. 14 March 2011. [www.defense.gouv.fr/english/das/international-relations/european-defense/lisbon-treaty/lisbon-treaty](http://www.defense.gouv.fr/english/das/international-relations/european-defense/lisbon-treaty/lisbon-treaty)

Di Nolfo, Ennio. *Storia delle relazioni internazionali*. Laterza, Bari, 2000.

*Dichiarazione Congiunta Italia-Francia: Obiettivi comuni per il Mediterraneo*. Roma, Villa Madama, 26 aprile 2011. [www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/Vertice\\_italo\\_francese20110426/Dichiarazione\\_Libia\\_Mediterraneo.pdf](http://www.governo.it/GovernoInforma/Dossier/Vertice_italo_francese20110426/Dichiarazione_Libia_Mediterraneo.pdf)

Eisenhower, Dwight D. *Speech*. London, 3 July 1951.

European Council. *European Defence: NATO/EU Consultation, Planning and Operations*. Brussels, 12-13 December 2003. [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78414%20-%20EU-NATO%20Consultation,%20Planning%20and%20Operations.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/78414%20-%20EU-NATO%20Consultation,%20Planning%20and%20Operations.pdf)

European Court of Justice. *Judgement of the Court (Grand Chamber)*. Case C-91/05.20. Luxemburg, May 2008.

European Parliament. *Report on the development of the Common Security and Defence Policy following the entry into force of the Lisbon Treaty*. A7-0000/2011. Rapporteur: Roberto Gualtieri. 15 April 2011. [www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/sede/pr/857/857929/857929en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/sede/pr/857/857929/857929en.pdf)

European Peacebuilding Liaison Office (EPLO). *The Lisbon Reform Treaty and its effect on CFSP/CSDP*. Accesso giugno 2011. [www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/CSDP/EPLO\\_Comments\\_Lisbon\\_Reform\\_Treaty\\_and\\_its\\_effect\\_on\\_CFSP\\_CSDP.pdf](http://www.eplo.org/assets/files/2.%20Activities/Working%20Groups/CSDP/EPLO_Comments_Lisbon_Reform_Treaty_and_its_effect_on_CFSP_CSDP.pdf)

*European Union - NATO Joint Declaration on European Security and Defense Policy*. Brussels, 16 December 2002. [www.europalex.kataweb.it/article\\_view.jsp?idArt=26248&idCat=538](http://www.europalex.kataweb.it/article_view.jsp?idArt=26248&idCat=538)

*European Union Security Strategy Report: Providing Security in a Changing World*. Brussels, 11 December 2008.

Fagiolo, Silvio. *L'idea dell'Europa nelle relazioni internazionali*. Franco Angeli, Roma, 2009.

Flournoy M.A., Smith J. *European Defense Integration: Bridging the Gap Between Strategy and Capabilities*. Center for Strategic and International Studies. Washington, October 2005. [csis.org/files/media/csis/pubs/0510\\_eurodefensereport.pdf](http://csis.org/files/media/csis/pubs/0510_eurodefensereport.pdf)

Gianfrancesco, Eduardo. *La Politica Estera e di Sicurezza Europea prima e dopo il Trattato di Lisbona*. 18 aprile 2011. [www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti\\_forum/paper/0267\\_gianfrancesco.pdf](http://www.forumcostituzionale.it/site/images/stories/pdf/documenti_forum/paper/0267_gianfrancesco.pdf)

Greco E., Pirozzi N., Silvestri S. *L'Unione Europea e la gestione delle crisi: istituzioni e capacità*. Istituto Affari Internazionali, Roma, dicembre 2010.  
[www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1027.pdf](http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai1027.pdf)

*Il portale dell'Unione Europea*. [www.europa.eu](http://www.europa.eu)

ISIS Europe. *The impact of the Lisbon Treaty on CFSP and ESDP*. Number 37, March 2008.  
[www.isis-europe.org/pdf/2008\\_artrel\\_150\\_esr37tol-mar08.pdf](http://www.isis-europe.org/pdf/2008_artrel_150_esr37tol-mar08.pdf)

*Joint Declaration on European Defense*. French-British Summit. Saint-Malo, 4 December 1998. [www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html](http://www.atlanticcommunity.org/Saint-Malo%20Declaration%20Text.html)

Keohane D., e Blommestein C. *Strength in numbers? Comparing EU military capabilities in 2009 with 1999*. EU Institute for Security Studies. Paris, December 2009 (ISS Policy Brief). [www.iss.europa.eu/uploads/media/PolicyBrief-05.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/PolicyBrief-05.pdf)

Leakey, David. *Joint and Separate Priorities for the EU and NATO in 2008*, in “Revisiting NATO- ESDP Relations”. SDA Discussion Paper, Brussels, 2008.  
[www.securitydefenceagenda.org/Portals/7/Reports/2007/SDA\\_NATO\\_ESDP\\_relations\\_DiscussionPaper2008.pdf](http://www.securitydefenceagenda.org/Portals/7/Reports/2007/SDA_NATO_ESDP_relations_DiscussionPaper2008.pdf)

Lord Jopling. *The Protection of Critical Infrastructure*. Special Report. NATO Parliamentary Assembly, 7 October 2007.

Lucioli, Fabrizio W. *NATO-EU Relations: Present Challenges and Future Perspectives*, in “NATO’s New Strategic Concept. Moving Beyond the Status Quo?”. The Netherlands Atlantic Committee, 2009.

Marizza, Giovanni. *Oltre il documento di Solana. Dieci suggerimenti per la Strategia europea di Sicurezza e Difesa*. L’Occidentale, 25 ottobre 2008.  
[www.loccidentale.it/articolo/dieci+suggerimenti+per+la+nuova+strategia+europea+di+sicurezza+e+difesa.0060445](http://www.loccidentale.it/articolo/dieci+suggerimenti+per+la+nuova+strategia+europea+di+sicurezza+e+difesa.0060445)

Matarrazzo, Raffaello. *L’UE conquista spazio alle Nazioni Unite*. 9 maggio 2011.  
[www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it).

Michel, Louis. *Future Challenges of EU Humanitarian Aid and the Role of Non Governmental Organisations*. Brussels, 11 May 2006.

Mielcarek, Romain. *UEO: l’ultimo respiro di un’istituzione europea*. GliEuros.eu., 12 gennaio 2011, traduzione a cura di Giulia Marcucci.  
[www.glieuros.eu/spip.php?page=print&id\\_article=4464&lang=fr](http://www.glieuros.eu/spip.php?page=print&id_article=4464&lang=fr).

Ministero degli Affari Esteri. *PESC/PSDC*. Accesso giugno 2011.  
[www.esteri.it/MAE/IT/Politica\\_Europea/AffariGen\\_RelazEst/Sicurezza\\_Comune.htm](http://www.esteri.it/MAE/IT/Politica_Europea/AffariGen_RelazEst/Sicurezza_Comune.htm)

Miranda V., Sartori N., De Simone C. *Politica Europea di Sicurezza e Difesa: Elementi*. Istituto Affari Internazionali, Roma, luglio 2009. [www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0917.pdf](http://www.iai.it/pdf/DocIAI/iai0917.pdf)



Missiroli, Antonio. *Implementing the Lisbon Treaty: The External Policy Dimension*. Bruges, College of Europe, 2010 (Bruges Political Research Papers No. 14).  
[www.coleurop.be/file/content/studyprogrammes/pol/docs/wp14%20Missiroli.pdf](http://www.coleurop.be/file/content/studyprogrammes/pol/docs/wp14%20Missiroli.pdf)

NATO. [www.nato.int](http://www.nato.int).

Nones M., Gasparini G. *L'Europa della difesa*, in "L'Italia e la politica internazionale". Il Mulino, Bologna, 2004.

Olivi, Bino. *Storia politica dell'integrazione europea 1948-2000*. Il Mulino, Bologna, 2000.

Parlamento Europeo. *Relazione sull'attuazione della Strategia Europea di Sicurezza e la Politica di Sicurezza e di Difesa Comune*. Commissione per gli Affari Esteri, A7-0026/2010. 2 marzo 2010. [www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0026+0+DOC+XML+V0//IT](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A7-2010-0026+0+DOC+XML+V0//IT)

Parlamento Europeo. *Risoluzione sugli aspetti istituzionali della creazione del Servizio Europeo per l'Azione Esterna*, 2009/2133(INI). Strasburgo, 22 ottobre 2009.  
[www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0057+0+DOC+XML+V0//IT](http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2009-0057+0+DOC+XML+V0//IT)

Pirozzi, Nicoletta. *L'Italia nelle missioni civili dell'UE: criticità e prospettive*. Istituto Affari Internazionali, Roma, febbraio 2010. [www.iai.it/pdf/Quaderni/Quaderni\\_35.pdf](http://www.iai.it/pdf/Quaderni/Quaderni_35.pdf)

Quille G., Gasparini G., Menotti R., Pirozzi N. *Developing EU Civil-Military Co-ordination: The Role of the New Civilian-Military Cell*. Joint Report by ISIS Europe-CeMiSS. Brussels, June 2006. [www.isis-europe.org](http://www.isis-europe.org)

Rasmussen, A. F. *Strengthening European Security*. Speech. Warsaw, 17 March 2011.

Sanfelice Di Monteforte, Ferdinando. *NATO-EU Relations*. Conference Paper. Rome, CASD, 2009.

Scheffer, Jaap de Hoop. *Keynote Speech*. Berlin, 29 January 2007.

Senato della Repubblica. *Il Trattato di Lisbona e le disposizioni relative alla Politica Estera e di Sicurezza Comune (PESC) e alla Politica di Sicurezza e Difesa Comune (PSDC)*. Servizio Affari Internazionali, 1 dicembre 2009.  
[www.senato.it/documenti/repository/lavori/affarieuropei/schede\\_informative/Il%20trattato%20di%20Lisbona%20e%20la%20PESC.pdf](http://www.senato.it/documenti/repository/lavori/affarieuropei/schede_informative/Il%20trattato%20di%20Lisbona%20e%20la%20PESC.pdf)

Silvestri, Stefano. *L'improvvisato intervento in Libia e la strategia nel Mediterraneo*. 24 marzo 2011. [www.affarinternazionali.it](http://www.affarinternazionali.it).

*Statement by Herman Van Rompuy, President of the European Council, on the participation of the EU in the work of the UN*. Brussels, 3 May 2011.  
[www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/121853.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/121853.pdf)

*Trattato di Amsterdam che modifica il Trattato sull'Unione Europea*. Amsterdam, 2 ottobre 1997.

*Trattato di Lisbona che modifica il trattato sull'Unione Europea e il Trattato che istituisce la Comunità Europea.* Lisbona, 13 dicembre 2007.

*Trattato di Nizza che modifica il Trattato sull'Unione Europea.* Nizza, 26 febbraio 2001.

*Trattato istitutivo della NATO.* Washington, 4 aprile 1949.

*Trattato sull'Unione Europea.* Maastricht, 7 febbraio 1992.

*Un'Europa sicura in un mondo migliore. Strategia Europea in materia di Sicurezza.* Brussels, 12 dicembre 2003. [www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cmsUpload/031208ESSIIT.pdf)

*United Nations.* [www.un.org](http://www.un.org).

United Nations General Assembly. *Resolution A/RES/65/276.* 3 May 2011. [daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/529/10/PDF/N1052910.pdf?OpenElement](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N10/529/10/PDF/N1052910.pdf?OpenElement)

*U.S. National Security Strategy.* Washington, 16 March 2006.

Vasconcelos, Alvaro D. *What ambitions for European defence in 2020?* European Union Institute for Security Studies, 2009.

[www.iss.europa.eu/uploads/media/What\\_ambitions\\_for\\_European\\_defence\\_in\\_2020.pdf](http://www.iss.europa.eu/uploads/media/What_ambitions_for_European_defence_in_2020.pdf)

Western European Union Assembly. *The Lisbon Treaty amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community.* Fact Sheet No. 11. May 2009. [www.assembly-weu.org/en/documents/Fact%20sheets/13E\\_Ten\\_years\\_CSDP.pdf?PHPSESSID=f3137d60](http://www.assembly-weu.org/en/documents/Fact%20sheets/13E_Ten_years_CSDP.pdf?PHPSESSID=f3137d60)

Western European Union Council of Ministers. *Petersberg Declaration.* Bonn, 19 June 1992.

Western European Union Permanent Council. *Statement by the Presidency on the termination of the Brussels Treaty.* 31 March 2010. [www.ena.lu/statement\\_presidency\\_permanent\\_Council\\_termination\\_Brussels\\_treaty\\_march\\_2010-02-37640](http://www.ena.lu/statement_presidency_permanent_Council_termination_Brussels_treaty_march_2010-02-37640)

Yost, David S. *NATO and International Organizations.* Cees M. Coops., Rome, 2007.