

# Europa **marche** news



Università  
degli Studi  
di Urbino  
Carlo Bo



Periodico  
di politiche,  
programmi  
e studi europei

PUBBLICAZIONE DEL CENTRO EUROPE DIRECT MARCHE DELL'UNIVERSITÀ DEGLI STUDI DI URBINO "CARLO BO"

Urbino, aprile 2018

Speciale

n. 194 bis

CED-PESC-PESCO: verso una nuova Politica di difesa comune dell'UE



L'Editoriale di  
**Marcello Pierini**

## Alle origini della Comunità europea di difesa – Ced

Prima di dare uno sguardo alla Politica di Sicurezza e Difesa Comune secondo le regole introdotte dal trattato di Lisbona e immaginare le prospettive impresse dal Consiglio europeo del 2017 e all'avvio della Cooperazione strutturata e permanente - PESCO - delineando un'Europa della difesa pienamente integrata per il 2025, ripercorriamo le vicende che, tra il 1952 e il 1954, portarono gli allora sei Paesi fondatori ad un passo dal darsi una vera e propria politica di difesa integrata. Continua a pag. 2

## La PESC e la PSDC dopo il Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, incorpora gran parte delle innovazioni già previste nel settore della politica estera, di sicurezza e di difesa dal Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, firmato nel 2004. A pag. 3

## Istituita la Cooperazione strutturata permanente (PESCO), con la partecipazione a 25 Stati membri

Gli Stati membri dell'UE uniscono le forze per potenziare la sicurezza e la difesa nel quadro della cooperazione strutturata permanente (PESCO). A pag. 19

## Sommario

- ✓ Alle origini della Comunità europea di difesa – Ced a pag. 2
- ✓ La Politica estera e di sicurezza comune (PESC) a pag. 3
- ✓ La PESC e la PSDC dopo il Trattato di Lisbona a pag. 3
- ✓ L'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza a pag. 9
- ✓ Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE) a pag. 10
- ✓ La struttura politico - militare dell'Unione Europea a pag. 16
- ✓ Il contributo italiano alla Difesa europea a pag. 17
- ✓ European Council conclusions on security and defence, 22/06/2017 a pag. 18
- ✓ Istituita la cooperazione strutturata permanente (PESCO), con la partecipazione a 25 Stati membri a pag. 19
- ✓ Le iniziative e i progetti attualmente in essere a pag. 20
- ✓ L'Europa nel 2025: verso un'unione della sicurezza e della difesa a pag. 23

## Europa Marche News

Periodico di politiche, programmi e studi europei, a cura del Centro Europe Direct Marche – Università degli Studi di Urbino "Carlo Bo"

Registrato al Tribunale di Urbino P11/12/2009 al numero 227.

Sede: Piazza della Repubblica, 3 – 61029 Urbino (PU) - Tel. 0722.303577 Fax 0722.373087 e-mail: [europedirectmarche@uniurb.it](mailto:europedirectmarche@uniurb.it) Web <http://www.europedirectmarche.it>

Direttore responsabile **Maria Carbone** – Responsabile scientifico - Condirettore **Marcello Pierini**

Redazione: Vilberto Stocchi, Marcello Pierini, Maria Carbone, Cinzia Carcianelli, Gaia Pandolfi

**Da pag. 1**

del ministro degli esteri italiano, Carlo Sforza, del maggio del 1950.

La proposta fu accolta freddamente dagli Usa che probabilmente temevano che l'iniziativa avrebbe potuto portare l'Europa fuori dalla Nato.

Tuttavia lo scoppio della guerra di Corea, che coinvolse pesantemente la stessa Francia e la possibilità che tale evento fosse preordinato o precursore ad una invasione dell'Europa occidentale da parte dell'Unione sovietica, pose con rinnovata preoccupazione la questione tedesca. A occidente non era infatti ritenuto possibile pensare ad una difesa dell'Europa senza la partecipazione di un esercito tedesco. Il Consiglio d'Europa votò una mozione a favore della costituzione di un esercito europeo e la Francia, che al riarmo della Germania, proprio in sede atlantica, si era opposta in modo oltremodo netto, si trovò ad aver bisogno di una sua proposta operativa sul piano militare e sul piano diplomatico. Jean Monnet suggerì al primo ministro francese René Pleven (da qui la denominazione di piano Pleven) l'istituzione di un esercito europeo formato da 6 divisioni, sotto il comando della Nato, ma gestito da un ministro della difesa europeo, con annesse istituzioni sulla base del modello Ceca. I sei Paesi partecipanti avrebbero messo a disposizione una divisione all'esercito europeo, mantenendo un esercito nazionale, salvo la Germania, che avrebbe dovuto armare solo la divisione dell'esercito europeo. Il piano fu accolto favorevolmente dall'opinione pubblica tedesca e del Cancelliere Adenauer, sostanzialmente contrario al riarmo tedesco per ragioni storiche.

Durante i negoziati Ced, iniziati il 15 febbraio 1951 e terminati con la sottoscrizione del Trattato il 27 maggio 1952, De Gasperi, validamente sostenuto dal ministro degli affari esteri francese Schuman, fece inserire un articolo che prevedeva impegni e scadenze precise per uno sbocco federativo dell'iniziativa. Fu pertanto previsto che la Ced fosse dotata di un'Assemblea con il compito di preparare entro

sei mesi dall'entrata in vigore del nuovo Trattato, la trasformazione della stessa Ced e della Ceca in un unico organismo federale europeo, basato sulla divisione dei poteri.

Il 10 settembre 1952 i ministri degli esteri dei sei Paesi, sulla base dell'articolo 38 del Trattato Ced incaricarono l'assemblea allargata della Ceca, di elaborare lo statuto della **Comunità Politica Europea**, cioè dell'organismo politico incaricato di controllare l'esercito europeo. L'Assemblea (un organo ad hoc) concluse i suoi lavori il 10 marzo 1953 con l'approvazione del progetto di Trattato costitutivo della Comunità politica europea. Tale Comunità avrebbe operato attraverso Istituzioni proprie di carattere sovranazionale: il Consiglio esecutivo europeo, il Parlamento (bicamerale con una camera eletta a suffragio universale diretto), la Corte di giustizia ed il Consiglio economico e sociale. Le competenze della Comunità avrebbero riguardato la politica estera, la difesa e la progressiva realizzazione di un mercato comune. Il destino della Comunità politica europea era intimamente connesso all'entrata in vigore del Trattato sulla Comunità europea di difesa, Ced. La mancata ratifica di quest'ultima da parte dell'Assemblea nazionale francese del 30 agosto 1954 porrà fine ad entrambi i progetti.

Sulle cause della mancata ratifica del Trattato Ced influirono eventi di carattere interno ed internazionale. Tra questi la morte di Stalin avvenuta nel 1953, che portò ad una minore tensione nei rapporti con l'Urss; la fine della guerra in Corea; le elezioni legislative francesi e la nuova composizione del Parlamento, assai meno propensa a perdere la propria sovranità militare a favore di un esercito europeo integrato, soprattutto dopo che le minacce internazionali sembravano dipanarsi. A questo proposito merita di essere senz'altro menzionato il pensiero di Luigi Ferrari Bravo il quale ipotizza che il Parlamento francese pagò, con la bocciatura del Trattato Ced, il prezzo politico per l'aiuto ricevuto dalla Cina nella guerra indocinese.

**La Politica estera e di sicurezza comune (PESC)**

La Politica estera e di sicurezza comune (PESC) è uno degli strumenti di cui dispone l'Unione europea nell'ambito delle relazioni esterne.

La sua base giuridica è stata elaborata piuttosto tardi. Nonostante il fatto che, sin dalle origini della Comunità europea, gli Stati membri avessero individuato forme di concertazione sui grandi problemi di politica internazionale, è soltanto con il **Trattato di Maastricht** (firmato il 7 febbraio 1992 ed entrato in vigore il 1° novembre 1993) che viene formalmente definito l'obiettivo di una **“politica estera comune”**.

La politica estera e di sicurezza comune dell'UE ha la funzione di mantenere la pace e rafforzare la sicurezza internazionale, promuovere la collaborazione internazionale e sviluppare e consolidare la democrazia, lo Stato di diritto e il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali.

Con il trattato di Amsterdam, firmato il 2 ottobre 1997 dagli allora 15 paesi dell'Unione europea ed entrato in vigore il 1° maggio 1999 viene istituita la figura dell'**Alto Rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune** (*Mister PESC*).

L'incarico è stato operativo fra il 1999 ed il 2009, ricoperto per la quasi totalità del periodo dallo spagnolo Javier Solana che ricopriva contemporaneamente anche l'incarico di Segretario generale del Consiglio europeo.

La PESC, via via sviluppatasi è stata ulteriormente rafforzata dal **Trattato di Lisbona del 2009**, che ha istituito la figura dell'**Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza** e ha creato il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE), che funziona come un servizio diplomatico, con una rete di oltre 141 delegazioni e uffici in tutto il mondo.

Nonostante i cambiamenti introdotti, la PESC resta tuttavia un settore d'azione intergovernativo nel quale il ruolo del Consiglio europeo è preponderante e l'unanimità continua ad essere la regola, ferma restando la possibilità di cooperazioni rafforzate tra i singoli Stati membri.

La politica estera e di sicurezza comune (PESC) dell'UE si fonda sul ricorso alla diplomazia, facendo leva, se necessario, sul commercio, gli aiuti e le misure di sicurezza e di difesa per risolvere i conflitti e promuovere la pace a livello internazionale.

In qualità di principale donatore di aiuti allo sviluppo e di prima potenza commerciale, dotata della seconda valuta più importante del mondo, l'UE svolge un ruolo importante negli affari internazionali.

**Nel quadro della PESC, l'Unione ha inoltre creato una politica di sicurezza e difesa comune (PSDC)**, volta ad assicurare che l'UE disponga di una propria capacità operativa per contribuire a garantire, al suo esterno, il mantenimento della pace, la prevenzione dei conflitti e il rafforzamento della sicurezza internazionale. Detta politica prefigura, in prospettiva, un'evoluzione verso la graduale definizione di una difesa comune dell'UE. Nel quadro della PSDC, **l'Agenzia europea per la difesa** è incaricata tra l'altro di rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa e promuovere la cooperazione europea nel settore degli armamenti.

Nel quadro della PSDC, non disponendo di un esercito permanente, l'UE utilizza contingenti speciali forniti dai paesi dell'UE per missioni di pace in diverse zone del mondo.

## La PESC e la PSDC dopo il Trattato di Lisbona

Il Trattato di Lisbona, entrato in vigore il 1° dicembre 2009, incorpora gran parte delle innovazioni già previste nel settore della politica estera, di sicurezza e di difesa dal Trattato che istituisce una Costituzione per l'Europa, firmato nel 2004. In seguito all'interruzione del processo di ratifica del Trattato Costituzionale seguita al risultato negativo dei referendum

olandese e francese del 2005, i legislatori europei hanno tentato di salvaguardarne i principi cardine all'interno del nuovo Trattato. In particolare, il Trattato di Lisbona, che non sostituisce ma semplicemente modifica il Trattato sull'Unione europea (TUE) ed il Trattato che istituisce la Comunità europea, oggi rinominato Trattato sul funzionamento

dell'Unione europea (TFUE) – persegue tre obiettivi fondamentali: – rendere la struttura istituzionale più efficiente e flessibile per affrontare le sfide derivanti dall'ampliamento del numero degli Stati membri; – rafforzare la democrazia europea per accrescere la legittimazione dell'Unione tra i suoi cittadini; – accrescere l'azione europea a livello internazionale, soprattutto attraverso una Politica estera e di sicurezza comune (PESC) più coerente e visibile. In linea con questi obiettivi, il Trattato di Lisbona elimina la struttura “a pilastri” - sebbene le modalità decisionali della PESC continuano a rimanere distinte da quelle generali - ed attribuisce personalità giuridica all'Unione (articolo 47 TUE). Concretamente, ciò significa che, dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, l'Unione europea (UE) nel suo complesso - e non più dunque come espressione dei soli secondo oppure terzo pilastro - può negoziare e ratificare trattati internazionali, e aderire ad organizzazioni e convenzioni internazionali, tra le quali la Convenzione europea dei diritti dell'uomo. 3 Ad esempio, l'UE è subentrata alla Comunità europea presso le Nazioni Unite, assumendone tutti i diritti e gli obblighi<sup>2</sup>. L'impatto di queste innovazioni è di carattere simbolico più che operativo, ma è innegabile che esse rispondano all'esigenza di garantire una maggiore unitarietà alla presenza e alla proiezione internazionali dell'Unione europea. Questa volontà emerge anche dall'approccio più ampio ed inclusivo all'azione esterna dell'Unione proposto dal Trattato. L'azione esterna dell'UE comprende infatti la Politica estera e di sicurezza comune (PESC), la Politica di sicurezza e difesa comune (PSDC) come sua parte integrante, ma anche le aree della cooperazione allo sviluppo, dell'aiuto umanitario, della politica commerciale, dell'allargamento e della politica di vicinato. Inoltre, il Trattato identifica una connessione tra queste aree e alcune politiche tradizionalmente considerate interne all'Unione, ma che hanno una rilevanza per la sua azione esterna: ad esempio quelle relative ai settori dell'energia, dell'ambiente, delle questioni migratorie e così via. Le norme principali in tema di azione esterna dell'Unione europea sono contenute nel Titolo V del

Trattato sull'Unione europea e nella Parte V del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea. I principi fondamentali dell'azione internazionale dell'Unione non sono stati alterati dal Trattato di Lisbona e restano quelli che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale (articolo 21.1 TUE). Tuttavia, il Trattato di Lisbona non si limita ad enunciare i principi dell'azione esterna dell'Unione ma indica anche un modus operandi per la sua attuazione. Il Trattato prevede infatti che l'Unione si adoperi “per sviluppare relazioni e istituire partenariati” con i paesi terzi e le organizzazioni che condividono gli stessi principi, e fa un esplicito riferimento alla promozione di soluzioni multilaterali ai problemi comuni, in particolare nell'ambito delle Nazioni Unite (articolo 21.1 TUE). Il contributo più significativo del Trattato di Lisbona alla definizione dell'azione esterna dell'Unione è la formulazione del principio di “coerenza” – tra i vari settori dell'azione esterna e tra questi e le altre politiche – e l'attribuzione della realizzazione di questo principio al Consiglio dell'Unione europea e alla Commissione europea, assistiti dall'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza (articolo 21.3 TUE). In questa norma, il Trattato definisce l'ambito di riferimento dell'azione esterna dell'Unione sia in relazione alle politiche che all'architettura istituzionale. La Politica estera e di sicurezza comune, che “riguarda tutti i settori della politica estera e tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione, compresa la definizione progressiva di una politica di difesa comune che può condurre a una difesa comune” - è inserita pienamente in questo contesto, ma allo stesso tempo si differenzia dalle altre politiche e resta “soggetta a norme e procedure specifiche” (articolo 24.1 TUE). Queste caratteristiche di diversificazione sono meglio specificate nella parte dedicata alla PESC e PSDC del Trattato sull'Unione europea (Articoli 23-46 TUE) e possono sintetizzarsi come segue: - prevalenza

delle istituzioni a carattere intergovernativo (il Consiglio europeo e il Consiglio dell'Unione europea) rispetto a quelle a carattere sovranazionale (Commissione europea, Parlamento europeo, Corte di giustizia<sup>3</sup>) per la sua definizione, mentre la sua attuazione è affidata in prima istanza all'Alto Rappresentante e agli Stati Membri; - l'unanimità come regola generale per l'adozione delle decisioni del Consiglio dell'Unione europea e del Consiglio europeo e l'esclusione dell'adozione di atti legislativi. Nel tentativo di delineare un quadro coerente di riferimento per la politica estera dell'UE, il Trattato di Lisbona stabilisce i principi che dovrebbero guidare l'azione degli Stati Membri in questo settore: un sostegno attivo e senza riserve alla politica estera e di sicurezza dell'Unione e spirito di lealtà e di solidarietà reciproca (articolo 24.3 TUE). Tuttavia, la portata di questa norma va letta in connessione con le due dichiarazioni sulla PESC (13 e 14) allegate all'Atto finale del Trattato di Lisbona, le quali salvaguardano espressamente le responsabilità e i poteri degli Stati Membri nella formulazione e nella condotta delle loro politiche estere, di sicurezza e di difesa, e contengono un riferimento specifico alla rappresentanza nazionale nell'ambito del Consiglio di sicurezza dell'ONU. Riguardo alla PSDC, il Trattato stabilisce che essa non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi degli Stati membri derivanti dalla loro adesione alla NATO, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto (articolo 42.2 TUE). I principi definiti dal Trattato di Lisbona per la politica estera e di sicurezza dell'Unione vanno nel senso di un'azione esterna dell'UE più inclusiva, multilaterale e coerente. Allo stesso tempo, il Trattato mantiene il carattere di specificità del settore, che risiede in ultima analisi nella predominanza di regole e procedure di tipo intergovernativo, rispetto alle altre politiche esterne. Riconoscendo il ruolo cruciale che gli Stati Membri giocano ancora in questo ambito, i legislatori europei hanno cercato di sviluppare una serie di istituzioni e meccanismi che potessero mitigare la preminenza dei governi

nazionali e creare un ambiente favorevole per un'azione più unitaria ed efficace dell'UE, sia nel processo decisionale interno che sulla scena internazionale.

Il Trattato di Lisbona prevede quindi la realizzazione di una politica estera e di sicurezza comune (PESC) fondata sullo sviluppo della **reciproca solidarietà politica** degli **Stati membri**, sull'individuazione delle questioni di interesse generale e sulla realizzazione di un livello di **convergenza** delle azioni degli Stati membri.

La PESC resta fundamentalmente un settore d'azione **intergovernativo** nel quale il ruolo del Consiglio europeo è preponderante; **l'unanimità continua ad essere la regola** e la maggioranza qualificata viene applicata soltanto per l'attuazione delle decisioni prese dal Consiglio europeo, per le proposte presentate dall'AR su richiesta del Consiglio europeo o per la nomina di un rappresentante speciale. Il **Consiglio europeo** può decidere **all'unanimità di estendere** i casi in cui il Consiglio deliberi a **maggioranza qualificata**.

Il Trattato di Lisbona ha tuttavia modificato il ruolo degli attori della PESC, attraverso la creazione di:

- un **Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza** (AR), che unifica i precedenti ruoli di Alto Rappresentante e Commissario per le relazioni esterne. L'Alto Rappresentante guida la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, **contribuisce con proposte alla sua elaborazione** e la attua in qualità di **mandatario del Consiglio**; assicura la coerenza dell'azione esterna dell'Unione; **presiede il Consiglio "Affari esteri"** ed è uno dei **Vicepresidenti della Commissione**. L'AR rappresenta l'Unione per le materie che rientrano nella politica estera e di sicurezza comune. Conduce, a nome dell'Unione, il dialogo politico con i terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali e in seno alle conferenze internazionali. La nomina ha una durata di cinque anni ed è rinnovabile;
- il **"Servizio europeo per l'azione esterna"** con il compito di assistere l'Alto Rappresentante. Tale Servizio lavora in collaborazione con i servizi diplomatici degli

Stati membri ed è composto da funzionari dei servizi competenti del Segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali. La decisione sull'organizzazione e il funzionamento del Servizio è stata assunta dal Consiglio del 26 luglio 2010. Sulla base di tale decisione: **il Servizio è un organo funzionalmente autonomo**, distinto dalla Commissione e dal segretariato del Consiglio, **posto sotto l'autorità dell'Alto Rappresentante** e costituito da un'amministrazione centrale e dalle delegazioni dell'Unione nei paesi terzi e presso le organizzazioni internazionali;

- un **Presidente del Consiglio europeo** eletto a maggioranza qualificata per un mandato di due anni e mezzo rinnovabile una volta, che assicura la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla PESC, fatte salve le responsabilità dell'Alto Rappresentante. Herman Van Rompuy è stato nominato presidente del Consiglio europeo dal 1° dicembre 2009 e confermato al suo secondo mandato.

#### La Politica di sicurezza e difesa comune

Importanti progressi sono stati compiuti nel settore specifico della politica di sicurezza e difesa comune (PSDC). La **prospettiva di una difesa comune**, o comunque la definizione di una politica di difesa comune, i cui principi erano già stati stabiliti nel trattato di Maastricht, diventa più realistica. La decisione di creare, quando verrà il momento, una difesa comune è adottata dal Consiglio europeo che delibera all'unanimità; essa esige anche l'approvazione di tutti gli Stati membri secondo le proprie procedure costituzionali. Tale politica comune di difesa conferisce all'Unione una capacità operativa basata su strumenti civili e militari. Il Trattato di Lisbona ribadisce che il perseguimento della politica di sicurezza e di difesa comune **non pregiudica il carattere specifico della politica di sicurezza e di difesa** di taluni Stati membri, rispetta gli obblighi derivanti dal Trattato del Nord-Atlantico, per gli Stati membri che ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite la NATO, ed è compatibile con la politica di sicurezza e di difesa comune adottata in tale contesto.

Tra le principali innovazioni si ricordano:

- la possibilità di creare, con decisione del Consiglio che delibera a maggioranza qualificata, una **cooperazione strutturata permanente** in materia di difesa tra gli Stati membri che hanno le capacità militari necessarie e la volontà politica di aderirvi;
- **l'istituzionalizzazione dell'Agenzia europea per la difesa**, posta sotto l'autorità del Consiglio e incaricata di: individuare le esigenze operative; contribuire a individuare e, se del caso, mettere in atto qualsiasi misura utile a rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa; partecipare alla definizione di una politica europea delle capacità e degli armamenti; assistere il Consiglio nella valutazione del miglioramento delle capacità militari. L'obiettivo è quello di mettere in evidenza il suo ruolo ed ottenere il consenso politico sui suoi orientamenti. L'Agenzia europea per la difesa ha sede a Bruxelles;
- **l'istituzione di un fondo iniziale** per finanziare le attività preparatorie delle attività militari dell'Unione europea; il fondo dovrebbe facilitare il dispiegamento delle operazioni militari;
- la **semplificazione** delle condizioni relative alla **minoranza di blocco e al sistema dell'astensione costruttiva** nel quadro delle decisioni PESC.

Il Trattato di Lisbona rafforza inoltre la **solidarietà tra gli Stati membri** attraverso:

- la creazione di una clausola di solidarietà tra gli Stati membri in caso di attacco terroristico o di catastrofe naturale o di origine umana;
- la creazione di una clausola di aiuto e assistenza in caso di aggressione armata.

Per quanto riguarda in particolare le **missioni PSDC**, si segnala che il Trattato ha disposto **l'estensione delle cosiddette missioni di Petersberg** - missioni umanitarie e di soccorso; missioni di mantenimento della pace (*peace-keeping*); missioni di unità di combattimento nella gestione di crisi, comprese le missioni tese al ristabilimento della pace (*peace-making*) - integrandole con ulteriori compiti relativi alle **missioni di disarmo, di consulenza ed assistenza in materia militare, di stabilizzazione al termine dei conflitti**. L'articolo specifica inoltre che tutte queste missioni possono contribuire alla **lotta contro il terrorismo**, anche tramite il sostegno

a paesi terzi per combattere il terrorismo sul loro territorio.

In merito alle missioni, si ricorda che, secondo il Consiglio europeo del dicembre 2008, l'UE dovrebbe essere effettivamente in grado nei prossimi anni, nell'ambito del livello di ambizione stabilito, ossia il **dispiegamento di 60.000 uomini in 60 giorni per un'operazione importante**, nella gamma di operazioni previste dagli obiettivi primari 2010, di pianificare e condurre simultaneamente:

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

### La cooperazione strutturata

Come anticipato, il Trattato di Lisbona dispone che gli Stati membri che rispondano ai criteri più elevati di capacità militari e che hanno sottoscritto gli impegni sulle capacità militari previsti dagli articoli 1 e 2 del protocollo sulla cooperazione strutturata permanente (Protocollo n. 10 del Trattato di Lisbona), possano stabilire una cooperazione strutturata permanente nell'ambito dell'Unione. La procedura prevede che gli Stati membri intenzionati a partecipare alla **cooperazione strutturata** notifichino la loro intenzione al Consiglio e all'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Entro tre mesi dalla notificazione il Consiglio

adotta una **decisione che istituisce la cooperazione strutturata** permanente e fissa l'elenco degli Stati membri partecipanti. Il Consiglio delibera a **maggioranza qualificata** previa consultazione dell'Alto Rappresentante.

In base all'art. 238, par.3, punto a, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea - TFUE, per maggioranza qualificata si intende almeno il 55 % dei membri del Consiglio rappresentanti gli Stati membri partecipanti, che totalizzino almeno il 65 % della popolazione di tali Stati. La minoranza di blocco deve comprendere almeno il numero minimo di membri del Consiglio che rappresentano oltre il 35 % della popolazione degli Stati membri partecipanti, più un altro membro; in caso contrario la maggioranza qualificata si considera raggiunta.

Il **Protocollo n. 10 in materia di cooperazione strutturata permanente** prevede, agli artt. 1 e 2, che essa sia aperta ad ogni Stato membro che si impegni, in particolare, a:

- **procedere più intensamente allo sviluppo delle sue capacità di difesa;**
- **fornire entro il 2010**, sia a titolo nazionale, sia come componente di gruppi multinazionali di forze, **unità di combattimento** capaci di intraprendere le missioni previste entro un termine da 5 a 30 giorni, in particolare per rispondere alle richieste dell'ONU e sostenerle per un periodo iniziale di 30 giorni, prorogabile di 120 giorni;
- **riesaminare regolarmente** gli obiettivi relativi al livello delle **spese** di investimento in materia di equipaggiamenti di difesa, alla luce della situazione internazionale e delle responsabilità dell'Unione;
- **ravvicinare**, nella misura del possibile, gli **strumenti di difesa** e prendere misure concrete per rafforzare la disponibilità, interoperabilità, flessibilità e capacità di dispiegamento delle forze;
- **cooperare** per assicurare l'adozione delle misure necessarie per **colmare le lacune** che siano state constatate nel quadro del meccanismo di sviluppo delle capacità;
- **partecipare**, se del caso, allo sviluppo di **programmi comuni** o europei nel quadro delle attività promosse dall'Agenzia europea per la difesa.

L'art. 3 stabilisce che l'Agenzia europea per la difesa contribuisca alla valutazione regolare dei contributi degli Stati membri partecipanti in materia di capacità.

### Il processo decisionale PESC e PESD

Come anticipato, la politica estera e di sicurezza comune – e di conseguenza la PSDC - è soggetta a **norme e procedure specifiche**. Essa è definita e attuata dal Consiglio europeo e dal Consiglio che deliberano all'**unanimità**, salvo nei casi in cui i trattati dispongano diversamente. È **esclusa l'adozione di atti legislativi**.

Il **Consiglio europeo** individua gli interessi strategici dell'Unione e fissa gli obiettivi della sua politica estera e di sicurezza comune.

Il **Consiglio** elabora tale politica nel quadro delle linee strategiche definite dal Consiglio europeo.

L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza e gli **Stati membri** attuano la politica estera e di sicurezza comune, ricorrendo ai mezzi nazionali e a quelli dell'Unione.

Gli **Stati membri si concertano** in sede di Consiglio europeo e di Consiglio su qualsiasi questione di politica estera e di sicurezza di interesse generale per definire un approccio comune. **Prima di intraprendere qualsiasi azione** sulla scena internazionale o di assumere qualsiasi impegno che possa incidere sugli interessi dell'Unione, ciascuno Stato membro consulta gli altri in sede di Consiglio europeo o di Consiglio.

In materia di politica estera e di sicurezza comune la **procedura legislativa ordinaria non si applica**. La disciplina di tale settore è affidata alle **decisioni europee** adottate dal Consiglio europeo e dal Consiglio all'**unanimità** - salvo i casi previsti di voto a maggioranza qualificata da parte del Consiglio (*vedi oltre*) – su **iniziativa** di uno Stato membro, **su proposta** dell'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza, o **su proposta** di quest'ultimo con l'appoggio della Commissione.

In caso di astensione dal voto, ciascun membro del Consiglio dei ministri può motivare la propria astensione con una dichiarazione formale. In tal caso non è obbligato ad applicare la decisione europea, ma accetta che

questa impegni l'Unione. In uno spirito di reciproca solidarietà, lo Stato membro interessato si astiene da azioni che possano contrastare o impedire l'azione dell'Unione basata su tale decisione. Qualora i membri del Consiglio dei ministri che motivano in tal modo l'astensione rappresentino almeno un terzo degli Stati membri che totalizzano almeno un terzo della popolazione dell'Unione, la decisione non è adottata.

Per quanto riguarda in particolare le **missioni PSDC**, il Consiglio adotta le relative decisioni stabilendone l'obiettivo, la portata e le modalità generali di realizzazione. L'Alto Rappresentante, sotto l'autorità del Consiglio e in stretto e costante contatto con il comitato politico e di sicurezza, provvede a coordinare gli aspetti civili e militari di tali missioni.

Nel quadro di tali decisioni, il Consiglio può affidare la realizzazione di una missione a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie per tale missione. Tali Stati membri, in associazione con l'Alto Rappresentante, si accordano sulla gestione della missione. Gli Stati membri che partecipano alla realizzazione della missione informano periodicamente il Consiglio dell'andamento della missione, di propria iniziativa o a richiesta di un altro Stato membro. Gli Stati membri partecipanti investono immediatamente il Consiglio della questione se la realizzazione di tale missione genera conseguenze di ampia portata o se impone una modifica dell'obiettivo, della portata o delle modalità della missione. In tal caso il Consiglio adotta le decisioni necessarie.

In deroga alla **regola generale dell'unanimità**, il **Consiglio** delibera a **maggioranza qualificata** nel settore della politica estera e di sicurezza comune quando adotta una decisione europea – che non abbia implicazioni militari o rientri nel settore della difesa – relativa a:

- un'azione o una posizione dell'Unione, sulla base di una decisione europea del Consiglio europeo relativa agli interessi e obiettivi strategici dell'Unione;
- un'azione o una posizione dell'Unione in base a una proposta dell'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza presentata in seguito a una richiesta specifica rivolta a quest'ultimo dal Consiglio europeo di sua



iniziativa o su iniziativa dell'Alto Rappresentante;

- l'attuazione di una decisione europea che definisce un'azione o una posizione dell'Unione;
- la nomina di un rappresentante speciale.

Se un membro del Consiglio dichiara che, per **vitali ed espliciti motivi di politica nazionale**, intende opporsi all'adozione di una decisione europea che richiede la maggioranza qualificata, non si procede alla votazione. Il Ministro degli affari esteri dell'Unione cerca, in stretta consultazione con lo Stato membro interessato, una soluzione accettabile per quest'ultimo. In mancanza di un risultato il Consiglio, deliberando a maggioranza qualificata, può chiedere che della questione sia **investito il Consiglio europeo**, in vista di una decisione europea all'unanimità.

Il **Consiglio europeo** può decidere **all'unanimità di estendere** i casi in cui il Consiglio deliberi a **maggioranza qualificata**.

### Il controllo sulla PESC

Sotto il profilo del **controllo parlamentare** in tale ambito, il Parlamento europeo acquisisce in linea generale il diritto di essere informato (o consultato), il diritto di controllo (interrogazioni, dibattiti) e di voto del bilancio PESC.

In base al Trattato di Lisbona, il **Parlamento europeo** è consultato regolarmente dall'Alto

Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza comune sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica di sicurezza e di difesa comune ed è tenuto al corrente della sua evoluzione. L'Alto Rappresentante provvede affinché le opinioni del Parlamento europeo siano debitamente prese in considerazione. I rappresentanti speciali possono essere associati all'informazione del Parlamento europeo. Il Parlamento europeo può rivolgere interrogazioni o formulare raccomandazioni al Consiglio e all'Alto Rappresentante. Il Trattato prevede inoltre che il Parlamento europeo svolga **due volte l'anno** il dibattito sui progressi compiuti nell'attuazione della politica estera e di sicurezza comune, compresa la politica di sicurezza e difesa comune.

Si ricorda inoltre che è stata da poco istituita la **Conferenza per il controllo parlamentare** sulla politica estera e di sicurezza comune (**PESC**) e sulla politica di sicurezza e difesa comune (**PSDC**), composta da delegazioni dei Parlamenti nazionali degli Stati membri dell'Unione europea e del Parlamento europeo.

La **competenza della Corte di giustizia** è invece **limitata** alla delimitazione fra la PESC e gli altri settori di intervento dell'UE nonché al controllo della legalità delle decisioni europee che comportano misure restrittive nei confronti dei privati.

## L'Alto Rappresentante dell'Unione europea per gli affari esteri e la politica di sicurezza

Il trattato di Lisbona crea la funzione di Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza che ha il compito di guidare la politica esterna dell'Unione europea (UE).

In precedenza le attribuzioni dell'Alto rappresentante competevano a due personalità distinte in seno all'UE:

- l'Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune (PESC) e
- il commissario responsabile delle relazioni esterne.

Il trattato di Lisbona quindi riunisce nelle mani di un'unica persona le competenze relative alla politica estera e di sicurezza comune. In questo modo l'azione esterna dell'UE guadagna coerenza, efficacia e visibilità.

Nonostante l'Alto Rappresentante dell'Unione non è l'unico ad avere il compito di rappresentare l'UE all'esterno. Il trattato di Lisbona infatti assegna anche al presidente del Consiglio europeo il compito di rappresentare al suo livello l'UE all'esterno, senza nulla togliere alle attribuzioni dell'Alto Rappresentante. Il testo però non precisa come

il lavoro vada suddiviso tra queste due personalità e lascia quindi alla pratica il compito di decidere sui due ruoli.

## Attribuzioni

L'Alto Rappresentante partecipa attivamente alla politica estera e di sicurezza comune dell'Unione. Innanzitutto contribuisce all'**elaborazione** di tale politica con proposte che presenta al Consiglio e al Consiglio europeo e assicura l'**attuazione** delle decisioni adottate in quanto mandatario del Consiglio.

L'Alto Rappresentante ha inoltre una funzione **rappresentativa**. Conduce il dialogo politico con i paesi terzi ed esprime la posizione dell'Unione nelle organizzazioni internazionali. Dal momento che prende il posto dell'Alto Rappresentante per la PESC e del commissario incaricato delle relazioni esterne, l'Alto Rappresentante ha ereditato le loro rispettive attribuzioni:

- in seno al Consiglio deve assicurare la coerenza e la continuità dei lavori nell'ambito della politica estera dell'UE e dunque presiede il consiglio affari esteri;
- in seno alla Commissione è incaricato delle responsabilità che incombono a tale istituzione

nel settore delle relazioni esterne. Deve altresì vigilare sul coordinamento della politica estera con le altre politiche e gli altri servizi della Commissione.

## Nomina

L'Alto Rappresentante è designato dal Consiglio europeo che delibera a maggioranza qualificata e con l'accordo del presidente della Commissione. Il Consiglio europeo può porre fine al mandato secondo la medesima procedura.

Data l'importanza della sua funzione, l'Alto Rappresentante è anche uno dei vicepresidenti della Commissione. A tale titolo egli è sottoposto al voto di approvazione del Parlamento europeo così come il presidente e gli altri membri della Commissione. Il trattato sull'UE precisa che nel caso di mozione di censura votata dal Parlamento nei confronti della Commissione, l'Alto Rappresentante deve abbandonare le funzioni che esercita in seno alla Commissione, mentre può mantenere le responsabilità che detiene in seno al Consiglio fino alla formazione della nuova Commissione.

## Il Servizio europeo per l'azione esterna (SEAE)

Il Trattato prevede che, nell'esecuzione delle sue funzioni, l'Alto Rappresentante si avvalga di un Servizio europeo per l'azione esterna (articolo 27.3 TUE). L'organizzazione e il funzionamento del SEAE, come indicato dal Trattato di Lisbona, sono fissati da una decisione del Consiglio, che delibera su proposta dell'Alto Rappresentante, previa consultazione del Parlamento europeo e previa approvazione della Commissione (articolo 27.3 TUE). Il SEAE è stato istituito con una decisione del Consiglio il 26 luglio 2010, seguita da due regolamenti (sul personale e finanziario) e una risoluzione del Parlamento europeo per l'adozione del bilancio del Servizio. Questi atti legislativi hanno concluso un periodo di complessi negoziati, iniziati con una proposta dell'AR/VP sull'istituzione e sul funzionamento del SEAE del 25 marzo 2010 e caratterizzato da un dibattito intenso,

soprattutto con gli Stati Membri e il Parlamento europeo. In particolare, il Parlamento è stato assertivo nella definizione del suo ruolo ed è riuscito a trasformare l'obbligo di consultazione previsto dal Trattato in una co-decisione de facto<sup>4</sup>. Il SEAE è stato istituito il 1 dicembre 2010 ed è diventato operativo il 1 gennaio 2011, con il trasferimento di 1.643 funzionari dalla Commissione europea e dal Segretariato generale del Consiglio. La regola di un terzo del personale totale del SEAE proveniente rispettivamente dal Segretariato Generale del Consiglio, dalla Commissione e dagli Stati Membri sarà applicata con una certa flessibilità, così che nel 2013 i funzionari UE dovrebbero rappresentare il 60% del totale a livello di amministratori (AD) ed i diplomatici nazionali almeno il 33% del totale, mentre la parte restante sarà coperta da Esperti Nazionali Distaccati dagli Stati Membri<sup>5</sup>. Il Servizio cerca

dunque di dare attuazione ad un progetto ambizioso di fondere almeno tre culture differenti: quella comunitaria ereditata dalla Direzione generale per le Relazioni esterne (DG RELEX) e per lo Sviluppo (DG DEVELOPMENT) della Commissione europea, che rappresenta la maggioranza all'interno del Servizio; quella derivata dalla Policy Unit e dalle strutture di gestione delle crisi della Direzione Generale E del Segretariato del Consiglio; e le culture diplomatiche nazionali di ventisette Stati Membri.

L'assetto istituzionale che è seguito all'entrata in vigore del Trattato di Lisbona non è stata lineare e l'organigramma del SEAE è cambiato più di dieci volte dal gennaio 2011. Questa situazione può essere spiegata con la mancanza di indicazioni specifiche all'interno del Trattato di Lisbona relative alla nuova istituzione, ma va analizzata anche alla luce dell'evoluzione che ha caratterizzato la cooperazione europea in materia di politica estera, dalla Cooperazione politica europea alla PESC. L'approccio pragmatico e graduale è sempre stato un tratto distintivo di questo settore d'integrazione, che risente anche della necessità di accomodare gli interessi spesso divergenti dei governi nazionali e delle istituzioni europee. Nell'evoluzione del SEAE, questo è stato esasperato dalla mancanza di una visione strategica sullo sviluppo complessivo della nuova istituzione ed ha lasciato spazio ad iniziative pionieristiche da parte delle istituzioni coinvolte o addirittura di singoli funzionari. Una revisione dell'assetto organizzativo del Servizio è prevista nel 2013. Riguardo alla struttura del SEAE, essa è attualmente dotata di un'amministrazione centrale composta dall'Alto Rappresentante e da un sorta di quadrumvirato, che include un Segretario generale esecutivo (il diplomatico francese Pierre Vimont), un Direttore Generale Amministrativo (l'ex Segretario generale della Commissione europea, il britannico David O'Sullivan), un Vice Segretario generale e Direttore Politico (la diplomatica tedesca Helga Schmid) e un Vice Segretario Generale per gli Affari inter-istituzionali (il diplomatico polacco Maciej Popowski). Il Dipartimento per gli Affari politici, che è posto alle dipendenze del Direttore Politico, è una struttura complessa che include due Divisioni per il Coordinamento

politico e la Pianificazione strategica, più una Divisione per il Comitato Politico e di Sicurezza. Altri elementi cruciali del SEAE sono i Rappresentanti speciali dell'UE, che rappresentano l'AR/VP in paesi e regioni caratterizzati da crisi o da conflitti, promuovendo le politiche e gli interessi dell'Unione e contribuendo agli sforzi di consolidamento della pace, della stabilità e dello Stato di diritto. Anche le strutture di gestione delle crisi, collocate nel Segretariato Generale del Consiglio prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, sono state integrate nel SEAE con un legame diretto con l'AR/VP. Queste strutture comprendono il Comitato militare (EUMC), il Centro operativo (quando attivato) per la conduzione di missioni militari dell'UE (Ops Centre), lo Staff militare (Military Staff), il Dipartimento per la gestione delle crisi e la pianificazione (CMPD) e la Capacità di pianificazione e condotta civile (CPCC). A queste è stata di recente affiancata la Divisione per la politica di sicurezza e la prevenzione dei conflitti, originariamente collocata nel Dipartimento per le Questioni globali e multilaterali, che si occupa di non proliferazione, prevenzione dei conflitti, costruzione della pace, mediazione e sanzioni. Infine, il gruppo di strutture collegate alla gestione delle crisi è completato dal Dipartimento per la risposta alle crisi e il coordinamento operativo e dal Centro di intelligence (INTCEN), simbolicamente collocati a metà tra le strutture PSDC e l'AR/VP. Un Dipartimento tematico per le Questioni globali e multilaterali affianca cinque Dipartimenti geografici per l'Asia e il Pacifico; l'Africa; l'Europa e l'Asia centrale; il Nord Africa, il Medio Oriente, la Penisola araba, l'Iran e l'Irak; le Americhe, ed un Dipartimento per l'Amministrazione e il bilancio. Infine, il Trattato ha integrato nel SEAE lo Strumento di politica estera (FPI), che gestisce gli strumenti finanziari di assistenza esterna dell'UE relativi alla Cooperazione con i paesi industrializzati, lo Strumento di stabilità, il bilancio PESC, le Azioni di comunicazione e di diplomazia pubblica, e le Missioni di osservazione elettorale. Il Dipartimento FPI è gestito dalla Commissione, ma collocato all'interno del SEAE: la Commissione rimane

responsabile per l'attuazione di questi strumenti, ma agisce sotto la responsabilità dell'AR/VP nella sua capacità di Vice Presidente della Commissione. La programmazione di altri strumenti, quali il Fondo europeo di sviluppo e lo Strumento per il vicinato europeo, è condivisa tra SEAE e Commissione, ma l'attuazione resta affidata ai relativi Servizi della Commissione e posta sotto la responsabilità del Commissario di riferimento (cfr. infra par. 3.2). Infine, il Trattato stabilisce che il Servizio operi in collaborazione con i servizi diplomatici degli Stati Membri (articolo 27.3 TUE). Questa norma risulta particolarmente rilevante in relazione a quei settori che sono ancora gestiti dalle diplomazie nazionali: i servizi consolari (tra i quali i visti Schengen), di rapporto ed intelligence, di coordinamento dell'aiuto umanitario ed evacuazione dei cittadini UE in caso di crisi o disastri naturali. Una costante interazione tra SEAE e capitali nazionali, così come tra le Delegazioni UE e le ambasciate degli Stati Membri, è fondamentale al fine di ridurre il rischio di avere "ventisette più una" diplomazie al servizio dell'UE.

### **Le Delegazioni dell'Unione europea presso paesi terzi ed organizzazioni internazionali**

Dal conferimento della personalità giuridica all'Unione europea nel suo complesso discende anche il diritto di legazione attivo e passivo. La più importante novità al riguardo è la trasformazione delle 141 Delegazioni della Commissione in Delegazioni dell'Unione europea e la loro integrazione all'interno del SEAE. Non si tratta di un mero cambiamento nominale: mutano, infatti, considerevolmente i compiti delle Delegazioni. Se prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona queste si limitavano a rappresentare la Commissione nelle sue principali funzioni nei paesi terzi - essenzialmente relative al commercio ed alle politiche di sviluppo, ora esse rappresentano l'Unione europea nel suo insieme. Le nuove Delegazioni si occupano anche di rappresentare la politica estera dell'Unione, avendo acquisito le competenze che prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona erano affidate allo Stato che deteneva la Presidenza semestrale dell'Unione. In sostanza, la Delegazione

dell'UE in un paese terzo coordina e rappresenta le posizioni dell'Unione per l'intera gamma delle sue funzioni. Questo non significa certo che le Delegazioni dell'Unione stiano per sostituirsi alle rappresentanze diplomatiche dei paesi membri, tuttavia queste ultime dovranno collaborare in modo sinergico con le prime, come richiesto dall'art. 32 TUE. Inoltre, il fatto che le posizioni di politica estera dell'UE siano ora rappresentate da diplomatici dell'Unione, piuttosto che da diplomatici nazionali a rotazione semestrale, è un elemento che favorisce la percezione dell'Unione da parte dei paesi terzi come attore relativamente più unitario e credibile. Una delle maggiori sfide che hanno caratterizzato la trasformazione delle Delegazioni della Commissione in Delegazioni dell'Unione europea ha riguardato la questione del coordinamento e della rappresentanza della posizione comune europea presso le organizzazioni internazionali in materia di competenze concorrenti tra l'UE e gli Stati Membri. Prima dell'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Commissione europea era rappresentata in varie forme presso le organizzazioni Internazionali. Ad esempio, faceva parte di vari organi gestionali e consultivi in seno ad organizzazioni quali l'Organizzazione mondiale per la sanità (OMS) ed aveva lo status di osservatore presso una serie di convenzioni internazionali, come ad esempio la Convenzione di Ottawa sulle mine antiuomo. Si poneva dunque la questione se lo status che la Commissione deteneva presso tali organizzazioni e convenzioni dovesse passare alle delegazioni dell'UE<sup>7</sup>. Queste avrebbero dovuto farsi carico di una serie di attività connesse con i compiti di coordinamento e di rappresentanza della posizione comune, come redigere le prime bozze di dichiarazioni comuni, presiedere le riunioni di coordinamento, fungere da mediatore tra le varie posizioni degli Stati Membri e riportare ai relativi gruppi di lavoro basati a Bruxelles. In sostanza, le nuove Delegazioni dovevano assumere funzioni prima detenute dalla presidenza, dalla Commissione e dal Segretariato del Consiglio. Tuttavia, non tutti gli Stati Membri si sono trovati d'accordo con questa interpretazione del Trattato. In sostanza, hanno obiettato che, poiché le dichiarazioni di

cui sopra, che una volta impegnavano solo la Commissione, impegnano ora l'Unione europea nel suo complesso, richiedono un elevato grado di coordinamento fra gli Stati Membri.<sup>8</sup> Il Ministero degli esteri britannico è giunto a diramare, nell'estate 2011, un'istruzione ai propri diplomatici, che prevedeva nientemeno che il blocco di tutte le dichiarazioni che non contenessero la precisazione secondo la quale la Delegazione dell'UE parla a nome dell'Unione nelle aree di sua competenza previo accordo con gli Stati Membri. L'impasse, che è al contempo politico e giuridico, non sembra essere stato risolto nemmeno in seguito all'accordo tra la Commissione ed il Servizio europeo per l'azione esterna, raggiunto nel gennaio 2012<sup>9</sup>. In sintesi, come è stato riconosciuto anche dai rapporti dello stesso SEAE, mentre l'adattamento delle Delegazioni alle nuove disposizioni del Trattato di Lisbona si è rivelato efficace nel caso dei rapporti bilaterali, non altrettanto si può dire con riferimento a quelli multilaterali. Tutta una serie di problematiche giuridiche, legate in particolar modo alla divisione di competenze tra l'Unione europea e gli Stati Membri, nonché alla difficoltà di adattarsi ai complessi meccanismi istituzionali delle organizzazioni internazionali, hanno ostacolato la trasformazione delle delegazioni della Commissione in Delegazioni dell'UE presso le organizzazioni internazionali. Inoltre, gli stessi paesi terzi hanno avuto difficoltà a comprendere la portata di queste trasformazioni e, di conseguenza, a sostenere le richieste dell'Unione per ottenere uno status rafforzato per le proprie delegazioni, come è avvenuto presso le Nazioni Unite.<sup>11</sup>

### **Il Ruolo della Commissione europea**

La Commissione europea, al pari del Parlamento europeo, ha tradizionalmente rivestito un ruolo minore all'interno della Politica estera e di sicurezza comune, da sempre dominata dagli Stati Membri e dall'istituzione che li rappresenta, cioè il Consiglio dell'Unione europea. Diversa è la questione se prendiamo invece in considerazione l'intera gamma dell'azione esterna, tradizionalmente gestita dalla Commissione stessa. Con l'avvento del Servizio europeo per l'azione esterna, molte

competenze della Commissione sono state integrate nel nuovo Servizio, come dimostra il fatto che la Direzione generale per le Relazioni esterne, la c.d. DG RELEX, è stata quasi interamente trasferita nel nuovo organo creato dal Trattato di Lisbona. L'integrazione non è avvenuta però completamente, nel senso che la Commissione continua a gestire da sola una serie di politiche esterne (sviluppo, allargamento, commercio, assistenza umanitaria), mentre in altri casi ne esercita la gestione insieme con il SEAE, come avviene ad esempio nel caso della Politica europea di vicinato (PEV), al quale si rimanda infra al par. 3.2. Inoltre, continua a rivestire un ruolo importante nella gestione della dimensione esterna delle politiche interne, come ad esempio ambiente, energia, ecc. In tutti questi casi la nuova questione che si pone è se Commissione e SEAE riusciranno ad instaurare un modus operandi collaborativo, creando delle efficaci sinergie. In caso contrario, il raggiungimento della tanto agognata coerenza orizzontale – relativa cioè alle varie articolazioni interne alle istituzioni ed organi dell'Unione europea – nell'azione esterna dell'Unione europea sarebbe pregiudicato. Inoltre, si correrebbe il rischio che la dicotomia tra Commissione e Consiglio, tipica del periodo pre-Lisbona, sia sostituita da una nuova dicotomia, questa volta tra Commissione e SEAE.

Garante della coerenza tra Commissione e SEAE e tra le diverse articolazioni della Commissione con rilevanza esterna è l'Alto Rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, nella sua capacità di Vice Presidente della Commissione stessa. A questa figura è infatti demandato il coordinamento delle relazioni esterne della Commissione. In particolare, nell'aprile 2010 è stato creato il Gruppo di Commissari per le Relazioni esterne, guidato per l'appunto da Catherine Ashton, che funge da primus inter pares all'interno del gruppo<sup>12</sup> e comprendente i seguenti commissari: Stefan Füle (allargamento e Politica europea di vicinato), Kristalina Georgieva (cooperazione internazionale, aiuto umanitario e risposta alle crisi), Andris Piebalgs (sviluppo), Karel de Gucht (commercio) e Olli Rehn (affari economici e monetari). Inoltre, con l'esclusione del settore della PESC e di altri casi previsti

esplicitamente dal Trattato, la Commissione è tenuta ad assicurare la rappresentanza esterna dell'UE, ai sensi dell'art. 17 TUE. Questo significa che è responsabilità dei servizi della Commissione rappresentare l'UE nelle materie esterne di sua competenza (commercio, sviluppo, ecc.) e nella dimensione esterna delle politiche interne (energia, ambiente, trasporti, immigrazione, ecc.). Al livello politico, sarà il Commissario corrispondente a farsi carico della rappresentanza.<sup>13</sup> Più complessa è la situazione quando la materia ricade in parte sotto la PESC ed in parte sotto altre politiche, come ad esempio le questioni climatiche discusse in seno alle conferenze delle Nazioni Unite sul cambiamento climatico o le questioni attinenti alla cooperazione su scala globale discusse in seno al G20. Il fatto che l'Alto Rappresentante, che detiene la rappresentanza della PESC, sia anche Vice Presidente della Commissione, dovrebbe facilitare le cose,<sup>14</sup> ma non sempre questo avviene automaticamente. Al più alto livello politico, mentre la rappresentanza in ambito PESC è affidata al Presidente del Consiglio europeo, quella nelle altre materie è invece affidata al Presidente della Commissione. Spesso negli incontri al vertice, soprattutto quelli di carattere multilaterale, sono trattate entrambe le questioni e dunque l'UE è rappresentata sia dal Presidente del Consiglio europeo sia dal Presidente della Commissione.

### **Il Ruolo del Parlamento europeo**

Il ruolo del Parlamento europeo in materia di politica estera è tradizionalmente stato marginale. Anche il progressivo rafforzamento dei poteri del Parlamento, che è stato una costante di tutte le modifiche dei Trattati da Maastricht a Lisbona, non ha riguardato direttamente la PESC. Tuttavia, occorre considerare come, da un lato, nell'attuazione del Trattato di Lisbona, il Parlamento abbia saputo negoziare in maniera efficace e credibile con le altre istituzioni ed organi, tanto da rafforzare nella sostanza i propri poteri informativi e consultivi in materia di politica estera, di sicurezza e difesa europea. Dall'altro, bisogna sottolineare come alcune nuove disposizioni del Trattato di Lisbona, pur non concernendo esplicitamente la Politica estera, di sicurezza e difesa, hanno comunque accresciuto

il potere internazionale del Parlamento europeo. L'attuale articolo 36 TUE afferma che "L'Alto Rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza consulta regolarmente il Parlamento europeo sui principali aspetti e sulle scelte fondamentali della politica estera e di sicurezza comune e della politica di sicurezza e di difesa comune e lo informa dell'evoluzione di tali politiche". Il precedente articolo (articolo 21 TUE) riferiva l'obbligo di consultazione alla Presidenza semestrale. In effetti, l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, con "l'unione personale" delle cariche di Alto Rappresentante per la PESC e di Commissario per le Relazioni Esterne, ha reso più evidente la necessità di un controllo del Parlamento sulla nuova figura istituzionale. Il nuovo Alto Rappresentante/Vice Presidente della Commissione, insieme con il Presidente e gli altri membri della Commissione, è soggetto ad un voto di assenso da parte del Parlamento europeo. Inoltre, giova ricordare che, prima che il Parlamento approvi la nuova Commissione, ogni candidato Commissario viene audito dalla competente commissione parlamentare. Al di là delle disposizioni dei Trattati, bisogna ricordare come il Parlamento europeo abbia ottenuto un rafforzamento dei poteri di controllo in materia di politica estera, sicurezza e difesa in seguito ai negoziati condotti con il Consiglio e l'AR/VP sulla creazione del SEAE. Benché la decisione del Consiglio del 26 luglio 2010 sull'organizzazione ed il funzionamento del SEAE non contemplasse alcun ruolo per il Parlamento, quest'ultimo aveva un potere di co-decisione e, quindi, di veto, sulle proposte di regolamenti (sul personale e finanziario), nonché sul bilancio del nuovo Servizio. Nel corso dei negoziati inter-istituzionali sulla creazione del servizio diplomatico europeo, il Parlamento è riuscito a collegare i propri poteri consultivi sulla decisione con i poteri di co-decisione sui due regolamenti e sul bilancio del Servizio, ottenendo una serie di importanti concessioni dal Consiglio e dall'AR/VP. A questo scopo, è utile ricordare la Dichiarazione dell'AR/VP sulla Responsabilità democratica, allegata alla risoluzione del Parlamento europeo dell'8 luglio 2010. In questa Dichiarazione, viene riaffermato che l'Alto

Rappresentante/Vice Presidente si impegna a ricercare le opinioni del Parlamento sui principali aspetti e scelte di base della PESC. In particolare, tutti gli scambi di vedute che possano condurre all'adozione di mandati e strategie nella sfera della PESC devono aver luogo in un formato appropriato. Ad esempio, la pratica di tenere incontri consultivi congiunti sarà rafforzata ed i briefing che verranno dati nel corso di questi incontri si focalizzeranno sulle missioni finanziate dal bilancio dell'Unione europea. Inoltre, nel caso in cui l'AR/VP fosse impossibilitato a partecipare ai dibattiti in plenaria sulla PESC/PSDC, il Parlamento ha insistito ed ottenuto che Catherine Ashton sia sostituita da un rappresentante della Presidenza a rotazione o del trio di Presidenze, avendone informato il Parlamento. Vengono inoltre confermate le disposizioni dell'accordo inter-istituzionale del 2002, che prevedevano una limitata possibilità di accesso per i membri del Parlamento europeo a documenti contenenti informazioni di carattere confidenziale in materia di PESC e PSDC.<sup>16</sup> Rispetto all'accordo del 2002, vengono ampliate le possibilità per i parlamentari europei di accesso ai documenti di carattere confidenziale, che vengono trasmessi dall'Alto Rappresentante su richiesta del Presidente della Commissione Affari esteri del Parlamento o del Presidente del Parlamento. La Dichiarazione sulla responsabilità democratica conferma altresì l'applicazione in toto della nuova procedura di bilancio introdotta dal Trattato di Lisbona al bilancio PESC, che deve essere caratterizzato da maggiore trasparenza, in modo da rendere possibile l'identificazione delle spese per le maggiori missioni PSDC al suo interno. Con riguardo al secondo punto, l'articolo 218.6 del TFUE nella versione modificata dal Trattato di Lisbona dispone che i trattati internazionali stipulati dall'Unione europea nelle materie per le quali è prevista la procedura legislativa ordinaria sul piano interno, necessitano della previa approvazione del Parlamento europeo. È stato ai sensi di questa disposizione che l'11 febbraio 2010, a poco più di due mesi dall'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, il Parlamento ha potuto rigettare un Accordo concluso tra l'Unione europea e gli Stati Uniti il 30 novembre 2009

sul trasferimento dei dati bancari verso gli Stati Uniti per finalità antiterroristiche, meglio conosciuto come Accordo "SWIFT". L'Assemblea di Strasburgo ha ritenuto, infatti, che l'accordo SWIFT non tenesse in debito conto i diritti di privacy dei cittadini europei, i cui dati bancari avrebbero dovuto essere trasmessi alle autorità americane senza sufficienti garanzie circa un loro utilizzo in linea con il diritto alla riservatezza previsto dalla legislazione dell'Unione e degli Stati Membri. Alla fine, il Parlamento ha dato il proprio assenso ad un nuovo testo che prevede maggiori garanzie per i cittadini dell'UE, entrato in vigore il primo agosto 2010. Sempre con riferimento al ruolo del Parlamento europeo in materia di accordi internazionali, occorre rilevare come, ai sensi dell'articolo 218.10 TFUE, questo debba essere "immediatamente e pienamente informato in tutte le fasi della procedura". Ai fini di rendere realmente operativa questa disposizione, il Parlamento ha cercato di specificarla nel nuovo accordo-quadro con la Commissione, negoziato e firmato nel 2010<sup>17</sup>. In particolare, il nuovo accordo prevedeva che: 1) Non solo il Parlamento europeo dev'essere pienamente ed immediatamente informato in tutte le fasi della procedura, comprese quella relativa alla definizione delle direttive del negoziato, ma i suoi commenti devono essere tenuti debitamente in conto da parte della Commissione nelle varie fasi del negoziato. Questa deve spiegare se e come le richieste del Parlamento siano state incorporate nei testi durante i negoziati. Nel caso in cui non siano state accolte, la Commissione è tenuta ad indicarne i motivi (art. 24); 2) al Parlamento europeo dev'essere consentito l'accesso a tutti i documenti, compresi quelli negoziali 3) quando la Commissione rappresenta l'Unione in conferenze internazionali, essa facilita la partecipazione, di una delegazione di deputati del Parlamento europeo, in qualità di osservatori, alle delegazioni dell'Unione, in modo che lo stesso sia immediatamente e pienamente informato sullo svolgimento della conferenza (art. 25). Ovviamente, queste disposizioni si applicano alle relazioni tra il Parlamento e la Commissione. In ogni caso, la reazione del Consiglio rispetto al testo finale

dell'accordo interistituzionale tra Parlamento e Commissione non è stato positivo. Il Consiglio ha, infatti, dichiarato la propria intenzione di sottoporre alla Corte di Giustizia tutti gli atti

adottati in applicazione dell'accordo quadro inter-istituzionale che riterrà essere contrari ai propri interessi.

## La struttura politico - militare dell'Unione Europea

Il Consiglio dell'Unione Europea decide della politica relativa al coinvolgimento dell'Unione in tutte le fasi e per tutti gli aspetti della gestione delle crisi, comprese le decisioni di espletare i compiti di Petersberg in conformità all'articolo 23 del trattato UE. Le decisioni prese all'interno del quadro istituzionale unico rispettano le competenze della Comunità europea e garantiscono la coerenza tra i pilastri conformemente all'articolo 3 del trattato dell'UE.

Tutti gli Stati membri possono partecipare a pieno titolo e a condizioni di parità a tutte le decisioni e deliberazioni del Consiglio e dei suoi organi in merito alle operazioni dirette dall'UE. Il coinvolgimento di mezzi nazionali da parte degli Stati membri in tali operazioni si basa sulla loro decisione sovrana. Gli Stati membri partecipano al Comitato ad hoc dei contributori conformemente alle disposizioni di cui all'articolo 24 del trattato dell'UE.

I Ministri della difesa vengono coinvolti nella politica europea comune in materia di sicurezza e difesa (PESD) partecipando ai Consigli "Affari generali" quando siano previste discussioni o consultazioni inerenti alla PESD e per fornire gli opportuni orientamenti in merito.

In seno al Consiglio sono stati istituiti i seguenti organi politici e militari permanenti:

- il **Comitato politico e di sicurezza (CPS)** permanente, con sede a Bruxelles, composto di rappresentanti nazionali a livello di alti funzionari/ambasciatori. Il CPS è il fulcro della politica europea in materia di sicurezza e di difesa (PESD) e della politica estera e di sicurezza comune; in particolare Il CPS tratta tutte le questioni relative alla PESC, compresa la PESD, conformemente alle disposizioni del trattato dell'UE e fatta salva la competenza della Commissione Europea. In caso di operazioni di gestione militare delle crisi, il CPS assicura, sotto l'autorità del Consiglio, il controllo politico e la direzione strategica dell'operazione,

esaminando tutte le opzioni praticabili per la risposta dell'Unione, nel quadro istituzionale unico e fatte salve le procedure decisionali e di applicazione proprie di ciascun pilastro. Il CPS fornisce inoltre orientamenti al Comitato militare.

il **Comitato militare (MC)**, composto dei Capi di Stato maggiore della difesa dei Paesi membri e rappresentati dai loro delegati militari. L'MC si riunisce a livello dei Capi di Stato maggiore della difesa se e quando necessario; esso offre consulenze militari e formula raccomandazioni al CPS ed assicura la direzione militare di tutte le attività militari nell'ambito dell'U.E.. Il Presidente dell'MC, preferibilmente un ex capo di Stato maggiore della difesa di uno Stato membro dell'UE, è di nomina generale o ammiraglio a quattro stelle. È selezionato dai capi SMD degli Stati membri secondo procedure approvate e nominato dal Consiglio su raccomandazione del CMUE riunito a livello di capi SMD. Partecipa alle riunioni del Consiglio quando si devono prendere decisioni con implicazioni in materia di difesa.

- lo **Stato maggiore (MS)**, in seno alle strutture del Consiglio, fornisce consulenza e sostegno in campo militare alla PESD, compresa l'esecuzione delle operazioni di gestione militare delle crisi sotto la guida dell'UE. Lo Stato maggiore assicura il tempestivo allarme, la valutazione della situazione e la pianificazione strategica nell'ambito dei compiti di Petersberg, compresa l'identificazione delle forze europee nazionali e multinazionali.

### Le operazioni di gestione delle crisi

Grazie al raggiungimento dell'accordo con la NATO per l'utilizzo di assetti e risorse, per evitare tra l'altro costose duplicazioni, l'Unione Europea, a partire dai primi mesi del 2003, ha dato avvio alle proprie Operazioni per la Gestione delle Crisi (CMO - Crisis Management Operations).



A partire dal 1 gennaio di quest'anno, infatti, l'Unione ha assunto la responsabilità della missione di polizia internazionale presente in Bosnia Erzegovina (EUPM) rilevando la precedente missione (IPTF, International Police Task Force) condotta, fin dal 1996, dalle Nazioni Unite.

Dal 31 marzo sempre di quest'anno, inoltre, l'Unione ha rilevato la NATO nella gestione della operazione di mantenimento della pace in FYROM (Operazione Concordia). Questa operazione costituisce un vero e proprio banco di prova per eventuali e più impegnative future missioni.

L'Italia contribuisce a tutte e due le missioni con uomini e mezzi dell'Esercito e dell'Arma dei Carabinieri.

L'Unione Europea, infine, dietro richiesta del Consiglio di Sicurezza dell'Organizzazione delle Nazioni Unite, ha recentemente disposto l'invio di un proprio contingente militare, a guida francese, nella Repubblica Democratica del Congo.

L'Italia, stante il contemporaneo impegno umanitario in Iraq, parteciperà a questa

missione, denominata "Artemis", con l'invio di alcuni ufficiali di collegamento.

Per l'assolvimento dei suddetti impegni particolari responsabilità cadono sulla Presidenza Italiana in quanto, nel corso del secondo semestre 2003, dovrà essere avviato il processo di valutazione in merito alla probabile evoluzione dell'Operazione Concordia e ad eventuali nuove missioni. Particolare attenzione viene data, inoltre, allo studio ed alla preparazione di una missione di supporto alla pace in Bosnia (in sostituzione della Forza di Stabilizzazione della NATO - SFOR), sulla quale le autorità politiche europee ed i governi dei Paesi membri hanno già da tempo espresso positivamente la propria volontà.

In questo quadro l'Italia riveste un ruolo determinante sia nello svolgimento delle Esercitazioni di Crisis Management (CME - CMX) previste per l'anno in corso sia nell'avvio del processo di pianificazione per l'anno 2004.

## Il contributo italiano alla Difesa europea

Il contributo italiano alla Difesa Europea è di tutto rilievo ed è coerente con quello dei maggiori contributori europei.

In tema di Capacità Interforze, l'Italia ha reso disponibile il nostro Comando Operativo di Vertice Interforze di Centocelle come "framework" per un comando a livello strategico, da integrare con elementi multinazionali se chiamato a svolgere il ruolo di Comando dell'operazione.

Per quanto riguarda le quattro forze armate, invece, il contributo alle Forze Europee si può così quantificare:

- 
- **Componenti di Comando e Controllo delle singole Forze Armate:**
- 
- **Forze terrestri** fino ad un massimo di circa quattro Brigate (12.500 - 14.500) e comprendenti:
  - truppe alpine;
  - truppe aviotrasportate;
  - truppe meccanizzate o blindate;

- assetti del genio e per la bonifica da ordigni esplosivi;
- forze speciali;
- assetti della sanità militare;
- elicotteri;
- assetti per la difesa batteriologica e chimica;
- assetti e personale specializzati per la cooperazione civile-militare.

- **Forze navali** (19 unità) comprendenti:
  - l'incrociatore Garibaldi;
  - altri mezzi di superficie;
  - vettori aerei imbarcati;
  - nave oceanografica e navi di supporto;
  - forze anfibe ;
  - forze speciali.
- **Forze aeree** (18 velivoli) comprendenti:
  - vettori aerei da difesa e combattimento;
  - aerei da trasporto;
  - elicotteri per il soccorso (Search and Rescue);
  - sistemi di difesa aerea basati a terra;
  - personale e mezzi del genio campale.

- **Forze dei Carabinieri** che consistono in:
  - una MSU (unità specializzata multinazionale);
  - personale con funzione di Polizia Militare.

L'Italia, inoltre, contribuisce largamente a numerose **Formazioni Multinazionali** a

**connotazione europea** che costituiscono, al momento, il nucleo delle Forze di reazione rapida di cui intende dotarsi l'Unione Europea:

- EuroMarfor
- EuroFor
- Spanish Italian Amphibious Force (SIAF)
- Multinational Land Force (MLF).

## European Council conclusions on security and defence, 22/06/2017

### Internal security and the fight against terrorism

1. The European Council strongly condemns the recent terrorist attacks and stands united and firm in the fight against terrorism, hatred and violent extremism. These acts have strengthened our resolve to cooperate at EU level so as to enhance our internal security: we will fight the spread of radicalisation online, coordinate our work on preventing and countering violent extremism and addressing the ideology, thwart the financing of terrorism, facilitate swift and targeted exchanges of information between law enforcement authorities, including with trusted partners, and improve the interoperability between databases.

2. Industry has its own responsibility to help combat terrorism and crime online. Building on the work of the EU Internet Forum, the European Council expects industry to establish an Industry Forum and to develop new technology and tools to improve the automatic detection and removal of content that incites to terrorist acts. This should be complemented by the relevant legislative measures at EU level, if necessary. It calls for addressing the challenges posed by systems that allow terrorists to communicate in ways that competent authorities cannot access, including end-to-end encryption, while safeguarding the benefits these systems bring for the protection of privacy, data and communication. The European Council considers that effective access to electronic evidence is essential to combating serious crime and terrorism and that, subject to appropriate safeguards, the availability of data should be secured.

3. The agreement on the Entry/Exit System, which is expected shortly, and the finalisation

before the end of the year of a European Travel Information and Authorisation System (ETIAS) will pave the way for their rapid implementation, thus enhancing external border control and internal security while taking into account specific situations in Member States which still do not fully apply the Schengen acquis. In that context, the European Council invites the Commission to prepare, as soon as possible, draft legislation enacting the proposals made by the High Level Expert Group on interoperability.

4. We need to accelerate our collective efforts to share knowledge on foreign terrorist fighters as well as home-grown radicalised individuals and take forward policy and legal measures to manage the threat.

5. The European Council underlines the importance of providing support to the victims of terror acts.

### External security and defence

6. The European Council reiterates its commitment to strengthening EU cooperation on external security and defence so as to protect the Union and its citizens and contribute to peace and stability in its neighbourhood and beyond. Together with all its diplomatic and civil capabilities, the EU brings a unique mix of possibilities to this enterprise. As reflected in the Council conclusions of 18 May and 19 June 2017, significant progress has been achieved in implementing the EU Global Strategy in the area of Security and Defence and the Joint Declaration signed in Warsaw by EU and NATO leaders. The transatlantic relationship and EU-NATO cooperation remain key to our overall security, allowing us to respond to

evolving security threats, including cyber, hybrid and terrorism. The European Council welcomes the establishment in Helsinki of a European Centre of Excellence for Countering Hybrid Threats. The high-level conference on security and defence held in Prague on 9 June 2017 underlined both the complementarity between the EU and NATO and the need to step up European efforts to strengthen our defence related research, capabilities and operations.

7. The joint development of capability projects commonly agreed by Member States to fill the existing major shortfalls and develop the technologies of the future is crucial to fulfil the level of ambition of the EU approved by the European Council in December 2016. The European Council welcomes the Commission's communication on a European Defence Fund, composed of a research window and a capability window, and is looking forward to its swift operationalisation. It calls for rapid agreement on the proposal for a European Defence Industrial Development Programme with a view to its swift implementation, before more comprehensive programmes can be envisaged in the medium term. The European Council calls on Member States to identify suitable capability projects for the European Defence Fund and for the European Defence Industrial Development Programme. The European Council invites the Member States to further work on options for the joint procurement of capabilities within the European Defence Fund based on sound financing mechanisms. The objective is to deliver capabilities, ensure a competitive, innovative and balanced basis for Europe's defence industry across the EU, including by cross border cooperation and participation of SMEs, and to contribute to greater European defence cooperation, by exploiting synergies and mobilising EU support in addition to

Member States' financing. European defence industrial development will also require EU support for SME and intermediate (mid-cap) investments in the area of security and defence. In this respect, the European Council recalls its invitation to the European Investment Bank to examine steps with a view to supporting investments in defence research and development activities.

8. To strengthen Europe's security and defence in today's challenging geopolitical environment and to help reach the level of ambition of the EU expressed in the EU Global Strategy, the European Council agrees on the need to launch an inclusive and ambitious Permanent Structured Cooperation (PESCO). A common list of criteria and binding commitments, fully in line with Articles 42(6) and 46 TEU and Protocol 10 to the Treaty - including with a view to the most demanding missions - will be drawn up by Member States within three months, with a precise timetable and specific assessment mechanisms, in order to enable Member States which are in a position to do so to notify their intentions to participate without delay. This work has to be consistent with Member States' national defence planning and commitments agreed within NATO and the UN by Member States concerned. Concrete collaborative projects and initiatives should also be identified in support of PESCO's common goals, commitments and criteria.

9. To strengthen the EU's rapid response toolbox, the European Council agrees that the deployment of Battlegroups should be borne as a common cost by the EU-managed Athena mechanism on a permanent basis. It also urges the Council to speed up its work on greater responsiveness of the civilian crisis management.

10. The European Council will come back to these issues at one of its next meetings.

## **Istituita la Cooperazione strutturata permanente (PESCO), con la partecipazione a 25 Stati membri**

Gli Stati membri dell'UE uniscono le forze per potenziare la sicurezza e la difesa nel quadro della cooperazione strutturata permanente (PESCO).

L'11 dicembre 2017 il Consiglio ha adottato una decisione che istituisce la cooperazione strutturata permanente (PESCO), meno di un mese dopo aver ricevuto una notifica congiunta

degli Stati membri circa la loro intenzione di parteciparvi.

I 25 Stati membri partecipanti alla PESCO sono: Austria, Belgio, Bulgaria, Cipro, Croazia, Estonia, Finlandia, Francia, Germania, Grecia, Irlanda, Italia, Lettonia, Lituania, Lussemburgo, Paesi Bassi, Polonia, Portogallo, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia, Spagna, Svezia e Ungheria. Il 13 novembre 2017 i ministri di 23 Stati membri hanno firmato una notifica congiunta sulla cooperazione strutturata permanente (PESCO) e l'hanno trasmessa all'alto rappresentante e al Consiglio. Il 7 dicembre 2017, anche l'Irlanda e il Portogallo hanno notificato la loro intenzione di unirsi alla PESCO.

La cooperazione strutturata permanente nel settore della politica di sicurezza e di difesa è stata introdotta dal trattato di Lisbona, che prevede la possibilità di una collaborazione più stretta tra alcuni Stati membri dell'UE nel settore della sicurezza e della difesa. Tale quadro permanente per la cooperazione in materia di difesa consentirà agli Stati membri che lo desiderano e sono in grado di farlo di sviluppare congiuntamente capacità di difesa, investire in progetti comuni e accrescere la prontezza e il contributo a livello operativo delle rispettive forze armate.

La decisione del Consiglio che istituisce la PESCO definisce:

l'elenco degli Stati membri partecipanti

l'elenco degli **impegni comuni** ambiziosi e più vincolanti assunti dagli Stati membri partecipanti, tra cui **"aumentare periodicamente e in termini reali i bilanci per la difesa** al fine di raggiungere gli obiettivi concordati"

la **governanza** della PESCO, con un **livello generale** che mantenga la coerenza e l'ambizione della PESCO, integrato da procedure specifiche di governance a **livello di progetto**

accordi amministrativi, comprese le funzioni di segretariato per la PESCO a livello di progetto e il finanziamento

Gli Stati membri partecipanti alla PESCO hanno anche adottato una dichiarazione contestualmente all'adozione della decisione che istituisce la PESCO. La dichiarazione esprime soddisfazione per l'accordo politico che individua **un elenco iniziale di 17 progetti** da realizzare nell'ambito della PESCO. I progetti riguardano settori quali la formazione, lo sviluppo di capacità e la prontezza operativa nel settore della difesa. È previsto che questi progetti iniziali siano formalmente adottati dal Consiglio all'inizio del 2018.

## Le iniziative e i progetti attualmente in essere

Nonostante il tortuoso sviluppo sperimentato nel settore della sicurezza e della difesa sin dalle origini del processo di integrazione europea – con il fallimento originario della Comunità europea di difesa e poi i lenti passi segnati dai trattati di Maastricht, Amsterdam, Nizza e Lisbona – è possibile riscontrare recenti importanti progressi in questo campo, sottolineati anche nel corso del dibattito. Tra questi spiccano la creazione del comando militare per le missioni non esecutive Ue, la nascita di un Fondo europeo per la difesa (*European Defence Fund*, Edf), l'accordo per la realizzazione di una revisione coordinata annuale sulla difesa (*Coordinated Annual Review on Defence*, Card) in qualche modo simile a un "semestre europeo" di coordinamento sulla

pianificazione militare, e soprattutto la prossima attuazione della PeSCo.

In primo luogo, l'istituzione di un comando militare Ue per la pianificazione e condotta di operazioni militari (*Military Planning and Conduct Capability*, Mpcc) non di combattimento – quali ad esempio addestramento, contrasto alla tratta di migranti, ecc. – rappresenta una svolta importante nella condivisione delle risorse e attività a livello europeo, dal momento che queste tipologie di missioni erano prima gestite dai rispettivi comandi nazionali di volta in volta incaricati di guidarle.

Grazie all'esito positivo della riunione del Consiglio Affari esteri dello scorso marzo, la nascita di un quartier generale europeo (di fatto se non di nome) rende possibile l'adozione di un approccio autonomo dell'Ue alla proiezione

delle forze e incentiva un crescente coordinamento tra le operazioni condotte in ambito civile e militare.

In secondo luogo, il Piano d'azione europeo in materia di difesa (*European Defence Action Plan*, Edap) ha previsto tra l'altro la creazione dell'Edf, che co-finanzia e facilita investimenti in progetti congiunti di sviluppo di capacità militari, che rappresentano a loro volta i "mattoni" per la costruzione della difesa comune.

Come evidenziato da Roberta Pinotti, grazie all'Edf non sarà più necessario fare riferimento a progetti di tipo duale civile-militare, ma si dà dignità e importanza ai necessari finanziamenti specifici nel settore della difesa. L'Edf, inoltre, stimolando sia la ricerca tecnologica che l'attività industriale, con un bilancio di circa 1,5 miliardi di euro l'anno dal 2021 tra finanziamenti per la "finestra per la ricerca" ("*research window*") e co-finanziamenti per la "finestra per le capacità" ("*capability window*") incentiverà la messa a sistema delle spese militari a livello Ue, sfruttando così i benefici offerti dalle economie di scala.

Come più volte accennato durante il dibattito, coordinata annuale sulla difesa, strumento in grado di incentivar maggiore cooperazione tra gli Stati membri e di ottimizzare le spese militari attraverso un approccio basato sul criterio di trasparenza. La Card, prevista dalla Strategia globale dell'Ue, è attualmente nel periodo di prova necessario per rendere effettiva la sua completa attuazione nel corso del 2018. Affinché ciò avvenga, è necessario poter attingere a tutte le informazioni riguardanti le capacità degli Stati membri, tramite la cooperazione degli stessi con l'Agenzia europea per la difesa (*European Defence Agency*, Eda) e l'aggiornamento del suo database. Una volta completata la fase di raccolta dei dati, l'Eda dovrà proporre una "*Card Analysis*", orientata all'identificazione di trend comuni in materia di difesa, che sarà oggetto di dibattito tra gli Stati membri e che condurrà alla scrittura di un rapporto finale, a cura della stessa Agenzia.

A ciò si aggiungono gli importanti passi avanti fatti dall'Ue per l'avvio della PeSCo, un progetto previsto dal quadro normativo delineato dal Trattato di Lisbona per la creazione di una cooperazione permanente in materia di difesa tra gli Stati membri in grado di

parteciparvi e decisi a farlo. La piena attuazione di tale iniziativa, lanciata con la notifica di interesse da parte di 23 Stati membri il 13 novembre, permetterà un maggiore coordinamento delle attività degli Stati partecipanti in materia di sicurezza e difesa, andando a costituire un primo esempio di "integrazione differenziata". Come evidenziato a più riprese nel corso del dibattito, la PeSCo è strettamente collegata ai progetti sopraccitati poiché sarà finanziata dall'Edf e i suoi sviluppi saranno costantemente monitorati dalla Card.

Tutte le menzionate novità riguardanti il settore di sicurezza e difesa a livello europeo sono state incentivate dalla formulazione della Strategia globale dell'Unione, presentata nel giugno 2016, volta a rispondere alla crescente domanda dei cittadini europei a fronte delle minacce esistenti. Entrambe le relatrici, sia Mogherini che Pinotti, hanno posto l'enfasi sulla necessità di adottare un approccio globale comune a tutti gli Stati membri – richiamato dallo stesso titolo del documento presentato dall'Alto Rappresentante – per contribuire a un sempre maggiore coordinamento di sicurezza e difesa a livello europeo e per contrastare in maniera sinergica le minacce precedentemente evidenziate.

Sono quindi evidenti i progressi che l'Europa sta sperimentando in questo campo.

Ciononostante, sarà essenziale un ulteriore sforzo per rendere efficaci e operativi gli strumenti messi in campo, in modo da garantire una decisiva crescita di risultati ed evitare così il ripetersi di non benauguranti precedenti, come quello dei *Battlegroups* dell'Ue. Tali capacità militari europee di reazione rapida, infatti, pur essendo state istituite nel 2007, non sono ancora state impiegate e per questo motivo costituiscono un esempio negativo – anche se, come dichiarato da Federica Mogherini durante il dibattito, hanno avuto il merito di abituare componenti significative delle forze armate degli Stati membri dell'Unione a lavorare insieme.

### **Il coordinamento tra Unione europea e Nato**

Per fornire un quadro comprensivo riguardante il settore europeo della difesa occorre ovviamente tenere conto delle attività svolte dalla Nato e in modo particolare delle tematiche relative al coordinamento tra la Nato e l'Ue, oggetto di dibattito durante l'incontro.

In quest'occasione infatti Federica Mogherini ha più volte messo in risalto lo sviluppo delle relazioni Ue-Nato, menzionando la dichiarazione congiunta stipulata nel luglio 2016 e le successive numerose iniziative intraprese per garantire maggiore coesione e sinergia tra i due partner. Mogherini ha poi rimarcato che tale allineamento tra Ue e Nato non deve impedire la creazione di un'autonomia strategica europea nei confronti degli Stati Uniti. A tal proposito, le linee politiche adottate in materia di difesa dal presidente Trump generano non poche preoccupazioni e interrogativi.

Roberta Pinotti ha successivamente attirato l'attenzione sulla situazione che si potrebbe delineare a seguito dell'uscita del Regno Unito dall'Unione europea.

La realizzazione di questo scenario potrebbe produrre, oltre ai già menzionati sviluppi, anche dei problemi nella cooperazione Nato-Ue. Con l'attuazione della Brexit si suppone infatti che l'impegno del Regno Unito si rivolgerà esclusivamente al contesto transatlantico, lasciando l'Ue orfana di uno degli Stati membri tra i maggiori contributori, in termini sia economici che di risorse militari, ai progetti europei varati in questo ambito.

Accanto ai fattori potenzialmente negativi per il coordinamento delle iniziative tra Ue e Nato, durante il dibattito Mogherini e Pinotti hanno anche menzionato alcuni aspetti particolarmente positivi. L'Unione europea potrebbe beneficiare dell'allineamento con la Nato nello sviluppo di meccanismi volti a favorire la definizione di criteri di convergenza dei bilanci nazionali destinati alla difesa.

In questo modo, come sottolineato a più riprese da Federica Mogherini, gli Stati dell'Unione potrebbero coordinare meglio le proprie spese arrivando a definire degli investimenti comuni a livello europeo, beneficiando delle risultanti economie di scala.

Ciò detto, nonostante la presenza di fattori destabilizzanti, si può notare come il dibattito abbia posto enfasi sulla necessità di uno stretto coordinamento tra Unione europea e Nato nel settore della difesa, affinché si possa vicendevolmente beneficiare della creazione di sinergie ed evitare inutili duplicazioni. Il raggiungimento del massimo coordinamento tra le due organizzazioni resta, dunque, una partita

ancora aperta su cui solo in futuro si riuscirà a trarre un bilancio politico più definito.

### **Il ruolo trainante dell'Italia**

Ricollegandosi all'importanza del coordinamento tra gli Stati membri dell'Unione in materia di difesa, nel corso del dibattito è stato più volte sollevato l'argomento riguardante il ruolo che l'Italia può assumere a tal proposito. La veste che Roma deciderà di ricoprire in questo ambito sarà, infatti, in un certa misura determinante per il futuro del settore.

A causa della Brexit, la *leadership* del progetto di integrazione europea è sempre più saldamente nelle mani di un rinnovato asse franco-tedesco. Nonostante nel 2017 la cooperazione bilaterale tra i due paesi abbia trovato terreno fertile – sia a livello istituzionale (ad esempio all'interno della PeSCo), sia a livello operativo sia, infine, a livello industriale e tecnologico – non è esclusa l'estensione di tale cooperazione preferenziale anche ad altri Stati membri. In quest'ottica, esiste sicuramente un ampio margine di manovra per l'Italia che, per riuscire a trasformare la direttrice bilaterale in un modello cooperativo triangolare, dovrà identificare i settori in cui è capace di offrire un contributo rilevante. Gli ambiti in cui si può esplicitare tale contributo potrebbero essere, tra gli altri, quello spaziale, cibernetico, missilistico, e in generale quello dell'innovazione tecnologica nel settore della difesa<sup>9</sup>.

Definendo i termini della sua partecipazione alla PeSCo, l'Italia potrebbe inoltre svolgere una funzione trainante e rassicuratrice nei confronti degli altri Stati membri dell'Ue e della stessa PeSCo. Una guida della PeSCo puramente franco tedesca potrebbe essere interpretata, infatti, come negativa dagli altri Stati membri, preoccupati di vedere i propri interessi messi in secondo piano in nome delle volontà particolari delle due maggiori potenze europee. In tale contesto, un ruolo più attivo di Italia (e Spagna) potrebbe fare da traino per una maggiore integrazione degli altri Stati membri in grado di contribuire attivamente ai maggiori progetti PeSCo. L'Italia dovrebbe dunque ricalcare il ruolo storicamente appartenutole, favorendo la costruzione di un nocciolo duro di consenso condiviso, convincendo gli Stati meno forti che la messa in comune di risorse e l'integrazione

della difesa a livello europeo avranno diffuse ripercussioni benefiche.

Infine, l'approccio che l'Italia ha storicamente avuto alla sicurezza e alla difesa, con una forte cooperazione civile-militare, non differisce molto dal metodo adottato a livello europeo – basato sul “*comprehensive approach*”, consapevole dell'insufficienza del solo strumento militare per il raggiungimento dei propri obiettivi. Tale congruenza tra metodologie sperimentate a livello nazionale ed europeo rappresenta una solida base di partenza per l'assunzione di un ruolo di spessore dell'Italia nel contesto Ue.

### **PeSCo come esempio per un'Europa “differenziata”**

Gli spunti sulla PeSCo, e sul ruolo trainante che l'Italia può giocare – e ha le carte in regola per farlo – nella difesa europea, aprono la strada per alcune riflessioni riguardanti potenziali accorgimenti per rendere più concreto l'impegno degli Stati membri in materia. Tra questi accorgimenti, due meritano particolare attenzione: una decisiva spinta a favore di una maggiore cooperazione inter-istituzionale e il

lancio di una tipologia di “integrazione differenziata”.

Per quanto concerne la prima questione, Federica Mogherini, facendo riferimento al suo particolare “doppio cappello”, ha sin da subito sottolineato come una maggiore integrazione degli Stati membri nel settore della difesa debba essere favorita da elevati scambi di informazioni e dalla cooperazione con e tra le istituzioni europee. Sebbene con la nascita dell'Edf sia già stata resa operativa una importante collaborazione tra la Commissione europea, il Consiglio e l'Eda, per un progetto ambizioso di difesa europea occorre estendere la sintonia anche al Parlamento europeo, nonché coinvolgere i parlamenti nazionali. Il settore della difesa europea beneficerebbe di una più intensa collaborazione inter-istituzionale quando i compiti potranno essere meglio suddivisi tra i vari attori, mettendo a sistema gli sforzi delle singole istituzioni e favorendo l'armonizzazione delle attività. I passi avanti fatti in questa direzione, anche grazie all'Edf, sono di buon auspicio non solo per la difesa europea, dato che tale cooperazione può offrire buone prassi e lezioni.

## **L'Europa nel 2025: verso un'unione della sicurezza e della difesa**

Le minacce alla sicurezza non sono lontane dai confini dell'Europa e dai nostri concittadini, e l'Europa ha già cominciato a reagire in risposta a queste tendenze. Sono in corso varie iniziative volte ad attuare la strategia globale nel settore della sicurezza e della difesa, a costruire relazioni più strette fra l'UE e la NATO e a permettere agli Stati membri di condurre assieme attività di ricerca nel settore della difesa e di sviluppare assieme capacità di difesa. Si stanno gradualmente gettando le fondamenta di un'unione della sicurezza e della difesa: soltanto proseguendo con determinazione su questa via i cittadini d'Europa si sentiranno e saranno al sicuro. Per realizzare quest'obiettivo dovremo compiere progressi in diversi ambiti, illustrati qui di seguito. In primo luogo, per acquisire maggiore forza e sovranità in un mondo globalizzato gli Stati membri devono cooperare di più all'interno dell'Unione europea, anche nella difesa, sempre nel totale rispetto dei diritti e delle responsabilità costituzionali di ciascun

paese. Una cooperazione sistematica e un'integrazione graduale nel settore della difesa contribuiranno di fatto a salvaguardare la sovranità nazionale di ciascuno. In secondo luogo, storicamente si sono sviluppate percezioni delle minacce e culture strategiche divergenti da uno Stato all'altro. La stessa natura delle minacce è mutata nel corso del tempo: ci troviamo oggi di fronte a minacce ibride e transnazionali e ad un significativo impatto dei conflitti in regioni limitrofe. Un'unione della sicurezza e della difesa mira ad incoraggiare un maggiore allineamento delle culture strategiche e un'interpretazione comune sia delle minacce che delle risposte adeguate. Inoltre, essa implica la condivisione del processo decisionale e dell'azione, così come una maggiore solidarietà finanziaria a livello europeo. In terzo luogo, la natura delle relazioni transatlantiche è in evoluzione, per cui oggi più che mai gli europei devono assumersi maggiori responsabilità per la propria sicurezza. Come

già oggi avviene, l'UE e la NATO continuerebbero a coordinarsi nelle attività di sicurezza militare («hard») e di sicurezza cooperativa («soft»). In parallelo, l'UE costituirebbe l'ambito nel quale i 27 Stati membri (dopo la Brexit), 21 dei quali sono membri dell'alleanza NATO, rafforzerebbero collettivamente la difesa e colmerebbero le carenze esistenti. L'UE a 27 potrebbe così prendere più saldamente in mano le redini della propria sicurezza e compiere un vero balzo in avanti nel contributo offerto alla pace e alla sicurezza internazionali. In quarto luogo, è necessario potenziare l'entità e l'efficienza della spesa per la difesa: la duplicazione delle iniziative intraprese separatamente da ciascuno Stato membro ha un impatto sull'interoperabilità dei rispettivi equipaggiamenti, così come può determinare una mancanza di preparazione e di reattività delle forze armate e lacune nelle capacità di difesa. Per ovviare al problema, gli Stati membri dovrebbero coordinare meglio la spesa. La maggior parte delle risorse finanziarie destinate alla difesa continuerà in ogni caso a essere attinta a fonti nazionali. Tuttavia, un bilancio UE atto a rispecchiare una nuova ambizione nel settore della difesa, abbinato a un Fondo europeo per la difesa di ampie proporzioni, consentirebbe agli europei di spendere meglio e in maniera più efficiente. Il Consiglio europeo potrebbe esaminare in che modo le attuali limitazioni al finanziamento comune degli aspetti militari dell'UE possano essere superate via via che si avvanzerà verso una difesa comune. Infine, la cooperazione sistematica e l'integrazione nel settore presuppongono a loro volta un autentico mercato unico della difesa, il quale implica la necessità di incoraggiare la concorrenza, l'accesso transfrontaliero delle industrie più piccole alla catena di approvvigionamento, la specializzazione, le economie di scala per i fornitori, l'ottimizzazione della capacità di produzione, l'abbassamento dei costi di produzione e la sicurezza dell'approvvigionamento. Il mercato unico della difesa favorirebbe inoltre la ricerca nei settori critici e la nascita di nuove imprese finalizzate a sviluppare le tecnologie fondamentali di cui l'Europa ha bisogno per rispondere alle sfide che le si pongono nel settore della sicurezza. Peraltro, la transizione

avrà un costo e le preoccupazioni legittime dovranno trovare risposta in misure adeguate, senza che venga meno la tutela degli interessi nazionali in materia di sicurezza. Guardando al 2025 sono ipotizzabili tre scenari, in base alla volontà politica degli Stati membri di andare avanti su questi aspetti. Gli scenari, che seguono una logica di progressione nella stessa direzione, tengono tutti conto delle diverse tendenze e spinte strategiche elencate supra. Gli elementi fondanti di ciascuno scenario non sono esaustivi né si escludono a vicenda: mettono piuttosto in luce le diverse componenti dei diversi livelli di ambizione per l'unione della sicurezza e della difesa in termini di solidarietà, operazioni, capacità, industria e impiego delle risorse finanziarie. Gli scenari illustrano in che misura si può liberare il potenziale valore aggiunto dell'UE secondo l'ambizione degli Stati membri. Alcuni degli elementi citati negli scenari sono già in fase di attuazione o di esame. I tre scenari sono meramente illustrativi e non ipotizzano la posizione giuridica e politica definitiva della Commissione. a) Cooperazione nel settore della sicurezza e della difesa In questo scenario la cooperazione fra gli Stati membri dell'UE a 27 nel settore della sicurezza e della difesa sarebbe più frequente che in passato. La cooperazione rimarrebbe in gran parte volontaria e dipenderebbe da decisioni ad hoc via via assunte all'emergere di nuove minacce o crisi. Sebbene la sempre maggiore complessità e instabilità del mondo giustifichino una cooperazione più intensa rispetto ai decenni passati, gli Stati membri non sarebbero vincolati — né politicamente né giuridicamente — a seguire una direzione comune nella sicurezza e nella difesa. Ciascuno Stato membro caso per caso darebbe l'interpretazione e l'espressione volute alla solidarietà. L'Unione europea rimarrebbe in grado di dispiegare missioni civili e missioni e operazioni militari di scala relativamente ridotta a fini di gestione delle crisi; concentrerebbe l'attività principalmente sulle missioni di sviluppo delle capacità, volte a rafforzare e riformare gli apparati di sicurezza e di difesa di paesi partner, migliorando nel contempo la resilienza dell'UE. La guida delle operazioni di più larga scala e più complesse sarebbe affidata agli Stati membri dotati delle maggiori capacità. Il margine di manovra



strategico dell'Unione dipenderebbe in ogni caso dal livello di accordo tra gli Stati membri. L'UE verrebbe a integrare le iniziative dei singoli Stati membri e dei suoi partner fondamentali. Si continuerebbe in particolare a intensificare la cooperazione con la NATO su aspetti quali le minacce ibride, la cibersicurezza e la sicurezza marittima, per i quali l'efficacia della risposta implica una combinazione del potere di coercizione e del potere di persuasione. In caso di compresenza di UE e NATO, tuttavia, la NATO continuerebbe ad affidarsi alle maggiori capacità militari di cui dispone, mentre l'UE sfrutterebbe lo strumentario più ricco a sua disposizione, associando strumenti, meccanismi e azioni più «di persuasione» a missioni e operazioni militari mirate. La risposta alle minacce non convenzionali che stanno a cavallo fra politica interna e politica esterna, quali il terrorismo, le minacce ibride o quelle informatiche, rimarrebbe in larga misura nella sfera nazionale, ma acquisirebbe efficacia grazie al maggiore sostegno a livello di UE. L'Unione europea favorirebbe una maggiore condivisione delle informazioni per migliorare la sensibilizzazione e aumentare la resilienza degli Stati membri. I servizi di sicurezza e di informazione nazionali si scambierebbero informazioni in maniera più sistematica per contribuire a una comprensione migliore e collettiva delle minacce esterne. Gli Stati membri intensificherebbero lo scambio di informazioni sulle minacce e sugli attacchi informatici, il che permetterebbe loro di stabilire a livello nazionale strategie, capacità e risposte più efficaci. L'Unione contribuirebbe direttamente a migliorare la resilienza delle infrastrutture critiche, delle catene di approvvigionamento e, in settori quali l'energia e lo spazio, della società in generale. La guardia di frontiera e costiera europea contribuirebbe al controllo e alla protezione delle frontiere esterne dell'UE. La cooperazione in materia di difesa resterebbe un obiettivo politico. Si lavorerebbe di più insieme, in particolare allo sviluppo di determinate tecnologie critiche o ai fattori logistici necessari per le operazioni militari. La cooperazione s'intensificherebbe soprattutto sotto la spinta dal basso dei fattori economici e tecnologici illustrati supra, ma anche grazie allo sforzo di maggiore trasparenza compiuto dagli Stati

membri nella pianificazione della difesa, alla creazione di un programma UE di ricerca nel settore della difesa e all'istituzione del Fondo europeo per la difesa per sviluppare insieme capacità nuove. Queste iniziative promuoverebbero l'autonomia strategica dell'Europa nelle tecnologie critiche e contribuirebbero a una spesa per la difesa più efficiente. L'industria europea della difesa rimarrebbe tuttavia frammentata: per la maggior parte delle capacità di difesa, in particolare le piattaforme complesse, lo sviluppo e gli appalti resterebbero confinati alla dimensione nazionale; in genere, il lieve incremento della spesa per la difesa degli Stati membri non sarebbe destinato a spese collaborative; di conseguenza solo qualche paese dell'UE, o forse nessuno, manterrebbe forze armate sull'intero spettro. Poiché le attività dell'UE nel settore della sicurezza e della difesa continuerebbero a basarsi sui contributi volontari degli Stati membri, la cooperazione in settori critici quali le capacità di punta risulterebbe insufficiente, con conseguente limitazione della capacità dell'UE di intraprendere le missioni più impegnative. b) Sicurezza e difesa condivise In questo scenario gli Stati membri dell'UE a 27 passerebbero a una condivisione della sicurezza e della difesa, instaurando nel settore una solidarietà finanziaria e operativa molto maggiore, basata su una comprensione più vasta e profonda della rispettiva percezione delle minacce e sulla convergenza delle culture strategiche. L'UE migliorerebbe così la capacità di proiettare potenza militare e di impegnarsi totalmente nella gestione delle crisi esterne e nello sviluppo delle capacità di sicurezza e di difesa dei partner. Migliorerebbe altresì la capacità di proteggere l'Europa nei settori che stanno a cavallo fra politica interna e politica esterna, quali l'antiterrorismo, il contrasto delle minacce ibride e informatiche, il controllo delle frontiere e la sicurezza energetica e marittima. S'intensificherebbe ulteriormente la cooperazione fra l'UE e la NATO, che coopererebbero e si coordinerebbero sistematicamente per mobilitare l'intera gamma dei rispettivi strumenti e meccanismi. Nella sfera esterna l'UE e la NATO potenzierebbero il coordinamento delle azioni di gestione delle crisi e di sviluppo delle capacità, ad esempio

coordinando operazioni di sorveglianza, interventi contro gruppi terroristici o missioni di sicurezza marittima e di protezione delle frontiere. Nel punto d'incontro fra sicurezza interna ed esterna, l'UE interverrebbe in maniera più decisa per affrontare le minacce e le sfide che restano al di sotto della soglia prevista dalla clausola di difesa collettiva del trattato di Washington. Nella gestione delle crisi l'UE aumenterebbe sensibilmente la capacità di proiettare forza militare all'esterno e questo le consentirebbe di condurre operazioni ad alta intensità di contrasto del terrorismo e delle minacce ibride. Le missioni UE — civili e militari — di sviluppo delle capacità salirebbero di livello, contribuendo ad aumentare la resilienza nei paesi sia delle regioni circostanti sia di quelle più lontane. Strutture più efficienti e più solide di gestione delle crisi verrebbero a favorire quest'evoluzione, che implicherebbe anche una maggiore disponibilità degli Stati membri dotati delle forze armate più forti di effettuare insieme missioni e operazioni impegnative di gestione delle crisi a nome dell'Unione, in conformità dell'articolo 44 del trattato sull'Unione europea. Alla maggiore capacità d'azione si abbinerebbe la volontà politica: il processo decisionale diverrebbe più rapido, adattandosi al ritmo di un contesto strategico in rapida evoluzione. A termine l'UE diverrebbe un garante della sicurezza più forte e più reattivo, dotato dell'autonomia strategica che gli permette di agire sia da solo sia insieme ai partner fondamentali. In questo scenario l'UE sarebbe implicata più direttamente nella protezione degli Stati membri e dei cittadini in caso di attacchi o perturbazioni gravi perpetrati contro un paese e/o le sue 14 infrastrutture critiche. L'UE metterebbe gli Stati membri in condizione di cooperare nella segnalazione sistematica degli attacchi informatici; aiuterebbe ad aumentare la resilienza e a potenziare le esercitazioni informatiche includendovi una dimensione di difesa. La cooperazione più intensa e l'effettività dell'azione penale migliorerebbero la capacità di rintracciare e punire i criminali, rafforzando così il deterrente contro gli attacchi informatici. Sistematicamente gli Stati membri si scambierebbero e metterebbero in comune i dati di intelligence (analisi e valutazioni delle minacce) e l'Unione manterrebbe una pressione

particolare sulla lotta al finanziamento del terrorismo, alla criminalità organizzata e al riciclaggio. La guardia di frontiera e costiera europea, potenziata ulteriormente e usata al massimo delle sue potenzialità, controllerebbe e proteggerebbe le frontiere esterne dell'UE operando in sinergia con le forze di difesa. L'Unione intensificherebbe i lavori volti a diversificare le fonti energetiche, sviluppare e promuovere norme di sicurezza energetica, coordinare la preparazione alle minacce sanitarie e migliorare la gestione dei rischi doganali. Infine, l'Unione svilupperebbe ulteriormente i programmi spaziali, offrendo servizi supplementari per la sicurezza e la difesa, fra cui servizi di sorveglianza marittima e delle frontiere, funzioni di ricerca e soccorso o protezione delle comunicazioni delle amministrazioni pubbliche. Si potrebbe estendere l'ambito di applicazione del quadro di sostegno al servizio di sorveglianza e di localizzazione per inserirvi le minacce informatiche o le minacce di altro tipo che interessano i satelliti o le infrastrutture a terra. Nel settore della difesa la cooperazione tra gli Stati membri diverrebbe la norma piuttosto che l'eccezione. Gli Stati membri spingerebbero molto più avanti l'allineamento della pianificazione della difesa, agevolando la cooperazione nelle acquisizioni e nella manutenzione delle capacità e, quindi, migliorando l'interoperabilità. Sarebbero ridotte considerevolmente le duplicazioni fra gli Stati membri; lo sviluppo e l'acquisizione di piattaforme complesse verrebbero gestiti in cooperazione. Potendo contare su un Fondo europeo per la difesa ambizioso, gli Stati membri sarebbero più sistematici nello sviluppare capacità multinazionali in vari settori, fra cui il trasporto strategico, i sistemi aerei a pilotaggio remoto, la sorveglianza marittima, la comunicazione satellitare e le capacità offensive. Queste capacità multinazionali sarebbero sostenute da strutture di pianificazione e di comando e da una logistica congiunte a livello di UE. In particolare, le missioni e operazioni dell'UE riceverebbero sostegno effettivo dalle componenti della forza multinazionale in attesa e da un comando medico e dell'aviotrasporto competente per tutta l'UE, mentre programmi comuni di istruzione e di formazione ed esercitazioni

comuni su vasta scala promuoverebbero una cultura militare europea condivisa. Lo sviluppo delle tecnologie critiche s'iscriverebbe in programmi europei, in particolare nel settore dell'intelligenza artificiale, delle biotecnologie e del supercalcolo. Potrebbe essere istituito un osservatorio europeo per analizzare gli investimenti esteri diretti in tali tecnologie critiche e valutarne il potenziale effetto. Gli europei acquisirebbero incisività grazie all'interoperabilità delle capacità di difesa terrestre, aerea, spaziale e marittima. Le risorse verrebbero usate in modo più razionale grazie alle economie di scala di cui beneficerebbe un'industria della difesa unificata che opera su un mercato dei materiali di difesa a dimensione UE e a condizioni di finanziamento favorevoli alle piccole e medie imprese lungo l'intera catena di approvvigionamento. c) Difesa e sicurezza comuni In questo scenario gli Stati membri approfondirebbero la cooperazione e l'integrazione dirigendosi verso una sicurezza e una difesa comuni. Quest'unione della sicurezza e della difesa muoverebbe dai fattori strategici, economici e tecnologici esistenti su scala mondiale, ma anche dall'impulso politico verso una sicurezza e una difesa comuni in Europa impresso dai cittadini europei. Nel settore della sicurezza e della difesa la solidarietà e l'assistenza reciproca tra Stati membri diverrebbe la norma grazie allo sfruttamento di tutte le possibilità offerte dall'articolo 42 del trattato sull'Unione europea, che comprende la graduale definizione di una politica di difesa comune che conduca a una difesa comune. Nel pieno rispetto degli obblighi degli Stati membri che ritengono che la loro difesa comune si realizzi tramite l'Organizzazione del trattato del Nord Atlantico, la protezione dell'Europa diverrebbe una responsabilità sinergica dell'UE e della NATO. In modo complementare alla NATO, la sicurezza e la difesa europee comuni aumenterebbero la resilienza dell'Europa, proteggerebbero l'Unione da varie forme di aggressione e offrirebbero ai nostri concittadini le rassicurazioni che si attendono. 15 L'UE sarebbe in grado di effettuare operazioni di punta per proteggere meglio l'Europa, comprese in potenza operazioni contro gruppi terroristici, operazioni navali in ambiente ostile o azioni di difesa informatica. Le minacce alla sicurezza sarebbero sistematicamente

monitorate e valutate insieme, in stretta cooperazione con i servizi di sicurezza e di informazione degli Stati membri. La pianificazione di contingenza sarebbe effettuata a livello europeo, avvicinando così la sfera della sicurezza interna a quella della sicurezza esterna. L'interconnessione degli interessi di sicurezza nazionali condurrebbe a interessi di sicurezza autenticamente europei. La maggiore capacità di azione a livello di UE poggierebbe su una maggiore integrazione delle forze di difesa degli Stati membri, che aumenterebbe ulteriormente la solidarietà tra questi. Tali forze sarebbero preposizionate e disponibili permanentemente per un dispiegamento rapido a nome dell'Unione, effettuerebbero periodicamente esercitazioni militari comuni e periodicamente sarebbero formate in accademie europee per la difesa, in modo da favorire la convergenza delle culture strategiche. Sul piano interno l'UE aumenterebbe la propria resilienza e quella degli Stati membri attraverso politiche settoriali su aspetti quali la sicurezza informatica, la protezione delle infrastrutture critiche o il contrasto dell'estremismo violento. Ai fini della sicurezza informatica, l'UE coordinerebbe gli scenari di risposta e gli interventi in caso di attacchi informatici o di ingerenze esterne nei processi democratici degli Stati membri, anche attraverso la condivisione sistematica delle informazioni, la cooperazione tecnologica e la comunanza delle dottrine. La guardia di frontiera e costiera europea farebbe affidamento su forze marittime europee permanenti e su mezzi d'intelligence europei, quali sistemi aerei a pilotaggio remoto o satelliti. Verrebbe istituita una forza europea di protezione civile in grado di reagire rapidamente alle calamità naturali o antropogeniche. Gli accordi permanenti fra Stati membri permetterebbero di spostare rapidamente i materiali militari all'interno dell'Europa. Gli Stati membri sincronizzerebbero totalmente la pianificazione della difesa e le priorità nazionali per lo sviluppo di capacità terrebbero conto delle priorità concordate a livello europeo. Tali capacità sarebbero poi sviluppate in base a una cooperazione stretta, se non addirittura all'integrazione o alla specializzazione. In settori quali lo spazio, la sorveglianza marittima e aerea, le comunicazioni, il trasporto aereo

strategico e l'informatica, gli Stati membri acquisirebbero in comune le capacità, con il sostegno del Fondo europeo per la difesa al fine di garantire risposte immediate. L'Europa sarebbe in grado di dispiegare capacità informatiche offensive e di rilevazione. Sarebbero potenziati sensibilmente i programmi multinazionali di sviluppo e acquisizione collaborativi in settori quali gli aeromobili da trasporto, gli elicotteri, i mezzi di ricognizione o le capacità di difesa CBRN. Tutto questo sarebbe sostenuto da un mercato della difesa autenticamente europeo, completato da un meccanismo europeo di monitoraggio e di protezione delle attività strategiche fondamentali dalle acquisizioni ostili provenienti dall'esterno. Un'apposita Agenzia europea di ricerca nel settore della difesa sosterebbe un'innovazione proiettata nel futuro e contribuirebbe a tradurla nelle capacità militari del domani. Sarebbero messe in comune le conoscenze di avanguardia, così da permettere alla ricerca critica e alle nuove imprese innovative di sviluppare le tecnologie essenziali per superare le sfide di sicurezza che si pongono all'Europa. L'efficienza della spesa per la difesa e risultati maggiori e migliori nel settore sarebbero conseguiti grazie alla giusta combinazione di concorrenza e unificazione, specializzazione, economie di scala, condivisione di costosi mezzi militari e innovazione tecnologica, allo scopo di ottenere il miglior rapporto qualità/prezzo.

## **Prossime tappe**

Il rafforzamento della sicurezza europea è d'obbligo e in questo gli Stati membri sono al posto di comando: a loro spetterà definire e attuare il livello dell'ambizione europea, con il sostegno delle istituzioni dell'UE. Le iniziative attualmente in corso indicano chiaramente che gli Stati membri e le istituzioni dell'UE hanno già intrapreso questa strada. Ma che tempi si danno gli Stati membri per costruire in Europa un'autentica unione della sicurezza e della difesa? In che misura sono pronti ad anticipare il contesto strategico anziché reagirvi? In che misura ritengono che la sicurezza europea sia una responsabilità europea? Le vecchie riserve sono note, e vanno superate. Il futuro dell'Unione europea come progetto di pace per le generazioni successive dipende ora anche

dalla creazione di un'unione della sicurezza e della difesa: spetterà agli Stati membri, nella prospettiva del 2025, decidere il percorso e il ritmo che vogliono seguire per proteggere i cittadini d'Europa.