



Università degli Studi di Trieste

Corso di Laurea in
Scienze internazionali e diplomatiche
classe L-36

Tesi di laurea

Il processo di integrazione militare nell'Unione
europea: analisi storico-giuridica e sviluppi recenti

Laureando
Jacopo Bisiol

Relatore
Chiar.mo Prof.
Roberto Louvin

Anno accademico 2021/2022

INDICE

Elenco delle abbreviazioni	5
Introduzione	7
Parte I. La sfida storica di una difesa collettiva europea	11
1. Difendere l'Europa del Secondo dopoguerra	11
1.1. Il Trattato di Bruxelles e la sicurezza dell'Europa occidentale	11
1.2. La questione del riarmo tedesco e il fallimento della Comunità europea di difesa	12
1.3. Gli Accordi di Parigi	14
2. La timidezza europea e il protagonismo della NATO	16
2.1. La Francia di De Gaulle e il tentativo di rilancio	16
2.2. La Cooperazione politica europea e il rapporto Tindemans	17
2.3. Il rilancio dell'UEO	20
2.4. Verso una politica estera comune: l'Atto unico europeo	21
3. La sicurezza comunitaria dopo Maastricht: PESC e PESD	23
3.1. Il post-89 e l'Unione di Maastricht	23
3.2. Il secondo pilastro di Maastricht: la PESC	25
3.3. Il Trattato di Amsterdam e la riforma della PESC	27
3.4. Da Saint-Malo a Nizza: lo sviluppo della PESD	29
3.5. L'evoluzione dei rapporti UE-NATO: gli Accordi Berlin plus	32
Parte II. Il quadro istituzionale e giuridico della difesa comune dell'Unione Europea...	35
4. Il trattato di Lisbona e il quadro istituzionale attuale	35
4.1. La riforma delle istituzioni comunitarie	35
4.2. Il meccanismo intergovernativo e il processo decisionale	38
4.3. La politica di sicurezza e difesa comune: i principi di solidarietà e flessibilità	40
5. Gli attori comuni della PESC	45
5.1. I comitati intergovernativi: CPS e COREPER	45

5.2.	Gli organi comuni: Alto rappresentante, Segretariato Generale e SEAE	47
5.3.	Le agenzie della PSDC: l'eredità dell'UEO e l'AED	50
6.	Governance, equilibrio istituzionale e legittimità democratica.....	54
6.1.	La <i>governance</i> europea tra interessi statali e istituzioni sovranazionali	54
6.2.	Un complesso equilibrio istituzionale.....	56
6.3.	La crisi di legittimità di PESC e PSDC	58
Parte III. Prospettive di un'Europa della difesa e sviluppi recenti		63
7.	La difesa europea: una politica di contrasti e divergenze	63
7.1.	Le scuole di pensiero in materia di difesa e sicurezza	63
7.2.	Le fratture interne all'Unione	64
7.3.	Gli orientamenti strategici dei singoli Stati	66
8.	Il contesto attuale: l'evoluzione della PSDC e gli effetti della crisi internazionale.....	70
8.1.	Dalla strategia globale del 2016 allo strumento europeo per la pace.....	70
8.2.	La variabile dell'invasione russa dell'Ucraina nello sviluppo della PSDC	73
8.3.	Verso nuovi equilibri continentali	75
9.	Quale futuro per la difesa europea?.....	79
9.1.	L'Unione alla ricerca della propria autonomia strategica	79
9.2.	La difesa europea: una scelta tra configurazioni alternative.....	82
9.3.	Prospettive future: un'incertezza anzitutto politica	84
Conclusioni.....		87
Bibliografia		91

Elenco delle abbreviazioni

AED	Agenzia europea per la difesa
AESD	Accademia europea per la sicurezza e la difesa
AUE	Atto unico europeo
CAE	Consiglio Affari esteri
CAG	Consiglio Affari generali
Capo SDM	Capo di Stato maggiore della difesa
CARD	Revisione coordinata annuale sulla difesa
CDFUE	Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea
CE	Comunità europea
CECA	Comunità europea del carbone e dell'acciaio
CED	Comunità europea di difesa
CEE	Comunità economica europea
CGUE	Corte di giustizia dell'Unione europea
CIG	Conferenza intergovernativa
CIVCOM	Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi
COREPER	Comitato dei rappresentanti permanenti
CPE	Comunità politica europea
CPE	Cooperazione politica europea
CPPTA	Cellula di programmazione politica e tempestivo allarme
CPS	Comitato politico e di sicurezza
EPF	Strumento europeo per la pace
EUGS	Strategia globale dell'Unione europea
EUISS	Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza
EUMC	Comitato militare dell'Unione europea
EUMS	Stato maggiore dell'Unione europea
Euratom	Comunità europea dell'energia atomica
FED	Fondo europeo per la difesa
GPM	Gruppo politico-militare
GUCE	Gazzetta ufficiale delle Comunità europee
GUUE	Gazzetta ufficiale dell'Unione europea
HR	Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza

IESD	Identità europea di sicurezza e difesa
LoI-FA	Letter of Intent-Framework Agreement
MBT	Trattato di Bruxelles modificato
NATO	Organizzazione del Trattato del Nord Atlantico
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e la Sicurezza in Europa
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
PESC	Politica estera e di sicurezza comune
PESCO	Cooperazione strutturata permanente
PESD	Politica europea di sicurezza e difesa
PEV	Politica europea di vicinato
PSDC	Politica di sicurezza e di difesa comune
R&D	Ricerca e Sviluppo
RELEX	Gruppo dei consiglieri per le relazioni esterne
RSUE	Rappresentanti speciali dell'Unione europea
SATCEN	Centro satellitare dell'Unione europea
SEAE	Servizio europeo per l'azione esterna
SGC	Segretariato generale del Consiglio
TFUE	Trattato sul funzionamento dell'Unione europea
TUE	Trattato sull'Unione europea
UE	Unione europea
UEO	Unione europea occidentale
UO	Unione occidentale

Introduzione

L'apparente crisi nel processo di integrazione europea, il crescente deficit di legittimazione delle istituzioni comunitarie, la ragion d'essere di alleanze militari pluridecennali, lo smarrimento del multilateralismo davanti al ritorno della *realpolitik*, ma anche le tensioni internazionali scaturite dallo scoppio del conflitto armato tra Russia e Ucraina, che riporta la guerra nella sua forma più convenzionale – quasi novecentesca – nel cuore dell'Europa. Queste sono solo alcune delle grandi questioni che l'Unione europea è chiamata ad affrontare per salvaguardare la propria leadership di fronte al dinamismo del ventunesimo secolo. Tutte queste sfide sottintendono tuttavia un *leitmotiv* di fondo che ha caratterizzato il dibattito politico degli ultimi settant'anni: come articolare il sistema di difesa dell'Europa? Quale ruolo affidare all'Unione europea nella definizione di tale sistema?

In questo contesto assumono quindi una dimensione emblematica le parole utilizzate dall'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza Josep Borrell all'esordio del suo mandato: '*The European Union has to learn to use the language of power*'¹. La costruzione di un sistema di sicurezza proprio all'Unione europea ha tuttavia incontrato finora ostacoli fattuali e resistenze politiche, che nel corso del tempo hanno reso la prospettiva di una difesa comune agli Stati membri una sorta di tabù.

Il presente lavoro di tesi intende quindi indagare il processo di integrazione in materia di sicurezza e difesa in seno all'Unione europea, cercando di analizzarne nel dettaglio problematiche e opportunità. L'obiettivo è dunque quello di presentare una visione d'insieme sulla questione della difesa dell'Unione europea, capace di intrecciare le dimensioni politica, istituzionale, economica e militare che essa comprende. Per questa ragione il seguente studio si articolerà in tre parti distinte: una prima di carattere storico, una seconda di tipo giuridico-istituzionale ed infine una terza incentrata sugli sviluppi più recenti in materia.

L'approfondimento in via preliminare dei precedenti storici ambisce a ricostruire, seppur sinteticamente, le scelte politiche e gli equilibri internazionali che hanno contribuito alla definizione dell'attuale sistema di difesa del continente europeo. All'indomani del Secondo conflitto mondiale iniziano infatti a delinearsi alcune tendenze di lungo periodo in materia di sicurezza, tra cui la frattura dell'Europa secondo le logiche di un atlante geopolitico scopertosi

¹ Audizione di Josep Borrell, Vicepresidente designato della Commissione Europea e Alto Rappresentante dell'Unione per gli Affari esteri e la politica di sicurezza, Commissione Affari esteri del Parlamento europeo, Bruxelles, 7 ottobre 2019, in www.europarl.europa.eu

bipolare, il protagonismo americano nell'organizzazione della difesa del blocco occidentale e il lento ma fruttuoso processo di integrazione europea. In questo contesto si sviluppano inoltre progetti politici alternativi o quantomeno complementari a quello della NATO, in quanto volti a dare nuova forma alla difesa europea, come quelli della Comunità europea di difesa, dell'Unione europea occidentale e del piano Fouchet. Una cooperazione *europea* in senso stretto nel settore della politica estera e della difesa viene tuttavia raggiunta solo grazie al processo di integrazione cominciato a partire dalla CECA: nel 1992 il trattato di Maastricht istituisce un 'secondo pilastro' che definisce la politica estera e di sicurezza comune dell'Unione (PESC). Le successive riforme di Amsterdam e Nizza operano infine una riorganizzazione sostanziale della PESC, concedendo all'Unione la facoltà di condurre operazioni militari e rinnovando il settore di sicurezza e difesa.

Segue poi una sezione di analisi dell'attuale apparato comunitario in materia di sicurezza e difesa, ovvero così come riformato dall'ultima revisione dei trattati europei, concordata a Lisbona nel 2007. Si cerca quindi di comprendere gli equilibri istituzionali che intervengono nella definizione delle politiche di difesa dell'Unione, ma anche la ripartizione di poteri tra Consiglio europeo, Consiglio dell'Unione europea, Commissione e Alto rappresentante, nonché il funzionamento interno dei loro apparati amministrativi ed organi ausiliari. L'approfondimento delle disposizioni giuridiche dei trattati permette inoltre una breve presentazione dei diversi strumenti e meccanismi a disposizione dell'Unione e dei suoi Stati membri nella conduzione della politica estera e di sicurezza, tra i quali si distingue l'istituto della cooperazione strutturata permanente. Di particolare interesse è infine l'osservazione dei processi di *decision-making*, che permette di constatare i limiti del metodo intergovernativo, caratterizzato dall'effetto paralizzante del voto all'unanimità. Si impone infine una valutazione di carattere politologico della *governance* europea in materia di sicurezza e difesa, che attualmente deve misurarsi con un quadro istituzionale oltremodo complesso e una crisi di legittimità che ne indebolisce l'operato.

La terza e ultima parte propone invece una lettura della difesa europea alla luce dei più recenti sviluppi. Nell'ambito della difesa permangono infatti a livello europeo numerose e profonde divergenze, tanto di carattere politico quanto di cultura strategica o di orientamento internazionale. Un esame più dettagliato dell'evoluzione della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione degli ultimi anni, volto a presentare le strategie globali europee e i nuovi fondi e strumenti in dotazione agli Stati membri, permette infine di comprendere meglio la reazione europea all'invasione russa dell'Ucraina e la trasformazione di alcuni equilibri politici

e militari nel continente. Per quanto riguarda qualche dovuta considerazione circa le prospettive future vengono invece approfondite le ragioni che spingono l'Unione alla ricerca della propria autonomia strategica, nonché le possibili configurazioni di una difesa comune europea.

Infine, nella consapevolezza che i temi trattati in questa tesi sono stati oggetto di ben più ampie e approfondite ricerche di settore, la motivazione che ha stimolato tale studio risiede nella convinzione che l'attuale periodo di crisi nella politica internazionale imponga all'Unione un'accelerazione verso l'integrazione nella difesa tra gli Stati membri, anche attraverso una rivalutazione delle tesi federaliste.

Parte I. La sfida storica di una difesa collettiva europea

1. Difendere l'Europa del Secondo dopoguerra

1.1. Il Trattato di Bruxelles e la sicurezza dell'Europa occidentale

Al concludersi del Secondo conflitto mondiale l'organizzazione di uno stabile sistema di sicurezza collettiva del continente europeo si impone con urgenza tra le priorità del governo statunitense e di quelli dell'Europa occidentale. Nell'immediato dopoguerra, infatti, alla questione in sospeso dell'occupazione della Germania si aggiunge presto la crescente preoccupazione occidentale per la minaccia sovietica.

In questo contesto di forte tensione internazionale la collaborazione tra Stati Uniti, Regno Unito, Francia e Paesi del Benelux² si orienta quindi verso la ricerca di accordi politici e militari per stabilizzare l'Europa occidentale³. Queste premesse portano alla stesura del Trattato di Bruxelles⁴, sottoscritto il 17 marzo 1948 nella capitale belga dai rappresentanti di Regno Unito, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo. Il testo convenuto tra i cinque Paesi ha il duplice obiettivo di consolidare lo sviluppo economico, sociale e democratico⁵ e di creare un sistema di autodifesa collettivo in grado di tutelare i firmatari qualora si fosse ripresentato il rischio di un'aggressione tedesca⁶. L'articolo IV del Patto prevede dunque una clausola di mutua assistenza nella formula di 'aiuto e assistenza con tutti i mezzi militari e di altro genere in loro potere'⁷ tra le parti contraenti⁸, nel pieno rispetto dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite e della leale cooperazione con il Consiglio di Sicurezza. Viene inoltre istituito un *Conseil Consultatif* per facilitare la concertazione tra i firmatari e tra questi ultimi e il Consiglio di Sicurezza e si decide di optare per un trattato multilaterale in forma aperta, così da consentire un'eventuale futura partecipazione di Paesi terzi⁹.

Il repentino avvicinarsi delle dinamiche geopolitiche del dopoguerra rende tuttavia il Patto di Bruxelles un accordo presto superato: la firma del Patto Atlantico, l'esplicitarsi del clima di

² Unione doganale firmata a Londra il 5 settembre 1944 dai rappresentanti dei governi in esilio di Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo, poi divenuta unione economica nel 1958.

³ B. Olivi, R. Santaniello, *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2005, p. 13

⁴ Esso istituisce tra i firmatari la cosiddetta Unione occidentale (UO)

⁵ Trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948, Artt. I-IV

⁶ *Ivi*, Art. VII

⁷ Trad. mia

⁸ L'obbligo di intervento militare è tuttavia subordinato al caso in cui l'aggressione armata si verifichi in territorio europeo, andando quindi ad escludere i territori coloniali e d'oltremare.

⁹ Trattato di Bruxelles del 17 marzo 1948, Art. IX

Guerra fredda nel continente europeo con il blocco di Berlino e la cessione di sovranità formale alle due Germanie provocano un irrigidimento dei blocchi internazionali che marginalizza il ruolo dell'alleanza militare difensiva firmata tra i cinque Paesi. Ecco che l'ipotetica minaccia di un attacco tedesco paventata dal trattato viene sostituita nel giro di pochi mesi da quella ben più concreta di un intervento armato sovietico, che avrebbe chiamato direttamente in causa la responsabilità militare americana secondo i meccanismi previsti dalla NATO¹⁰.

Il protagonismo di Washington all'interno dell'Alleanza Atlantica si riflette nella gestione del sistema di sicurezza dell'Europa occidentale: il rischio di un'espansione autonoma del comunismo a livello globale rappresentato dallo scoppio della guerra di Corea e lo sviluppo di armamenti nucleari da parte dell'Urss convincono la diplomazia statunitense a insistere per il riarmo della Repubblica federale di Germania, in contrasto con lo storico posizionamento geopolitico francese¹¹. La richiesta americana¹² incontra inizialmente l'aperta opposizione del Ministro degli esteri francese ma le insistenze dell'amministrazione Truman e l'eventualità di un precipitoso e incontrollato riarmamento tedesco spingono la Francia alla ricerca di un piano alternativo, che il Primo ministro René Pleven ravvisa nella costituzione di una *comunità europea di difesa*¹³, riprendendo lo schema di integrazione già avviatosi in seguito alla dichiarazione Schuman che avrebbe poi dato luce alla CECA¹⁴.

1.2. La questione del riarmo tedesco e il fallimento della Comunità europea di difesa

L'iniziativa francese viene quindi affidata a Jean Monnet, già artefice della dichiarazione Schuman e indiscusso protagonista delle negoziazioni per la CECA, che immagina un processo di integrazione secondo il modello funzionalista. Propone quindi di estendere la collaborazione nata in seno alla CECA nell'ambito della produzione di acciaio e carbone all'integrazione militare, riprendendo indirettamente la linearità tra un'industria pesante comune e dei settori di difesa nazionale unificati. Monnet opta di fatto per dare seguito all'*Europe des Six*, ovvero al modello di integrazione europea, che avrebbe nel tempo legato indissolubilmente i destini di

¹⁰ Istituita il 4 aprile 1949 a Washington con il Patto Atlantico, la NATO oltre ai cinque firmatari del Patto di Bruxelles comprende tra i Paesi fondatori Canada, Danimarca, Islanda, Italia, Norvegia, Portogallo e Stati Uniti.

¹¹ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer la défense européenne ?*, Parigi, La documentation française, collection Réflexeurope, 2014, p. 13

¹² Il cosiddetto *piano Acheson*, proposto nel settembre 1950 dal Segretario di Stato americano, prevedeva il diretto inserimento di unità tedesche in un comando integrato a guida statunitense.

¹³ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, p. 13

¹⁴ Comunità europea del carbone e dell'acciaio, nata con il Trattato di Parigi del 18 aprile 1951 tra Francia, Repubblica federale tedesca, Paesi Bassi, Italia, Belgio e Lussemburgo. Istituzione europea sovranazionale volta alla condivisione della produzione di carbone e acciaio tra i Paesi firmatari e proposta dal Ministro degli affari esteri francese Robert Schuman nell'omonima dichiarazione del 9 maggio 1950.

Francia e Repubblica federale tedesca con lo scopo di archiviare la secolare rivalità tra i due Paesi. Il cosiddetto piano Pleven viene dunque proposto agli alleati e discusso in occasione di una conferenza diplomatica convocata a Parigi nel febbraio 1951 a cui partecipano i sei Paesi della CECA, con i Paesi Bassi che nella fase iniziale preferiscono la posizione di osservatore esterno¹⁵.

In sede negoziale il piano Pleven incontra tuttavia le perplessità di Washington e Londra e tra gli Stati firmatari emergono contrasti e stasi circa l'assetto istituzionale dell'organizzazione, il suo rapporto con la NATO e la questione di cessione di sovranità. A partire dall'estate 1951 il *memorandum* di Altiero Spinelli, che auspica un approccio federalista e la creazione di uno Stato federale europeo, viene fatto proprio dal governo De Gasperi nel corso delle trattative diplomatiche e porta *de facto* ad un superamento del piano Pleven¹⁶. Si giunge così alla firma del Trattato istitutivo la Comunità europea di difesa da parte dei rappresentanti dei Sei della CECA il 27 maggio 1952. Il contributo federalista degasperiano è quindi integrato nel testo all'art. 38, che conferisce all'organo assembleare della CED ruoli equiparabili ad una *costituente europea*, con l'obiettivo di istituire una Comunità politica europea (CPE) in grado di governare il processo federale¹⁷.

Sul piano formale il trattato sancisce il principio di uguaglianza tra i firmatari, superando il regime di occupazione della Repubblica federale tedesca e riconoscendole nuovamente uno statuto internazionale di piena sovranità, la condivisione di alcuni organi con la CECA¹⁸ e il fondamentale principio di difesa collettiva, che, grazie ai protocolli allegati al trattato, si sarebbe esteso non solo a Stati Uniti e Regno Unito ma sarebbe rientrato all'interno dello stesso meccanismo previsto dall'art. 5 del Patto Atlantico¹⁹.

Il processo di ratifica, che avrebbe fatto entrare in vigore il trattato sulla Comunità europea di difesa, come noto incontra uno dei più grandi colpi d'arresto nel processo di integrazione europea. Contestualmente alle rapide procedure di ratifica da parte di Repubblica federale tedesca, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo, conclusesi entro l'aprile 1954, cresce infatti nell'arena politica francese il dibattito tra *cédistes* e *anticédistes*, che diventa a tal punto acceso da giustificare l'attendismo italiano. Il fronte degli oppositori alla CED, che comprende

¹⁵ G. Salpietro, *L'attualità della Ced*, in *Il Federalista*, 2014 (anno LVI), Numero 3, p. 33

¹⁶ D. Preda, *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della Ced*, in *Il Politico* (Univ. Pavia), 1989, anno LIV n. 4, p. 583

¹⁷ *Ivi*, pp. 580-581

¹⁸ In particolare, si sarebbe giunti ad un'Assemblea integrata a CECA e CED e al conferimento di competenza sulla CED alla Corte di Giustizia già prevista dal Trattato di Parigi istituyente la CECA stessa.

¹⁹ S. Filippi, *L'Esercito Europeo: un tentativo verso la Comunità Europea di Difesa*, in *Informazioni della Difesa*, 2014, Periodico dello Stato maggiore della Difesa N.3, p. 62

trasversalmente comunisti e gollisti contesta non solo il riarmo tedesco, ma anche la cessione di sovranità francese (*‘On réarme l’Allemagne et on désarme la France’*) e il protagonismo americano nella gestione dell’impianto di sicurezza europeo. È questo il contesto politico in cui si inserisce il 30 agosto 1954 la proposta di ratifica del trattato sottoposta dal Presidente del Consiglio Pierre Mendès France all’Assemblea nazionale, che respinge a maggioranza l’integrazione militare della CED²⁰.

La mancata ratifica della Francia, Paese promotore dello stesso progetto, delinea di fatto una doppia tendenza dell’Europa occidentale nei decenni successivi: da una parte, affossato sul nascere un sistema di difesa comune agli Stati della CECA, l’integrazione europea progredirà quasi esclusivamente sul piano economico, dall’altra, la responsabilità della sicurezza europea resterà saldamente nelle mani degli Stati Uniti e rigorosamente inquadrata nell’ambito della NATO²¹.

1.3. Gli Accordi di Parigi

Fallito il piano dell’integrazione militare europea, il riarmo della Repubblica federale tedesca viene inevitabilmente inquadrato all’interno della NATO. Ecco che a poche settimane dal voto dell’Assemblea nazionale francese le diplomazie europee ed americana si attivano per riorganizzare il sistema di difesa comune. Vengono quindi convocate la Conferenza di Londra²² e la Conferenza di Parigi²³ che portano alla firma degli Accordi di Parigi del 23 ottobre 1954. Questi constano di un insieme di protocolli volti a stabilizzare l’impianto di sicurezza dell’Europa occidentale e l’irrisolta questione della Repubblica federale tedesca:

- *Protocollo sulla cessazione del regime di occupazione nella Repubblica Federale di Germania*. Firmato tra Regno Unito, Stati Uniti, Francia e Repubblica federale tedesca, questo accordo concede piena sovranità alla Repubblica federale tedesca (ivi compreso il mantenimento di forze militari) e regola i rapporti tra le forze occupanti alleate e quelle tedesche.
- *Protocollo di adesione della Repubblica Federale di Germania al Trattato dell’Atlantico del Nord*. Firmato tra i Paesi della NATO e la Repubblica federale tedesca, che porterà all’ingresso di quest’ultima il 6 maggio 1955.

²⁰ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, p. 14

²¹ *Ibidem*

²² Anche detta ‘Conferenza delle nove potenze’, svoltasi tra il 23 settembre 1954 e il 3 ottobre 1954 a Londra. Vi partecipano i sei della CECA, Stati Uniti, Regno Unito, Canada e altri paesi della NATO.

²³ Riunione formale che dà seguito alle intenzioni espresse a Londra, tenutasi tra il 20 e il 23 ottobre 1954 a Parigi e affiancata da un Consiglio della NATO.

- *Accordo tra la Repubblica Federale di Germania e la Francia sullo statuto della Saar*²⁴.
- *Protocollo che modifica e integra il Trattato di Bruxelles*, noto come *Modified Brussels Treaty* (MBT). Concluso tra i cinque Paesi firmatari del 1948, questo protocollo invita Italia e Repubblica Federale di Germania ad unirsi al Patto, in modo da estendere a questi ultimi il sistema di mutua tutela previsto dall'articolo IV (divenuto art. V nel MBT) in caso di aggressione esterna. A ciò si aggiunge un accordo sul controllo degli armamenti che impegna la Repubblica federale tedesca a non fabbricare in territorio nazionale armi atomiche, biologiche o chimiche²⁵. I firmatari si impegnano infine nel 'perseguire una politica di pace e di rafforzare la sicurezza, promuovere l'unità e incoraggiare la progressiva integrazione dell'Europa'²⁶. Nasce così l'Organizzazione dell'Unione europea occidentale (UEO) che sostituisce l'Unione occidentale (UO) nata con il Patto di Bruxelles del 1948.

Gli Accordi di Parigi si pongono dunque come soluzione alle questioni rimaste in sospeso a causa della mancata ratifica della CED e della crescita delle tensioni internazionali nel contesto della Guerra fredda. A partire dal 1955 lo sviluppo della difesa europea rimane fattualmente sospeso per decenni: la garanzia ora fornita a Italia e Repubblica federale tedesca dall'art. 5 del Trattato del Nord Atlantico fa venire meno l'urgenza di una più stretta integrazione militare tra paesi europei, mentre l'UEO viene *de facto* marginalizzata sul piano internazionale in quanto incapace di reggere il confronto con le capacità militari della NATO nelle dinamiche interne ai blocchi del bipolarismo.

²⁴ L'accordo darà inizio a una fase transitoria che si concluderà con la firma del Trattato di Lussemburgo del 27 ottobre 1956, che sancisce la riannessione della Saar alla Repubblica federale tedesca.

²⁵ Protocollo III sul controllo degli armamenti del 23 ottobre 1954, Art. 1

²⁶ Protocollo I che modifica e integra il Trattato di Bruxelles del 23 ottobre 1954, Preambolo, trad. mia

2. La timidezza europea e il protagonismo della NATO

La manifesta leadership militare di Washington e la stagione d'integrazione economica inaugurata dalla Comunità economica europea²⁷ fanno sì che nel corso degli anni Sessanta il progetto della difesa comune europea diventi un tabù.

2.1. La Francia di De Gaulle e il tentativo di rilancio

Alcuni tentativi di accelerazione in senso contrario vengono avanzati dalla presidenza De Gaulle²⁸, che nel 1961 avanza il cosiddetto piano Fouchet²⁹, che mira alla costruzione di un'Unione basata su meccanismi intergovernativi e dotata di una politica estera e di difesa comune³⁰. L'idea gollista di un'*Union des Etats* a guida francese incontra tuttavia la bocciatura da parte degli altri cinque Paesi della CEE, che contestano l'assenza dell'approccio federalista di un organo intergovernativo, l'esclusione del Regno Unito, che invece desiderano includere nel percorso di integrazione, e la mancanza di precisazioni circa il rapporto tra l'Unione e la NATO, di cui tutti e sei i Paesi sono membri attivi³¹.

L'iniziativa francese riesce quindi a raggiungere risultati solamente nelle relazioni bilaterali con la Repubblica federale tedesca di Adenauer, con cui De Gaulle firma il 22 gennaio 1963 il Trattato dell'Eliseo. Si tratta di un accordo storico in quanto riafferma senza ambiguità il nuovo percorso di sviluppo comune che Francia e Repubblica federale tedesca hanno deciso di intraprendere una volta conclusosi il Secondo conflitto mondiale. I due Capi di Stato strutturano in modo permanente le relazioni franco-tedesche, impegnandosi in una strettissima collaborazione politica e ministeriale. Ai fini della nostra trattazione sono di rilievo l'istituzione di riunioni trimestrali tra i rispettivi Ministri degli esteri e Ministri della difesa e di incontri bimestrali tra i Capi di Stato maggiore dei due Paesi³². Gli impegni presi in politica estera prevedono che 'I due Governi si consulteranno, prima di prendere qualsiasi decisione, su tutte le questioni importanti di politica estera e, in primo luogo, su quelle di interesse comune, al fine di raggiungere, per quanto possibile, una posizione analoga'³³, mentre nel settore della difesa ci si accorda circa una generica intesa nelle posizioni tattico-strategiche verso una difesa

²⁷ Nata, insieme all'EURATOM, con i Trattati di Roma del 25 marzo 1957 tra i Paesi della CECA.

²⁸ Prima presidenza della Quinta Repubblica francese. De Gaulle è presidente dall' 8 gennaio 1959 al 28 aprile 1969.

²⁹ Dal nome del Presidente della Commissione per lo studio del progetto di un'unione politica europea, Christian Fouchet, politico e diplomatico francese all'epoca ambasciatore di Francia in Danimarca.

³⁰ F. Terpan, *La politique étrangère de sécurité et de défense de l'Union européenne*, Parigi, La documentation française, collection Réflexeurope, 2012, p. 8

³¹ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, p. 15

³² Trattato dell'Eliseo del 22 gennaio 1963, Art. 1, c. 2-3

³³ Trattato dell'Eliseo del 22 gennaio 1963, Art. 2, lett. a), c. 1. Trad. mia

comune, un'intensificazione degli scambi di personale militare tra eserciti e un'elaborazione di piani di armamenti e di finanziamento comuni³⁴.

Il testo di fatto cerca di attuare il piano Fouchet nelle relazioni bilaterali franco-tedesche, dal momento che riprende il concetto secondo il quale per giungere ad una politica comune siano necessarie politiche estere e di difesa condivise. La modalità è ancora una volta quella di un approccio intergovernativo, di un'*Europe des patries*³⁵, che consente di preservare la sovranità nazionale ma al contempo auspica un avvicinamento delle posizioni degli Stati. Il progetto di integrazione europea di De Gaulle infatti è frutto di una concezione dello Stato 'erede della tradizione centralista monarchica e giacobina': per il primo presidente della Quinta Repubblica infatti la cooperazione europea, per quanto necessaria, non può minare il primato della nazione, dello Stato o della sua indipendenza³⁶. La politica estera francese si articola quindi nel ravvicinamento con la Repubblica federale tedesca, nel rigetto dell'adesione britannica alle Comunità europee, nello sviluppo di una forza nucleare autonoma e nell'opposizione all'istituzione di centri di potere sovranazionali³⁷.

La firma del trattato dell'Eliseo non si traduce tuttavia per De Gaulle in una vittoria politica: la mancanza di riferimento nel testo alle relazioni con gli Stati Uniti, con il Regno Unito e con la NATO è infatti contestata dal Bundestag tedesco in occasione dell'approvazione della legge di ratifica al trattato. Il Parlamento tedesco, per evitare il fallimento politico di una mancata ratifica al trattato, opta quindi per l'aggiunta di un preambolo alla legge di ratifica, in cui vengono ribaditi l'impegno nella difesa comune nell'ambito della NATO, lo stretto legame tra Europa e Stati Uniti e il desiderio di ammettere il Regno Unito alle Comunità europee³⁸. Lo sgarbo diplomatico del Bundestag irrita il Presidente francese e di fatto ribadisce nuovamente l'impossibilità europea di procedere ad un progetto di integrazione militare al di fuori del quadro atlantico.

2.2. La Cooperazione politica europea e il rapporto Tindemans

La fermezza di De Gaulle circa la proposta di un'Unione intergovernativa, già rivelatasi fallimentare con il piano Fouchet e in parte con il Trattato franco-tedesco, è riconoscibile anche in seno alle discussioni sul futuro delle Comunità europee: negli anni Sessanta, infatti, il

³⁴ Trattato dell'Eliseo, 22 gennaio 1963, Art. 2, lett. b), c. 1-3

³⁵ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, p. 15

³⁶ S. Fagiolo, *L'idea dell'Europa nelle relazioni internazionali*, Milano, FrancoAngeli, 2009, pp. 104-106

³⁷ *Ibidem*

³⁸ Legge di ratifica del Trattato dell'Eliseo, votata dal Bundestag a Bonn il 15 giugno 1963

Presidente francese si oppone ad ogni proposta di maggior integrazione secondo il modello federalista. In quest'ottica si collocano i due veti posti dalla Francia, prima nel 1963 e poi nel 1967, all'ingresso del Regno Unito nella CEE e la politica della 'sedia vuota'³⁹, con la quale De Gaulle si oppone alla proposta della Commissione di superamento del voto all'unanimità per giungere ad un processo decisionale a maggioranza qualificata in talune materie⁴⁰.

La stasi del processo di integrazione che caratterizza gli anni Sessanta viene superata con l'elezione a Presidente di Georges Pompidou nel 1969, anno in cui il vertice dei Capi di Stato e di governo dell'Aja affida ai Ministri degli esteri il mandato di esplorare le soluzioni 'per realizzare progressi nel campo dell'unificazione politica'⁴¹, ovvero per giungere ad una maggior cooperazione nel settore della politica estera. Sotto la presidenza del diplomatico belga Étienne Davignon viene quindi elaborato l'omonimo rapporto sui problemi dell'unificazione politica, adottato dal Consiglio dei Ministri degli esteri a Lussemburgo nel 1970. Le successive modifiche vengono integrate nel rapporto Davignon 2, adottato a Copenaghen nel 1973 e destinato ad armonizzare i punti di vista nazionali al fine di giungere a posizioni comuni⁴².

Pertanto, il vertice di Parigi del 1974 consacra non solo l'allargamento della CEE a Regno Unito, Danimarca e Irlanda, ma anche la nascita della Cooperazione politica europea (CPE), figlia dei rapporti Davignon, e l'istituzionalizzazione del Consiglio europeo⁴³. La formula informale della CPE non si dimostra tuttavia tanto audace quanto si possa pensare: il campo privilegiato è infatti quello della politica estera *stricto sensu*, delle relazioni economiche esterne, ove i temi di sicurezza e difesa vengono coinvolti solo in maniera incidentale⁴⁴.

Ecco che nello stesso vertice di Parigi viene affidato al Primo ministro belga Tindemans l'incarico di esplorare le condizioni per costruire entro la fine del decennio un'*unione europea* in grado di '*parler d'une seule voix*'⁴⁵. Nel secondo capitolo del rapporto che Tindemans presenta al Consiglio europeo nel dicembre 1975, si sostiene che in politica estera si debba passare dal generico sistema di consultazioni in seno alla CEE ad un '*obbligo*'⁴⁶ di giungere ad

³⁹ Boicottaggio da parte di De Gaulle delle riunioni del Consiglio dei ministri della CEE al fine di ostacolare ogni presa di decisione. La crisi dura dal giugno 1965 al gennaio 1966, mese di conclusione del cosiddetto compromesso di Lussemburgo.

⁴⁰ Segretariato generale del Consiglio, *Il Consiglio europeo: cinquant'anni di conferenze al vertice*, Lussemburgo, 2012, p. 6

⁴¹ Comunicato finale del vertice dell'Aja, 2 dicembre 1969, punto 15. Trad. mia

⁴² F. Terpan, *La politique étrangère ...*, p. 9

⁴³ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, p. 14

⁴⁴ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, p. 9

⁴⁵ J.C. Willame, *Le rapport Tindemans sur l'Union européenne*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP* (Centre de recherche et d'information socio-politiques), 1977/18 n° 764), p. 2

⁴⁶ Da intendersi come obbligazione giuridica

un punto di vista comune⁴⁷ tramite il superamento del voto all'unanimità⁴⁸. Sul punto della politica di difesa il *rapporteur* sostiene che non vi siano le condizioni nel breve termine per giungere ad una linea di difesa comune, ragione per cui auspica ad un 'confronto regolare dei punti di vista in materia per giungere, un giorno, ad un'analisi comune dei problemi di difesa'⁴⁹. Il quinto e ultimo capitolo del rapporto è invece dedicato al futuro delle istituzioni comunitarie: Tindemans auspica l'introduzione di un 'diritto di iniziativa' al Parlamento europeo, della prassi del voto a maggioranza in seno al Consiglio, l'allargamento delle competenze della Commissione e la limitazione del Consiglio europeo a organo in grado di garantire 'un'orientamento generale coerente'⁵⁰ allo sviluppo comunitario⁵¹.

Il rapporto Tindemans, analizzato dal Consiglio dei Ministri degli esteri nel corso dell'estate 1976, incontra resistenze e discussioni tra i Nove, soprattutto tra Francia e Paesi Bassi circa il secondo capitolo consacrato alla politica estera comune⁵². Ecco che alla presentazione formale del rapporto in occasione del Consiglio europeo del novembre 1976 all'Aja, il testo redatto da Tindemans è già affiancato da cinque documenti elaborati dai Ministri degli esteri che di fatto affossano il carattere riformatore del progetto. Nel comunicato finale del Consiglio dell'Aja, in mancanza di una forte volontà politica, si legge quindi di una generica condivisione delle necessità espresse dal Primo ministro belga circa un 'rafforzamento della solidarietà tra Stati membri' e una 'ricerca di modalità e strumenti per una politica esterna comune'⁵³.

In definitiva, accantonato il rapporto Tindemans, la speranza nel progresso in materia di difesa e sicurezza e nel percorso d'integrazione verso l'Unione europea si concentra perciò nell'evoluzione della CPE. Verso la fine degli anni Settanta la Cooperazione politica europea prosegue quindi la sua azione sul campo internazionale, pronunciandosi su diverse questioni internazionali – talvolta anche in dissenso rispetto agli Stati Uniti – e stabilendo relazioni con nuovi Stati⁵⁴. Grazie al terzo rapporto sulla CPE⁵⁵ e alla dichiarazione di Stoccarda sull'Unione

⁴⁷ Trad. mia

⁴⁸ J.C. Willame, *Le rapport Tindemans* ..., p. 13

Tindemans ritiene particolarmente urgente il raggiungimento da parte della CEE di posizioni comuni sul nuovo ordine economico internazionale e sui rapporti con gli Stati Uniti.

⁴⁹ J.C. Willame, *Le rapport Tindemans* ..., p. 14 in trad. mia

⁵⁰ Trad. mia

⁵¹ J.C. Willame, *Le rapport Tindemans* ..., pp. 15-16

⁵² *Ivi*, p. 22

⁵³ *Ivi*, p. 24. Virgolettati in trad. mia

⁵⁴ F. Terpan, *La politique étrangère* ..., p. 9

⁵⁵ Adottato dal Consiglio dei Ministri degli esteri nell'ottobre 1981

europea⁵⁶, quest'ultima frutto del piano Genscher-Colombo⁵⁷, le competenze della CPE vengono allargate agli aspetti politici ed economici della sicurezza, istituendo consultazioni preventive tra i Membri circa le grandi questioni di politica internazionale, auspicando prese di posizioni comuni e una maggiore collaborazione tra le diverse reti diplomatiche⁵⁸. Le tensioni internazionali e la dipendenza dalla protezione militare americana non permettono tuttavia l'allargamento della competenza della CPE anche agli aspetti militari della sicurezza⁵⁹.

2.3. Il rilancio dell'UEO

A partire dalla metà degli anni Ottanta le iniziative degli Stati membri verso la costruzione dell'Unione e di una politica di difesa comune tornano a concentrarsi invece sul ruolo dell'UEO, organizzazione che nel corso dei decenni ha giocato un ruolo tanto marginale da acquistare il soprannome di 'Bella addormentata nel bosco'⁶⁰. Il 'risveglio' dell'UEO viene dunque sostenuto nel febbraio 1984 con l'invio di un memorandum da parte del presidente francese François Mitterrand agli altri Paesi membri dell'organizzazione, poi rilanciato da Belgio e Repubblica federale tedesca. In occasione del trentesimo anniversario dalla firma del MBT viene infine riunito il Consiglio ministeriale dell'UEO, che, sulla scia della collaborazione franco-tedesca della coppia Mitterrand-Kohl, elabora la dichiarazione di Roma⁶¹. Il testo finale della dichiarazione tenta di fare dell'UEO il quadro istituzionale dove avviare la discussione sul futuro di difesa dell'Europa occidentale, riconoscendo al contempo alla NATO il ruolo di 'fondamento della sicurezza europea negli ultimi 35 anni'⁶² e inquadrando il rilancio dell'UEO come contributo al miglioramento della difesa del Patto atlantico e in pieno rispetto del suo 'carattere indivisibile'⁶³. Il metodo è ancora una volta quello di una cooperazione crescente, volta ad 'armonizzare le vedute sulle condizioni specifiche della

⁵⁶ Adottata alla fine dei lavori del Consiglio europeo di Stoccarda del 17-19 giugno 1983

⁵⁷ Redatto dai Ministri degli esteri tedesco Hans-Dietrich Genscher e italiano Emilio Colombo a partire dal 1981. Si tratta di un progetto di rilancio dell'integrazione europea sul piano della politica estera e di sicurezza, auspicante all'adozione di un *Atto unico*.

⁵⁸ Dichiarazione solenne di Stoccarda sull'Unione europea del 19 giugno 1983, Bollettino delle Comunità europee, No. 6/1983

⁵⁹ F. Terpan, *La politique étrangère* ..., p. 10

⁶⁰ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer* ..., p. 15

⁶¹ D. Burigan, *L'Unione europea occidentale*, in *Dizionario storico dell'integrazione europea*, 2007, p. 6

⁶² Dichiarazione dei Ministri degli Affari Esteri e della Difesa dell'UEO, Roma, 27 ottobre 1984, punto 4, trad. mia

⁶³ Dichiarazione dei Ministri degli Affari Esteri e della Difesa dell'UEO, Roma, 27 ottobre 1984, punti 4-5. Virgolettati in trad. mia

Il 'connotato di indivisibilità' del Patto Atlantico, formulato dai ministri dell'UEO, non svolge solo il compito di rassicurare la fedeltà dell'Unione occidentale alla NATO, ma apre indirettamente ad una più stretta collaborazione tra le due organizzazioni. Il rilancio dell'UEO a Roma infatti, riconoscendo 'l'importanza vitale' degli alleati NATO, prelude alla creazione dell'*European Security and Defence Identity* (IESD, Identità europea di sicurezza e difesa), ovvero del pilastro europeo in seno alla NATO (Cfr. cap. 3.5).

sicurezza in Europa', ovvero in materia di difesa e di armamenti e sul ruolo all'interno della NATO e nelle crisi extraeuropee⁶⁴. Sul piano istituzionale viene invece rilanciato il Consiglio ministeriale dell'UEO, ora allargato anche ai Ministri della difesa e non più solo ai Ministri degli esteri e con cadenza semestrale.

2.4. Verso una politica estera comune: l'Atto unico europeo

Nello stesso periodo l'integrazione in politica estera progredisce invece all'interno dei binari istituzionali delle Comunità europee, in particolare grazie all'adozione dell'Atto unico europeo (AUE) nel 1986. Il percorso negoziale tra gli esecutivi europei e tra questi e le istituzioni comunitarie in vista dell'AUE inizia con la già citata dichiarazione di Stoccarda e con il precedente piano Genscher-Colombo, che ambiva a legare le istituzioni della CEE all'azione della CPE⁶⁵. Pochi mesi dopo la propulsione verso una maggiore integrazione comunitaria si concretizza in seno al Parlamento europeo dove Spinelli, già divenuto europarlamentare e alla guida dei colleghi del cosiddetto 'club del Coccodrillo', riesce a far approvare a larghissima maggioranza il Progetto di trattato che istituisce l'Unione europea⁶⁶. L'audacia politica e federalista del trattato adottato dalla plenaria non incontra, come noto, l'approvazione dei governi, ma si rivela oltremodo valido nel porre con urgenza il tema della revisione dei trattati in testa all'agenda comunitaria.

La questione è quindi dibattuta nel Consiglio europeo di Fontainebleau del giugno 1984, che, grazie all'impulso della presidenza Mitterrand, istituisce il Comitato Dooge⁶⁷, volto ad elaborare il futuro istituzionale delle Comunità⁶⁸. È tuttavia la successiva presidenza italiana soprintesa da Bettino Craxi che riesce a ottenere i primi risultati concreti nel corso dei due Consigli europei convocati nel primo semestre del 1985⁶⁹: in quello di Bruxelles⁷⁰ viene presentata la relazione Dooge, mentre in quello di Milano⁷¹ si superano le resistenze di Regno Unito, Grecia e Danimarca⁷² e si dà mandato ad un'apposita Conferenza intergovernativa (CIG) di elaborare 'un trattato su una politica estera e su una politica di sicurezza comune' e 'le

⁶⁴ *Ivi*, punto 8, virgolettato in trad. mia

⁶⁵ A.R. Cangelosi, *L'Atto unico europeo*, in *Dizionario storico dell'integrazione europea*, 2008, p. 6

⁶⁶ *Ivi*, pp. 7-8

Questo progetto, approvato in plenaria il 14 febbraio 1984, riprendendo le teorie federaliste di Spinelli, non si limita ad una mera revisione dei trattati, ma si pone come tentativo di riforma di fondo delle istituzioni al fine di avviare un processo di costituzionalizzazione dell'Unione europea confederale.

⁶⁷ Da James Dooge, senatore irlandese incaricato a presiederlo.

⁶⁸ A.R. Cangelosi, *L'Atto unico europeo*, p. 10

⁶⁹ *Ivi*, p. 11-14

⁷⁰ 29-30 marzo 1985

⁷¹ 28-29 giugno 1985

⁷² Prima al processo stesso di costruzione europea e di revisione dei trattati, poi alla convocazione della CIG.

modifiche del trattato CEE, a norma dell'articolo 236 del trattato, necessarie all'attuazione degli adeguamenti istituzionali per quanta riguarda il processo decisionale del Consiglio, il potere esecutivo della Commissione, e i poteri del Parlamento europeo, nonché l'estensione a nuovi settori di attività⁷³.

La CIG, in collaborazione con la Commissione guidata da Jacques Delors, conclude i suoi lavori nel gennaio 1986, dopo soli sei mesi dal vertice di Milano. Nei mesi successivi si svolgono dunque le trattative di dettaglio in merito al contenuto delle disposizioni e all'elaborazione del testo finale, che si decide essere appunto *unico*, ovvero comprendente sia per le modifiche ai Trattati di Roma sia il trattato sulla politica estera e di sicurezza. L'Atto unico europeo viene quindi adottato il 17 febbraio 1986 a Lussemburgo.

L'AUE dedica l'intero Titolo III alla 'Cooperazione europea in materia di politica estera', che formalizza la CPE conferendole i presupposti giuridici fino ad allora inesistenti. Nasce così una 'politica estera europea' che gli Stati membri 'si adoperano per definire e attuare in comune'⁷⁴. Le competenze della CPE non vengono ampliate rispetto alla dichiarazione di Stoccarda, ma l'entrata della CPE all'interno dei trattati comunitari ne modifica quantomeno l'impostazione istituzionale: i lavori della CPE sono infatti ora strettamente associati alla Commissione⁷⁵ e al Parlamento europeo⁷⁶, la presidenza della CPE coincide con quella del Consiglio e svolge le medesime funzioni⁷⁷ e, soprattutto, la politica estera della CPE deve essere coerente a quella della Comunità europea⁷⁸.

⁷³ Conclusioni del Consiglio europeo di Milano del 28-29 giugno 1985

⁷⁴ Atto unico europeo, Art. 30, c. 1 in G.U.C.E. L169, 29-06-1987, 2

⁷⁵ Atto unico europeo, Art. 30, c. 3, lett. b)

⁷⁶ Atto unico europeo, Art. 30, c. 4

⁷⁷ Atto unico europeo, Art. 30, c. 10, lett. a) e b)

⁷⁸ Atto unico europeo, Art. 30, c. 5

3. La sicurezza comunitaria dopo Maastricht: PESC e PESD

3.1. Il post-89 e l'Unione di Maastricht

Con l'entrata in vigore dell'AUE⁷⁹ le istituzioni comunitarie si impegnano nell'implementazione di quanto previsto dalla revisione dei trattati. Sul piano della politica estera e di sicurezza bisogna tuttavia sottolineare che la 'nuova' CPE si limita ad istituire una politica estera *europea* e non ancora una politica estera *comune*, che verrà invece concepita solamente con la successiva riforma dei trattati a Maastricht⁸⁰. Una particolare accelerazione verso un'Unione più forte sul piano internazionale è inoltre offerta dall'evoluzione politica internazionale: la fine della Guerra fredda, il crollo del muro di Berlino e la riunificazione tedesca, la dissoluzione dell'Urss e la conseguente indipendenza delle ex Repubbliche sovietiche cambiano drasticamente lo scenario geopolitico. Questo nuovo contesto internazionale non solo consente alla CE di rivalutare gli equilibri Est-Ovest e il suo rapporto con la NATO, ma per l'Unione si prospetta anche – e soprattutto – la possibilità di giocare un 'ruolo politico di primo piano' nel continente⁸¹.

A partire dai Consigli europei dell'autunno 1989, sotto la presidenza di Mitterrand, i Capi di Stato e di governo non si limitano all'attenta analisi dello scenario internazionale, ma auspicano l'istituzione di una vera e propria Unione europea. Già al Consiglio europeo di Strasburgo del dicembre 1989 i leader si dimostrano 'consapevoli delle responsabilità che gravano sulla Comunità in questo periodo cruciale per l'Europa' e sostengono che 'gli attuali cambiamenti e le prospettive di sviluppo in Europa dimostrano l'attrattiva che il modello politico ed economico della Comunità europea esercita su molti paesi', infine che 'è nell'interesse di tutti gli Stati europei che la Comunità si rafforzi e acceleri il suo progresso verso l'Unione europea'⁸². L'appello ad un'accelerazione lanciato a Strasburgo non cade nel vuoto: al successivo Consiglio europeo di Dublino del giugno 1990 si decide già la convocazione di due CIG⁸³. I lavori preparatori della CIG sull'unione politica vengono affidati

⁷⁹ Il 1° luglio 1987

⁸⁰ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, pp. 10-11

⁸¹ *Ibidem*. Virgolettato in trad. mia

⁸² Conclusioni del Consiglio europeo di Strasburgo dell'8-9 dicembre 1989, in Bollettino della Comunità europea n° 12/1989, punto 1.1.2 'Towards European Union'. Trad. mia

⁸³ La prima sarà incentrata sull'unione economica e monetaria, la seconda sull'unione politica

ai Ministri degli esteri⁸⁴, che auspicano una politica estera e di sicurezza *comune* ‘che istituzionalmente vada oltre la cooperazione politica così come funziona attualmente’⁸⁵.

Nell’ottobre 1990, a poche settimane dall’inizio dei lavori della CIG, il Consiglio europeo di Roma presieduto da Giulio Andreotti esprime ‘che nessun aspetto delle relazioni esterne dell’Unione sarà in linea di principio escluso dalla politica estera comune’ e ‘prende atto del consenso a superare gli attuali limiti in materia di sicurezza’⁸⁶. Nelle conclusioni del Consiglio vengono tuttavia sottolineate le riserve del Regno Unito di Margaret Thatcher che ‘preferisce non ostacolare il dibattito in seno alla CIG’⁸⁷: ancora una volta Londra frena l’integrazione in materia di sicurezza e difesa. Nel dicembre dello stesso anno, a lavori della CIG ormai iniziati, un secondo vertice è convocato a Roma e i Capi di Stato e di governo prospettano una riforma dell’assetto istituzionale della politica estera dell’Unione⁸⁸ e un nuovo ruolo per Bruxelles nel sistema di sicurezza internazionale⁸⁹. Il punto di svolta sta tuttavia nel ‘prendere in considerazione la prospettiva di un ruolo dell’Unione in materia di difesa’ senza che questo rechi pregiudizio alle obbligazioni degli Stati in materia, all’Alleanza atlantica o alle posizioni tradizionali degli Stati⁹⁰. Si ritiene inoltre urgente esaminare il tema dell’assistenza reciproca tra Stati e del futuro dell’UEO⁹¹. È quindi in questo contesto che nasce l’embrione della futura politica estera e di sicurezza comune (PESC), poi consacrata come ‘secondo pilastro’ nel TUE.

Al successivo Consiglio europeo ordinario, ospitato nel giugno 1991 a Lussemburgo, viene presentata una prima bozza di trattato elaborata dalla presidenza del Primo ministro lussemburghese Jacques Santer sulla base dei lavori delle CIG, che cerca di mediare tra le posizioni degli Stati membri ponendo le fondamenta dei cosiddetti ‘tre pilastri’⁹². Solo al Consiglio europeo di Maastricht (9-10 dicembre 1991) viene tuttavia presentato ed approvato il progetto di Trattato sull’Unione europea definitivo, così come predisposto dai lavori delle

⁸⁴ Conclusioni del Consiglio europeo di Dublino del 25-26 giugno 1990, in Bollettino della Comunità europea n° 6/1990, punto I.11 ‘*Political union*’. Trad. mia

⁸⁵ *Ivi*, Annesso I, punto I.35 ‘*The overall objective of political union*’. Trad. mia

⁸⁶ Conclusioni del Consiglio europeo di Roma del 27-28 ottobre 1990, in Bollettino della Comunità europea n° 10/1990, punto I.4 ‘*Conference on Political Union*’. Trad. mia

⁸⁷ *Ibidem*

⁸⁸ Si pensa ad un centro decisionale riconoscibile nel Consiglio, ad una Commissione con ruolo rafforzato e ad una maggior collaborazione con il Parlamento europeo. Si auspica che la non partecipazione al voto e l’astensione non pregiudichino l’unanimità e si propone il ricorso a maggioranze qualificate in alcuni procedimenti

⁸⁹ ‘controllo degli armamenti, [...] disarmo, questioni OCSE, alcune questioni dibattute in seno alle Nazioni Unite, comprese le operazioni di mantenimento della pace, [...] non proliferazione’

⁹⁰ Conclusioni del Consiglio europeo di Roma del 14-15 dicembre 1990, in Bollettino della Comunità europea n° 12/1990, punto I.6 ‘*Common foreign and security policy*’, virgolettato in trad. mia

⁹¹ *Ibidem*

⁹² Conclusioni del Consiglio europeo di Lussemburgo del 28-29 giugno 1991, in Bollettino della Comunità europea del 02.07.1991

due CIG. Il TUE, ormai noto come Trattato di Maastricht, verrà poi firmato il 7 febbraio 1992 dai dodici membri della CE ed entrerà in vigore il 1° gennaio 1993, dando quindi vita all'Unione europea.

3.2. Il secondo pilastro di Maastricht: la PESC

La struttura del trattato, secondo la formula dei 'tre pilastri', prevede una prima parte di riforma dei trattati sulle Comunità europee⁹³, una seconda sull'istituzione della PESC e una terza relativa alla cooperazione nei settori della giustizia e degli affari interni. L'introduzione di 'una politica estera e di sicurezza comune'⁹⁴ nel titolo V del TUE e il definitivo superamento della CPE rappresentano di fatto una vittoria del presidente francese Mitterrand e del cancelliere tedesco Kohl, che in seno ai Consigli europei del 1990-1991 erano riusciti a influenzare notevolmente la direzione dei lavori⁹⁵. Fino ad allora infatti nelle negoziazioni si erano contrapposte due posizioni non conciliabili: quella franco-tedesca che ambiva ad una difesa comune nell'ambito dell'Unione e quella britannica che invece considerava i singoli Stati e la NATO quali unici responsabili dell'uso della forza, ostacolando quindi un allargamento delle competenze dell'Unione in materia di difesa⁹⁶. Il risultato della mediazione è chiaramente individuabile nell'articolo J.4 che affida alla PESC 'tutte le questioni relative alla sicurezza dell'Unione europea, ivi compresa la definizione a termine di una politica di difesa comune, che potrebbe successivamente condurre a una difesa comune'⁹⁷. Si tratta di una disposizione dalla formulazione volutamente ambigua, dal momento che consente di interpretare la difesa comune alternativamente quale 'obiettivo legittimo e necessario' o semplice 'eventualità' secondo il punto di vista dei singoli Stati membri⁹⁸.

Intenzioni della PESC sono quelle di tutelare i valori e l'indipendenza dell'UE, rafforzarne la sicurezza interna, mantenere la pace e contribuire alla sicurezza internazionale, promuovere la cooperazione internazionale e il rispetto dei diritti dell'uomo e dello Stato di diritto⁹⁹. I mezzi per perseguire tali fini restano 'l'instaurazione di una cooperazione sistematica' ed eventualmente 'la realizzazione graduale di [...] azioni comuni'¹⁰⁰. Rispetto alla CPE è mantenuto il metodo intergovernativo, dal momento che sta al Consiglio europeo indicare

⁹³ CECA, Euratom e CEE, con quest'ultima che diventa *Comunità europea* (CE) ai sensi del TUE, Titolo II, art. G

⁹⁴ Trattato sull'Unione europea, Titolo V, art. J, in G.U.C.E. N. C 191, 29-07-1992

⁹⁵ F. Terpan, *La politique étrangère* ..., p. 11

⁹⁶ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer* ..., p. 16

⁹⁷ TUE, Titolo V, art. J.4 c.1

⁹⁸ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer* ..., p. 17, Virgolettato in trad. mia

⁹⁹ TUE, Titolo V, art. J.1 c.2

¹⁰⁰ *Ivi*, art. J.1 c.3

l'orientamento generale della PESC e al Consiglio prendere tutte le decisioni circa l'adozione di azioni comuni, definendone autonomamente obiettivi, mezzi, procedure, condizioni e durata¹⁰¹.

Con il trattato di Maastricht viene infine definito il rapporto tra l'Unione e l'UEO, con quest'ultima definita come 'parte integrante dello sviluppo dell'Unione europea' e incaricata 'di elaborare e di porre in essere le decisioni e le azioni dell'Unione aventi implicazioni nel settore della difesa'¹⁰². Gli Stati membri dell'UEO, riunitisi in una conferenza in occasione della firma del TUE, affermano che 'l'UEO si svilupperà come componente di difesa dell'Unione europea e come strumento per rafforzare il pilastro europeo dell'Alleanza atlantica'¹⁰³, agendo 'nella prospettiva a termine di una politica di difesa comune nell'ambito dell'Unione europea, che potrebbe successivamente condurre ad una difesa comune, compatibile con quella dell'Alleanza Atlantica'¹⁰⁴. Al fine di dare avvio ad una più stretta cooperazione, l'UEO si impegna nel sincronizzare data e luoghi delle riunioni con l'Unione, nell'armonizzare metodo dei lavori e turni delle presidenze e nell'instaurare una collaborazione diretta tra le proprie istituzioni e quelle dell'Unione europea¹⁰⁵.

Nel giugno 1992 si riunisce a Bonn il Consiglio dei ministri dell'UEO con lo scopo di programmare il proprio futuro operativo dopo l'adozione del Trattato di Maastricht, ovvero in quanto componente di difesa dell'UE. Il risultato è la dichiarazione di Petersberg con cui l'UEO definisce il campo d'azione delle proprie missioni autonome, ovvero al di fuori dei meccanismi della NATO. Le cosiddette missioni di Petersberg riguarderanno 'missioni umanitarie o di evacuazione di civili, missioni di mantenimento della pace e missioni delle forze da combattimento per la gestione delle crisi, comprese le operazioni di ripristino della pace'¹⁰⁶.

¹⁰¹ *Ivi*, art. J.3

¹⁰² TUE, Titolo V, art. J.4 c. 2

¹⁰³ Dichiarazione sull'Unione dell'Europa occidentale annessa al TUE, art. 2, c. 2 in G.U.C.E. N. C 191, 29-07-1992

¹⁰⁴ *Ivi*, art. 1

La formulazione di questo articolo riprende nella formulazione il condizionale dell'art. J.4 c.1, Titolo V, TUE

¹⁰⁵ Dichiarazione sull'Unione dell'Europa occidentale annessa al TUE, punto A, art. 3

¹⁰⁶ Dichiarazione di Petersberg del Consiglio dei ministri dell'UEO di Bonn del 19 giugno 1992, parte II, punto 4. Virgolettato in trad. mia

Alle missioni di Petersberg si aggiungeranno in seguito le azioni congiunte in materia di disarmo, le missioni di consulenza e di assistenza in materia militare, le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti (Missioni di Petersberg, in Glossario di sintesi di EUR-Lex, Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea)

3.3. Il Trattato di Amsterdam e la riforma della PESC

Secondo le modalità e le tempistiche previste dallo stesso Trattato di Maastricht¹⁰⁷, nel 1996 viene convocata una CIG al fine di valutare un'ulteriore revisione dei trattati, capace di far fronte alle sfide europee del nuovo millennio come l'allargamento a est e a sud dell'Unione e l'adozione della moneta unica. Al Consiglio europeo di Madrid, che anticipa l'inizio dei lavori della CIG, i leader ritengono che 'sia ormai tempo di fornire a questa politica comune [N.d.R. la PESC] i mezzi di cui ha bisogno per funzionare in modo più efficace'¹⁰⁸. Vengono inoltre discusse preliminarmente delle proposte di modifiche istituzionali in seno alla PESC, di riforma della procedura di voto, dei rapporti con la NATO e del livello d'integrazione con l'UEO¹⁰⁹. La CIG inizia i lavori nel marzo 1996, in occasione della convocazione del Consiglio europeo di Torino, e li conclude poco più di un anno dopo, nel maggio 1997.

Il successivo 2 ottobre 1997 viene firmato ad Amsterdam il trattato di modifica al TUE dai 15 Stati membri dell'Unione, che entrerà in vigore il 1° maggio 1999. Il titolo V viene completamente riformulato rispetto al TUE di Maastricht con l'introduzione di numerose modifiche negli ambiti istituzionale, procedurale e operativo.

Sul piano istituzionale, gli strumenti per perseguire gli obiettivi dell'UE in materia di PESC sono riorganizzati in: principi e orientamenti generali, strategie comuni, azioni comuni e posizioni comuni¹¹⁰. *Principi e orientamenti generali*, anche in caso di implicazioni nel settore della difesa, sono definiti dal Consiglio europeo, così come lo sono le *strategie comuni*, che 'fissano i rispettivi obiettivi, la durata nonché i mezzi che l'Unione e gli Stati membri devono mettere a disposizione'¹¹¹. Il Consiglio svolge invece un ruolo attuativo e può adottare *azioni comuni*, che 'affrontano specifiche situazioni in cui si ritiene necessario un intervento operativo dell'Unione' e vincolano gli Stati membri¹¹², oppure *posizioni comuni*, che 'definiscono l'approccio dell'Unione su una questione particolare di natura geografica o tematica'¹¹³. La

¹⁰⁷ Trattato sull'Unione europea, Titolo VII, art. N

¹⁰⁸ Conclusioni del Consiglio europeo di Madrid del 15-16 dicembre 1995, allegato 15, parte III

¹⁰⁹ *Ibidem*

Circa il rapporto UE-UEO vengono proposte quattro diverse opzioni:

1. Rafforzare il partenariato UE/UEO mantenendo al tempo stesso la piena autonomia dell'UEO
2. Conferire all'UE ruolo direttivo nei confronti dell'UEO per le operazioni di Petersberg
3. Incorporare le operazioni di Petersberg nel futuro trattato
4. Favorire una graduale integrazione dell'UEO nell'UE: dapprima UEO impegnata ad agire come organo d'esecuzione dell'Unione nel settore di operazioni militari, in seguito piena fusione di UE e UEO

¹¹⁰ Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'Unione europea, Titolo V, art. J.2

¹¹¹ *Ivi*, art. J.3, c. 1-2

¹¹² *Ivi*, art. J.4, c. 1,3

¹¹³ *Ivi*, art. J.5

presidenza di turno, che rappresenta la PESC e ne assicura l'attuazione, è affiancata dal segretario generale del Consiglio, a cui vengono ora conferite le funzioni di Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune (HR da *High Representative*)¹¹⁴. L'HR contribuisce 'alla formulazione, preparazione e attuazione delle decisioni politiche e conducendo all'occorrenza, a nome del Consiglio e su richiesta della presidenza, un dialogo politico con terzi'¹¹⁵. L'istituzione della figura dell'Alto rappresentante per la PESC, che verrà poi riformata con il trattato di Lisbona, è da considerarsi quale importante progresso, tanto istituzionale quanto simbolico, verso l'obiettivo di 'rendere l'Unione capace di parlare con una sola voce'¹¹⁶. Vengono inoltre specificati i rapporti di consultazione e informazione con il Parlamento europeo¹¹⁷ e la collaborazione della Commissione nell'azione della PESC¹¹⁸. In una dichiarazione annessa al trattato viene inoltre costituita la *cellula di programmazione politica e tempestivo allarme*, incaricata di 'fornire tempestive valutazioni e dare per tempo l'allarme circa eventi o situazioni che possono avere significative conseguenze per la politica estera e di sicurezza dell'Unione, comprese le possibili crisi politiche'¹¹⁹. Si istituisce infine la figura del *rappresentante speciale* (RSUE), nominato dal Consiglio e con 'un mandato per problemi politici specifici'¹²⁰. I RSUE riprendono le funzioni degli 'inviati speciali dell'UE' nominati dal Consiglio a partire dal lancio della PESC e permettono alla politica estera europea di dotarsi di un meccanismo diplomatico flessibile per rispondere alle crisi¹²¹.

Sul piano procedurale l'unanimità è scelta come procedimento decisionale ordinario del Consiglio, ma viene inserito il principio dell'astensione costruttiva, dal momento che l'astensione di uno o più membri non compromette l'adozione di una decisione all'unanimità. Qualora un membro astenuto decida di fornire dichiarazione formale delle proprie ragioni, questo 'non è obbligato ad applicare la decisione, ma accetta che essa impegni l'Unione'¹²². È inoltre previsto un regime derogatorio a maggioranza qualificata, che si applica invece in occasione dell'adozione di azioni comuni, di posizioni comuni e di tutti quegli atti e decisioni

¹¹⁴ *Ivi*, art. J.8, c. 1-3

¹¹⁵ *Ivi*, art. J.16

¹¹⁶ Conclusioni del Consiglio europeo di Madrid del 15-16 dicembre 1995, allegato 15, parte III

¹¹⁷ Trattato di Amsterdam, Titolo V, art. J.11

¹¹⁸ *Ivi*, art. J.8 c.4, art. J.17

¹¹⁹ Dichiarazione n°6 annessa al Trattato di Amsterdam, punti 1-2

¹²⁰ Trattato di Amsterdam, Titolo V, art. J.8, c. 5

¹²¹ L. Vai, *Rappresentanti speciali dell'Unione europea in Dizionario storico dell'integrazione europea*, 2017, p.1

Essi svolgono ruoli di rappresentanza, coordinamento e mediazione sia in ambito geografico (situazioni di conflitto o crisi politiche) sia in ambito tematico (tutela dei diritti umani).

¹²² *Ivi*, art. J.13, c. 1

Tuttavia qualora i membri che si astengono rappresentino più di un terzo dei voti, la decisione non è adottata

volti ad assicurarne l'attuazione¹²³. La deroga al principio dell'unanimità non può tuttavia trovare applicazione per decisioni che riguardano il settore militare e quello della difesa¹²⁴.

Sul piano operativo, infine, si cerca di delineare ulteriormente il rapporto tra Unione e UEO circa l'utilizzo di capacità militari. L'UE diventa infatti competente nell'esercizio delle missioni di Petersberg, nel quadro delle quali l'UEO dovrà garantire 'l'accesso ad una capacità operativa di difesa'¹²⁵. Vengono promossi 'più stretti rapporti istituzionali con l'UEO, in vista di un'eventuale integrazione di quest'ultima nell'Unione qualora il Consiglio europeo decida in tal senso', dimostrando *de facto* una propensione per la 'quarta via' concepita a Madrid¹²⁶. In caso di intervento dell'UE nell'ambito di svolgimento dei compiti di Petersberg, Consiglio e UEO si impegnano infine a garantire a tutti gli Stati membri che non aderiscono all'UEO la partecipazione 'a pieno titolo e in condizioni di parità alla programmazione e alle decisioni dell'UEO'¹²⁷.

Complessivamente la riforma di Amsterdam, sebbene innovi con l'istituzione dell'HR e l'attribuzione delle missioni di Petersberg all'Unione, non risolve il tradizionale contrasto tra gli Stati che difendono il metodo intergovernativo, in grado di salvaguardare la sovranità in materia di difesa e sicurezza tramite il diritto di veto, e quelli a favore di una maggiore integrazione europea, che invece concepiscono l'istituzionalizzazione della PESC come naturale processo di sviluppo dell'Unione quale attore internazionale, capace di accostare al proprio *soft power* economico una responsabilità militare¹²⁸. A questo attrito di carattere prettamente politico e istituzionale si aggiungono tuttavia altre divergenze che rallentano lo sviluppo della PESC, in particolare tra Stati membri più *atlantisti*, fedeli alla NATO e al suo protagonismo nella sicurezza europea, ed altri più *europaisti*, favorevoli invece ad un sistema europeo di difesa indipendente dagli Stati Uniti, o ancora tra Paesi più *interventisti* ed altri storicamente *non-interventisti* se non addirittura neutrali¹²⁹.

3.4. Da Saint-Malo a Nizza: lo sviluppo della PESC

La nascita a Maastricht del 'secondo pilastro' e la sua riforma concordata pochi anni dopo ad Amsterdam non si rivelano tuttavia sufficienti, dal momento che l'Unione è costretta a

¹²³ Trattato di Amsterdam, Titolo V, art. J.13, c. 2

¹²⁴ *Ibidem*

¹²⁵ *Ivi*, art. J.7, c. 1-2

¹²⁶ Cfr. Conclusioni del Consiglio europeo di Madrid del 15-16 dicembre 1995 (nota 109)

¹²⁷ Trattato di Amsterdam, Titolo V, art. J.7, c.3

¹²⁸ A. M. Friis, A. E. Juncos in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borroján (cur.), *European Union politics*, Oxford, Oxford University press, 6ª edizione, 2019, p. 282-283

¹²⁹ *Ibidem*

riconoscere la propria ‘impotenza collettiva’ nel garantire la sicurezza continentale: senza il supporto americano non c’è spazio per un protagonismo di Bruxelles nella gestione delle guerre jugoslave degli anni Novanta¹³⁰. In questo contesto storico di forte tensione nel cuore dell’Europa, il Regno Unito, ora guidato dal laburista Tony Blair, supera sorprendentemente il suo storico posizionamento nei confronti del sistema di sicurezza europeo: per il *Prime Minister* è giunto il momento di fare dell’UE un attore internazionale in grado di gestire le crisi del post-Guerra fredda¹³¹. Londra si trova ora pronta a rimuovere il proprio veto sulla maggior integrazione militare in seno all’Unione, incontrando il pieno favore della Francia, che nel corso dei decenni si è affermata come principale promotore della difesa comune.

Ecco che in occasione del vertice franco-britannico di Saint-Malo del dicembre 1998 Tony Blair e il presidente francese Jacques Chirac gettano le basi della politica europea di sicurezza e difesa (PESD)¹³². Nella cosiddetta Dichiarazione di Saint-Malo i due leader sostengono che l’UE ‘deve essere in grado di svolgere appieno il proprio ruolo sulla scena internazionale’ e auspicano un ‘progressivo sviluppo di una politica di difesa comune nell’ambito della PESC’¹³³. Di maggior interesse è il punto 2 della Dichiarazione che apre ad una dotazione militare dell’Unione: ‘A tal fine, l’Unione deve avere una capacità d’azione autonoma, sostenuta da forze militari credibili, con i mezzi per usarle e con la disponibilità a farlo per rispondere alle crisi internazionali’¹³⁴.

Pochi giorni dopo il vertice di Saint-Malo si riunisce a Vienna il Consiglio europeo che, accogliendo favorevolmente il posizionamento britannico, sostiene l’affidamento di ‘capacità operative credibili’ alla PESC, affinché l’Unione possa svolgere efficacemente il proprio ruolo internazionale¹³⁵. Si rivela quindi decisivo il Consiglio europeo di Colonia (giugno 1999), che di fatto formalizza la nascita di una ‘politica europea comune in materia di sicurezza e difesa’, ovvero la PESD¹³⁶. L’istituzione della PESD ha l’obiettivo di raggiungere ‘una capacità d’agire in modo autonomo che possa contare su capacità militari credibili, nonché su organi decisionali appropriati’¹³⁷. Si avvia così un dibattito volto a valutare l’istituzione di nuovi organi militari e civili e le modalità di partecipazione alle operazioni, definendo chiaramente il rapporto tra UE,

¹³⁰ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, p. 17, Virgolettato in trad. mia

¹³¹ *Ibidem*

¹³² *Ibidem*

¹³³ Dichiarazione franco-britannica di Saint-Malo del 4 dicembre 1998, punto 1. Virgolettato in trad. mia

¹³⁴ *Ivi*, punto 2. Virgolettato in trad. mia

¹³⁵ Conclusioni del Consiglio europeo di Vienna dell’11-12 dicembre 1998, parte VII, punto 76

¹³⁶ Conclusioni del Consiglio europeo di Colonia del 3-4 giugno 1999, allegato III, punto 1

¹³⁷ *Ivi*, Relazione della Presidenza sul rafforzamento della PESC, punto 2

UEO e NATO. Nel dicembre 1999 i Capi di Stato e di governo, riunitisi a Helsinki, sottolineano 'la propria determinazione a sviluppare una capacità decisionale autonoma e, ove non sia impegnata la NATO nel suo complesso, a lanciare e condurre operazioni militari dirette dall'UE in risposta a crisi internazionali' senza tuttavia implicare l'immediata costituzione di un esercito europeo¹³⁸. Vengono inoltre previste l'istituzione di nuovi organi e strutture politiche e militari e la creazione di meccanismi di gestione civile delle crisi, con l'impegno entro il 2003 ad essere in grado di 'schie rare nell'arco di 60 giorni e mantenere per almeno un anno forze militari fino a 50.000-60.000 uomini capaci di svolgere l'insieme dei compiti di Petersberg'¹³⁹.

Questa forte accelerazione verso l'integrazione in materia di sicurezza e difesa è ufficialmente sancita dalla relazione della Presidenza francese approvata al Consiglio europeo di Nizza del dicembre 2000. Il report della Presidenza è un documento articolato, i cui punti salienti possono essere identificati nella volontà di integrare nell'UE le funzioni proprie all'UEO¹⁴⁰ e nell'istituzione di tre organi politici e militari: il Comitato politico e di sicurezza (CPS), il Comitato militare dell'Unione europea (EUMC) e lo Stato maggiore dell'Unione europea (EUMS)¹⁴¹. Il *Comitato politico e di sicurezza* definisce e controlla la risposta dell'UE a una crisi, svolge funzioni di assistenza, coordinamento e supporto alla PESC e ai suoi organi, offre analisi dello scenario internazionale e presenta pareri al Consiglio¹⁴². Il *Comitato militare dell'Unione europea* è composto dai Capi di Stato maggiore della difesa degli Stati membri, offre al CPS consulenze e raccomandazioni militari basate sul consenso tra i Capi SMD, assicura la direzione militare di tutte le attività militari nell'ambito dell'UE¹⁴³. Lo *Stato maggiore dell'Unione europea* invece '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, e attuerà politiche e decisioni in base alle direttive dell'EUMC'¹⁴⁴.

Struttura, organi e funzioni della PESD, così come elaborati dalla suddetta relazione della Presidenza francese, vengono infine connessi all'impianto giuridico dell'Unione con il Trattato

¹³⁸ Conclusioni del Consiglio europeo di Helsinki del 10-11 dicembre 1999, parte II, punto 27

¹³⁹ *Ivi*, punto 28

¹⁴⁰ Conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del 7-8-9 dicembre 2000, allegato VI, parte V

¹⁴¹ *Ivi*, parte II

¹⁴² Conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del 7-8-9 dicembre 2000, allegato III dell'allegato VI

¹⁴³ Conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del 7-8-9 dicembre 2000, allegato IV dell'allegato VI

¹⁴⁴ Conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del 7-8-9 dicembre 2000, allegato V dell'allegato VI

di Nizza che modifica il TUE del 26 febbraio 2001, il quale attesta che ‘l’obiettivo dell’Unione europea è che tale politica [N.d.R. la PESD] sia rapidamente operativa’¹⁴⁵.

Nel dicembre 2001 la PESD è finalmente dichiarata operativa e l’UE non solo è ‘ormai in grado di condurre operazioni di gestione delle crisi’, ma si impegna anche nel ‘sostenere progressivamente operazioni sempre più complesse’¹⁴⁶. Per rafforzare e rendere credibile l’azione della PESD è tuttavia richiesto il raggiungimento di intese definitive con la NATO ‘sulla garanzia di accesso alla pianificazione operativa dell’Alleanza, la presunzione di disponibilità di mezzi e capacità pre-identificati della NATO e l’individuazione di una serie di opzioni di comando a disposizione dell’Unione’¹⁴⁷.

3.5. L’evoluzione dei rapporti UE-NATO: gli Accordi Berlin plus

La necessità di un accordo in materia di difesa tra Bruxelles e Washington si era già manifestata negli anni Novanta davanti all’immobilismo europeo in occasione delle guerre jugoslave, che aveva obbligato la Presidenza Clinton a disporre un intervento militare della NATO al di fuori dei confini dei propri Stati membri per gestire le crisi in Bosnia-Erzegovina e Kosovo¹⁴⁸. I contatti tra UE e NATO nel contesto della crisi jugoslava avevano quindi condotto all’istituzione dell’*identità europea di sicurezza e difesa* (IESD), che, in quanto parte integrante della NATO, avrebbe concesso all’UE di usufruire dei mezzi e delle capacità dell’Alleanza atlantica¹⁴⁹. Nel giugno 1996 la riunione ministeriale del Consiglio del Nord Atlantico decideva, al fine di supportare l’azione dell’IESD, di istituire le *European combined joint task forces* (European CJTFs), forze militari europee in seno alla NATO a disposizione dell’UEO per lo svolgimento delle missioni di Petersberg¹⁵⁰. L’accordo si è tuttavia rivelato limitante per l’attuazione della PESC, dal momento che la concessione delle European CJTFs doveva essere approvata caso per caso dal Consiglio del Nord Atlantico, che avrebbe dunque non solo continuato a mantenere la propria posizione egemone sulla politica di difesa dell’UE¹⁵¹, ma anche acquisito *de facto* un potere di veto sul lancio delle missioni europee.

¹⁴⁵ Trattato di Nizza che modifica il trattato sull’Unione europea, Dichiarazione n°1 relativa alla politica europea di sicurezza e di difesa

¹⁴⁶ Conclusioni del Consiglio europeo di Laeken del 15-16 dicembre 2001, parte I

¹⁴⁷ Conclusioni del Consiglio europeo di Laeken del 15-16 dicembre 2001, Allegato II, punto C)

¹⁴⁸ G. Finizio, *Accordi Berlin Plus*, in *Dizionario storico dell’integrazione europea*, Soveria Mannelli, Rubbettino editrice, 2018, pp. 7-8

¹⁴⁹ *Ibidem*

¹⁵⁰ *Ibidem*

¹⁵¹ *Ivi*, p. 9

A partire dall'inizio anni Duemila le condizioni per un definitivo delineamento dei rapporti tra UE e NATO si rivelano particolarmente favorevoli: con l'archiviazione della Guerra fredda e delle guerre jugoslave, la NATO deve trovare nuova vocazione alla propria esistenza e l'UE riconosce l'occasione di potersi affrancare dall'indiscussa leadership militare dell'Alleanza atlantica, così come dimostrato dal percorso intrapreso a partire dal 1998 in materia di PESD. Già a Nizza, infatti, il Consiglio europeo auspica 'intese permanenti in materia di consultazione e cooperazione UE-NATO', sottolineando nuovamente la necessità per l'Unione di sfruttare autonomamente 'la garanzia di accesso alle capacità di pianificazione e la presunzione di disponibilità di capacità e mezzi della NATO'¹⁵².

Le negoziazioni tra le due organizzazioni, iniziate nel 1997, portano all'istituzione di una 'partnership strategica'¹⁵³ ed infine all'adozione degli *Accordi Berlin plus*¹⁵⁴, conclusi il 17 marzo 2003 e da allora secretati, dal momento che disciplinano l'accesso dell'UE alle dotazioni NATO¹⁵⁵. Pochi giorni dopo la firma degli Accordi Berlin plus l'UE lancia la sua prima operazione militare, l'operazione Concordia, nella Repubblica di Macedonia. Nel pieno rispetto dei compiti di Petersberg, l'obiettivo della missione è il mantenimento della pace e l'UE utilizza assetti ed equipaggiamenti NATO¹⁵⁶. L'Alto Rappresentante Javier Solana, già Segretario generale della NATO, in occasione della conclusione con successo dell'operazione nel dicembre dello stesso anno, ha dichiarato che 'Sebbene la missione fosse di piccole dimensioni, l'UE ha dimostrato [...] di essere in grado di dispiegare una forza militare capace e [...] di mettere insieme diversi strumenti e capacità: leadership politica, forza militare e sostegno economico'¹⁵⁷.

La definizione dei rapporti tra NATO e UE pone quindi fine alla storica titubanza di Washington circa la possibilità di un ruolo crescente dell'Unione in materia di sicurezza e difesa. Non a caso lo stesso progetto della PESD era stato avallato dalla presidenza statunitense a condizione del rispetto da parte dell'UE delle 'tre D' (*diminution, discrimination, duplication*) enunciate dalla Segretaria di Stato Madeleine Albright nel 1998: nessuna *diminuzione* della NATO, da intendersi come nessuna separazione strategica tra UE e NATO, nessuna *duplicazione* di mezzi e strutture NATO nell'UE e nessuna *discriminazione* nei

¹⁵² Conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del 7-8-9 dicembre 2000, allegato VI, parte IV

¹⁵³ Dichiarazione congiunta UE-NATO sulla PESD del 16 dicembre 2002

¹⁵⁴ Così soprannominati in quanto revisione dell'Accordo di Berlino UEO-NATO del 1996

¹⁵⁵ G. Finizio, *Accordi Berlin Plus*, pp. 11-12

¹⁵⁶ J. Solana, *A joint effort for peace and stability*, in *Eleftherotypia* (Atene) e *Der Tagesspiegel* (Berlino), 16 dicembre 2003

¹⁵⁷ *Ibidem*

confronti dei paesi europei della NATO non membri dell'UE¹⁵⁸. Il traguardo politico e l'urgenza strategica degli Accordi Berlin plus tra UE e NATO non celano tuttavia un profondo squilibrio istituzionale tra le due organizzazioni: mentre l'Unione consacra alla NATO un posto eminente nei propri testi giuridici in materia di difesa e sicurezza, la NATO si limita invece 'a celebrare la collaborazione tra due organizzazioni i cui membri condividono, di principio, gli stessi valori'¹⁵⁹.

Superato quindi l'ostacolo dei rapporti con la NATO, la PESD viene sostenuta con convinzione dai Consigli europei dei primi anni Duemila, che segnano l'adozione della strategia europea in materia di sicurezza '*Un'Europa sicura in un mondo migliore*'¹⁶⁰ e la creazione dell'Agenzia europea della difesa (AED). Il principale punto di svolta in materia di politica di sicurezza e difesa in seno all'Unione è tuttavia rappresentato dal trattato di Lisbona del 2007.

¹⁵⁸ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, pp. 45,64

¹⁵⁹ L. Balmond, *La refondation de la coopération UE/OTAN*, in J. Auvret-Finck (cur.), *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, Bruxelles, Larcier, collection Europe(s), 2014, p. 276

¹⁶⁰ Il testo propone un 'approccio globale' alla sicurezza, considera il rischio per l'UE di terrorismo e crisi regionali, infine sostiene che la forza non sia né il solo né il primo degli strumenti di risposta alle crisi, promuove dialogo e negoziazione anche con regimi non democratici, supporta il multilateralismo e i meccanismi dell'ONU (da N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, p. 24)

Parte II. Il quadro istituzionale e giuridico della difesa comune dell'Unione Europea

4. Il trattato di Lisbona e il quadro istituzionale attuale

Fallito il piano di adozione della Costituzione europea¹⁶¹, il 13 dicembre 2007 si procede alla firma del trattato di Lisbona, poi entrato in vigore il 1° dicembre 2009. Il testo apporta modifiche al TUE e al TCE, che diviene Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), e conferisce all'UE un nuovo assetto istituzionale, superando il sistema dei 'tre pilastri' di Maastricht e revisionando quindi struttura e funzioni della PESC. Secondo il principio di unità del quadro istituzionale comunitario¹⁶² l'UE si serve delle stesse istituzioni, qualunque sia la materia di competenza¹⁶³. Per quanto riguarda la politica estera, di sicurezza e di difesa il trattato di Lisbona mantiene invece l'approccio intergovernativo, lasciando dunque elevata autonomia agli Stati membri e limitandosi ad aumentare il grado di istituzionalizzazione del processo decisionale in seno a Consiglio e Consiglio europeo¹⁶⁴.

4.1. La riforma delle istituzioni comunitarie

La versione del TUE consolidata a Lisbona, rispetto alla precedente versione di Nizza, ridefinisce la struttura di Consiglio europeo e Consiglio e riforma la figura dell'Alto Rappresentante. Il titolo III, che disciplina la forma e il funzionamento delle istituzioni comunitarie, affida al Consiglio europeo il compito di dare all'Unione 'gli impulsi necessari al suo sviluppo' e di definirne 'gli orientamenti e le priorità politiche generali'¹⁶⁵. La composizione del Consiglio europeo è infine aggiornata: ai Capi di Stato e di governo e al presidente della Commissione si aggiunge infatti la figura del presidente del Consiglio europeo, mentre l'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza assiste ai lavori¹⁶⁶. Il ruolo del presidente del Consiglio europeo, fino ad allora affidato al Capo di Stato o di governo dello Stato membro di presidenza di turno del Consiglio secondo la formula di

¹⁶¹ Propriamente detto *Trattato che adotta una Costituzione per l'Europa*, si tratta di un testo firmato a Roma il 29 ottobre 2004 e volto a dotare l'UE di un unico testo normativo in grado di comprendere TUE, TCE (poi divenuto TFUE) e CDFUE. A causa del fallimento della procedura di ratifica da parte di tutti gli Stati membri, esso non è mai entrato in vigore.

¹⁶² Trattato sull'Unione europea, versione consolidata di Lisbona, Titolo III, art. 13 in G.U.U.E. N. C115/13, 9-5-2008

¹⁶³ F. Terpan, *La politique étrangère de sécurité et de défense de l'Union européenne*, Parigi, La documentation française, collection Réflexeeurope, 2012, p. 19

¹⁶⁴ *Ibidem*

¹⁶⁵ TUE, Titolo III, art. 15, c. 1

¹⁶⁶ *Ivi*, c. 2

primus inter pares, è invece ora delegato ad una figura esterna ai mandati nazionali eletta a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo stesso¹⁶⁷. La legittimazione democratica del presidente del Consiglio europeo è circoscritta quindi al solo consenso interno dei Capi di Stato e di governo: il presidente non è infatti responsabile davanti al Parlamento europeo e può essere rimosso solamente da parte del Consiglio europeo stesso per *impedimento* o *grave colpa*¹⁶⁸. Egli ‘presiede e anima i lavori’, ne assicura ‘la preparazione e la continuità’, ‘si adopera per facilitare la coesione e il consenso’ e ‘assicura, al suo livello e in tale veste, la rappresentanza esterna dell'Unione per le materie relative alla politica estera e di sicurezza comune, fatte salve le attribuzioni dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza’¹⁶⁹. Il trattato di Lisbona, riformando il ruolo del presidente del Consiglio europeo, cerca quindi di rispondere alla legittima preoccupazione di dotare l’Unione e la PESC di rappresentanza e visibilità sulla scena diplomatica¹⁷⁰. Ciononostante, sul piano di rappresentazione esterna dell’UE, viene istituito un ‘sistema a tre’ (presidente del Consiglio europeo, Alto rappresentante e presidente della Commissione) che invece rischia, al contrario di divenire conflittuale o fonte di confusione¹⁷¹. Ecco che la presidenza del Consiglio europeo si presenta dunque come figura istituzionale dotata di poteri piuttosto limitati, a cui sono affidate funzioni di coordinamento piuttosto che esecutive¹⁷².

La composizione del Consiglio rimane variabile, ma Lisbona innova scindendo il preesistente Consiglio Affari generali e relazioni esterne in *Consiglio Affari generali* (CAG) e *Consiglio Affari esteri* (CAE). Il CAG ‘assicura la coerenza dei lavori delle varie formazioni del Consiglio’ e ‘prepara le riunioni del Consiglio europeo’¹⁷³ ed è presieduto dal Ministro degli esteri detenente la presidenza di turno¹⁷⁴. Il CAE invece assume composizione straordinaria, dal momento che è presieduto dall’Alto rappresentante¹⁷⁵. Il CAE ‘elabora l'azione esterna dell'Unione secondo le linee strategiche definite dal Consiglio europeo e assicura la coerenza dell'azione dell'Unione’¹⁷⁶. Nonostante le richieste di Francia, Germania e Italia, non è istituito il Consiglio della difesa, dal momento che è stata affidata al CAE la competenza sull’integrità

¹⁶⁷ *Ivi*, c. 5-6

¹⁶⁸ F. Fabbrini, *Introduzione al diritto dell’Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2018, pp. 51, 90

¹⁶⁹ TUE, Titolo III, art. 15, c. 6

¹⁷⁰ G. Isaac, M. Blanquet, *Droit général de l’Union européenne*, Parigi, Dalloz, 10^a edizione, 2012, p. 118

¹⁷¹ *Ibidem*

¹⁷² F. Fabbrini, *Introduzione al diritto dell’Unione europea*, p. 51

¹⁷³ TUE, Titolo III, art. 16, c. 6

¹⁷⁴ *Ivi*, c. 9

¹⁷⁵ TUE, Titolo III, art. 18, c. 3

¹⁷⁶ TUE, Titolo III, art. 16, c. 6

della PESC, ivi comprese le questioni riguardanti la sicurezza o la difesa¹⁷⁷. Attualmente la partecipazione dei Ministri della difesa è dunque subordinata alla convocazione *ad hoc* del CAE in versione ‘allargata’. Ad eccezione del Consiglio della difesa, oltre a CAG e CAE esistono altre otto formazioni del Consiglio, decise dal Consiglio europeo con la decisione 2010/594/UE e riconducibili ai principali ministeri degli Stati membri¹⁷⁸. A parità di grado intergovernativo, la composizione flessibile rende il Consiglio un organo più funzionale ed efficiente rispetto al Consiglio europeo, poiché garantisce una negoziazione diretta tra i ministri competenti e non semplicemente tra i ministri degli esteri o tra i Capi di Stato e di governo¹⁷⁹.

Il trattato di Lisbona apporta numerose modifiche al ruolo dell’Alto rappresentante per la politica estera e di sicurezza comune, ora rinominato Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza. Esso è nominato a maggioranza qualificata dal Consiglio europeo, previo accordo del presidente della Commissione¹⁸⁰, e guida PESC e PESD¹⁸¹ (ora convertita in PSDC). Il ruolo dell’HR è infine separato da quello del Segretario generale del Consiglio e invece introdotto a pieno titolo all’interno della Commissione. Riprendendo la figura del Ministro degli esteri dell’Unione, concepita nel progetto per la Costituzione europea, l’HR assume contestualmente i poteri precedentemente suddivisi in tre cariche istituzionali: l’Alto rappresentante nella versione post-Amsterdam, il Commissario per le relazioni esterne e il presidente di turno del CAE¹⁸². In questo modo l’HR diventa il vertice istituzionale dell’Unione per quanto riguarda l’azione esterna e si colloca simultaneamente in posizione di dialogo privilegiato con tutte le principali istituzioni comunitarie: è infatti eletto dal Consiglio europeo, presso cui esercita diritto di partecipazione ai lavori, dirige e presiede il Consiglio nella formazione Affari esteri e fa parte integrante della Commissione. Il ruolo dell’HR cerca quindi di colmare il limite istituzionale di ‘un Consiglio che fa politica senza mezzi e una Commissione che ha i mezzi, ma non la forza politica’¹⁸³. Sebbene il trattato conferisca all’HR un posizionamento istituzionale centrale e i poteri necessari per influenzare la PESC, la sua azione è osteggiata dall’intrinseca contrapposizione tra l’esercitare un ruolo di leadership esecutiva e il mediare tra le posizioni degli Stati membri¹⁸⁴.

¹⁷⁷ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, p. 21

¹⁷⁸ G. Isaac, M. Blanquet, *Droit général de l’Union européenne*, p. 126

¹⁷⁹ F. Fabbrini, *Introduzione al diritto dell’Unione europea*, p. 54

¹⁸⁰ TUE, Titolo III, art. 18, c. 1

¹⁸¹ *Ivi*, c. 2

¹⁸² A. M. Friis, A. E. Juncos in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borrogán (cur.), *European Union politics*, p. 286

¹⁸³ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, p. 26, virgolettato in trad. mia

¹⁸⁴ A. M. Friis, A. E. Juncos in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borrogán (cur.), *European Union politics*, p. 286

4.2. Il meccanismo intergovernativo e il processo decisionale

L'azione esterna dell'Unione e la PESC sono disciplinate dal Titolo V del TUE, che ne specifica obiettivi, struttura e meccanismi di funzionamento. Per quanto riguarda la ripartizione delle competenze si riprende, come precedentemente menzionato, il metodo intergovernativo, caratterizzato dal protagonismo di Consiglio e Consiglio europeo. Quest'ultimo è incaricato di indicare 'gli interessi e obiettivi strategici' dell'azione esterna e della politica estera e di sicurezza comune dell'Unione, nonché di fissarne 'durata e mezzi che l'Unione e gli Stati membri devono mettere a disposizione'¹⁸⁵. Esso delibera all'unanimità le raccomandazioni adottate dal Consiglio¹⁸⁶. Il trattato di Lisbona ribadisce quindi la centralizzazione di funzioni di tipo esecutivo in capo al Consiglio europeo, confermandone il più ampio processo di politicizzazione cominciato a Maastricht e destinato a culminare nella gestione della crisi dell'Eurozona¹⁸⁷.

L'art. 24 riprende integralmente lo storico art. J.4 del trattato di Maastricht, aprendo alla possibilità di giungere ad un sistema di difesa comune. In linea di principio, la PESC è definita e attuata da Consiglio europeo e Consiglio, messa in atto dall'HR e dagli Stati membri e non è soggetta a competenza della Corte di giustizia dell'Unione europea¹⁸⁸. L'ex art. 12 TUE è revisionato, conferendo nuovo ordine agli strumenti a disposizione dell'Unione nella conduzione della PESC: definiti infatti gli *orientamenti generali*, è necessario adottare *decisioni* che definiscano alternativamente *azioni* da intraprendere o *posizioni* da assumere da parte dell'Unione¹⁸⁹.

Per quanto riguarda invece l'attribuzione di competenze è mantenuto il criterio secondo il quale sia il Consiglio europeo a definire 'interessi strategici dell'Unione' nonché 'obiettivi e orientamenti generali' della PESC, ivi compreso il settore della difesa¹⁹⁰. Spetta invece al Consiglio elaborare la PESC e prendere 'le decisioni necessarie per la definizione e l'attuazione di tale politica in base agli orientamenti generali e alle linee strategiche definiti dal Consiglio europeo'¹⁹¹. Consiglio e HR infine 'assicurano l'unità, la coerenza e l'efficacia dell'azione dell'Unione'¹⁹². Sebbene sia questo il meccanismo intergovernativo ordinario in materia di

¹⁸⁵ TUE, Titolo V, Capo 1, art. 22, c. 1

¹⁸⁶ *Ibidem*

¹⁸⁷ J. Lewis in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borroján (cur.), *European Union politics*, p. 158

¹⁸⁸ TUE, Titolo V, Capo 2, Sezione 1, art. 24, c. 1

¹⁸⁹ TUE, Titolo V, Capo 2, Sezione 1, art. 25

¹⁹⁰ TUE, Titolo V, Capo 2, Sezione 1, art. 26, c. 1

¹⁹¹ *Ivi*, c. 2

¹⁹² *Ibidem*

politica estera e di sicurezza comune previsto dai trattati, nella prassi si osserva invece una tendenza del Consiglio europeo ad approvare testi precedentemente elaborati dal Consiglio stesso¹⁹³. La *ratio* di questa pratica va ricercata nel limitato numero di incontri annuali e nella moltitudine di materie e affari correnti su cui il Consiglio europeo è chiamato a pronunciarsi¹⁹⁴. Ciononostante, l'azione del Consiglio europeo pone rimedio alla percezione di un deficit democratico dell'Unione¹⁹⁵ e assicura un'importante funzione di legittimazione, fornendo le basi di azioni future¹⁹⁶. In quest'ottica il Consiglio europeo diverrebbe un 'centro di gravità politica' capace di coordinare le politiche comunitarie, secondo alcuni persino fautore di un 'executive federalism', una forma di controllo centralizzato delle istituzioni da parte dei leader dell'UE¹⁹⁷.

Il ruolo di rappresentanza della PESC nei confronti di Paesi terzi o in seno a organizzazioni e conferenze internazionali è affidato all'Alto rappresentante, che 'si avvale di un servizio europeo per l'azione esterna'¹⁹⁸. Il trattato di Lisbona istituisce infatti il SEAE, 'composto da funzionari dei servizi competenti del segretariato generale del Consiglio e della Commissione e da personale distaccato dai servizi diplomatici nazionali'¹⁹⁹. È mantenuto inoltre nella sostanza l'ex art. 14 del TUE, disciplinante l'azione del Consiglio in caso di necessità di intervento operativo dell'Unione²⁰⁰.

L'art. 31 regola, infine, il processo decisionale in materia di PESC, che differisce sostanzialmente dalle regole di voto previste per tutte le altre materie. Se infatti il Consiglio e il Consiglio europeo deliberino di principio rispettivamente a maggioranza qualificata²⁰¹ e per consenso²⁰², in materia di PESC è invece mantenuto il voto all'unanimità come criterio ordinario per entrambi gli organi²⁰³. In linea di principio quindi il Consiglio torna ad operare quale organo intergovernativo *stricto sensu*, dal momento che il voto a maggioranza poteva essere considerato quale unica caratteristica in grado di promuoverlo a istituzione dell'Unione

¹⁹³ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, p. 20

¹⁹⁴ *Ibidem*

¹⁹⁵ J. Lewis in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borrogán (cur.), *European Union politics*, p. 158

¹⁹⁶ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, p. 20

¹⁹⁷ J. Lewis in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borrogán (cur.), *European Union politics*, p. 158

¹⁹⁸ TUE, Titolo V, Capo 2, Sezione 1, art. 27, c. 2-3

¹⁹⁹ *Ibidem*

²⁰⁰ TUE, Titolo V, Capo 2, Sezione 1, art. 28

Cfr. Nota 101

²⁰¹ Il trattato di Lisbona modifica il sistema di voto a maggioranza qualificata (QMV), semplificando la complessa 'tripla maggioranza' richiesta nella versione precedente. Il nuovo QMV prevede quindi una 'doppia maggioranza' di almeno il 55% degli Stati membri rappresentanti almeno il 65% di popolazione dell'Unione

²⁰² G. Isaac, M. Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, pp. 122, 130

Si fa qui riferimento a TUE, Titolo III, art. 15, c. 4 e art. 16, c. 3

²⁰³ TUE, Titolo V, Capo 2, Sezione 1, art. 31, c. 1

fondata sul metodo comunitario²⁰⁴. Restano inoltre invariati il meccanismo dell'astensione costruttiva, le deroghe all'unanimità per il Consiglio, il diritto degli Stati membri di opporsi al metodo della maggioranza qualificata per 'specificati e vitali motivi di politica nazionale'²⁰⁵ e l'esenzione dei settori militare e della difesa²⁰⁶, secondo quanto era già previsto dall'ex art. 23. Il sistema di voto dopo Lisbona, anche quando a maggioranza qualificata, continua quindi a tutelare la sovranità degli Stati, che nella prassi insistono invece nel ricercare l'unanimità anche nei casi in cui questa non sia prevista come metodo ordinario²⁰⁷.

Al contempo, sebbene la regola dell'unanimità possa essere considerata come principale freno al processo decisionale e dunque ad un protagonismo dell'UE in politica estera, spesso l'ostacolo non è il metodo di voto in quanto tale ma 'l'esistenza o meno di una volontà politica' da parte degli Stati membri verso l'attuazione del sistema a maggioranza qualificata²⁰⁸. In seno all'Unione vi è infatti una cultura del consenso molto radicata, figlia del compromesso di Lussemburgo, secondo la quale è considerato inappropriato 'spingere al voto' nei casi in cui vi siano ancora delle delegazioni contrarie²⁰⁹. La prassi del *consensus-seeking*, a differenza del voto palese, permette inoltre di nascondere vincitori e perdenti: ecco che spesso il consenso non riflette solamente l'assenza di opposizioni, ma anche il meccanismo di *blame avoidance*, ovvero la necessità comunicativa dei rappresentanti governativi di non apparire responsabili o colpevoli di una mancata delibera o semplicemente di non essere associati alla parte perdente o minoritaria del voto davanti all'elettorato nazionale²¹⁰.

4.3. La politica di sicurezza e difesa comune: i principi di solidarietà e flessibilità

La Sezione 2 è consacrata alla 'politica di sicurezza e difesa comune' (PSDC) che sostituisce e integra quella che a Nizza era stata battezzata 'politica europea di sicurezza e difesa' (PESD). La PSDC, facente ancora parte integrante della PESC, 'assicura che l'Unione disponga di una capacità operativa ricorrendo a mezzi civili e militari'²¹¹ di cui può avvalersi 'in missioni al suo esterno'²¹². La PSDC inoltre 'comprende la graduale definizione di una

²⁰⁴ G. Isaac, M. Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, p. 130

²⁰⁵ Secondo la soluzione già sperimentata a partire dal compromesso di Lussemburgo del 1966 (cfr. note 39-40)

²⁰⁶ TUE, Titolo V, Capo 2, Sezione 1, art. 31, c. 1,2,4

²⁰⁷ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, pp. 22-23

²⁰⁸ *Ibidem*

²⁰⁹ J. Lewis in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borrogán (cur.), *European Union politics*, p. 169

È quindi comune la formula secondo la quale la presidenza sintetizza la discussione e assume il raggiungimento di una maggioranza sufficiente, senza quindi ricorrere al voto formale

²¹⁰ *Ibidem*

²¹¹ Ai sensi di TUE, Titolo V, Capo 2, Sezione 2, art. 42, c. 3 tali mezzi saranno messi a disposizione dai singoli Stati membri e non dunque a livello comunitario

²¹² TUE, Titolo V, Capo 2, Sezione 2, art. 42, c. 1

politica di difesa comune dell'Unione' secondo quanto deciderà il Consiglio europeo all'unanimità²¹³. Sul piano operativo, il trattato di Lisbona opera inoltre un allargamento delle competenze militari dell'Unione, dal momento che in carico alla PSDC, oltre alle note operazioni di Petersberg, si aggiungono anche 'le azioni congiunte in materia di disarmo, [...] le missioni di consulenza e assistenza in materia militare, [...] e le operazioni di stabilizzazione al termine dei conflitti', nonché la lotta al terrorismo²¹⁴. È infine previsto che sia il Consiglio, su proposta dell'HR o di uno Stato membro, a deliberare all'unanimità circa l'avvio di una missione. Ecco che a livello di sicurezza e difesa comune la salvaguardia delle posizioni nazionali proibisce ancora una volta l'identificazione di un interesse europeo, consacrando l'unanimità a 'ricetta per non decidere', se non addirittura delineando il diritto di veto quale logica di tirannia delle minoranze²¹⁵.

La politica di sicurezza e difesa comune, così come riformata dopo Lisbona, è caratterizzata dall'affermazione dei principi di solidarietà e flessibilità. Per quanto riguarda il primo, un grande elemento di innovazione è rappresentato dall'introduzione dell'art. 43 comma 7 nel testo del TUE, che costituisce una clausola di mutua assistenza militare tra gli Stati membri: 'Qualora uno Stato membro subisca un'aggressione armata nel suo territorio, gli altri Stati membri sono tenuti a prestargli aiuto e assistenza con tutti i mezzi in loro possesso, in conformità dell'articolo 51 della Carta delle Nazioni Unite'²¹⁶. Essa riprende infatti la formulazione dell'articolo 5 del Trattato del Nord Atlantico – il cui rispetto e gli obblighi che ne derivano non sono in contrasto con la PSDC²¹⁷ – e rappresenta *de facto* un'immissione dell'articolo V del MBT²¹⁸ all'interno del TUE. Un'altra clausola di solidarietà è inoltre prevista in caso di attacco terroristico o calamità, sia essa naturale o provocata dall'uomo²¹⁹.

Sul piano della flessibilità invece, al fine di rendere la PSDC maggiormente operativa ed efficace, sono introdotti dei meccanismi a geometria variabile. Un esempio è rappresentato dall'istituto della *cooperazione rafforzata*, già esistente a partire dal trattato di Amsterdam e volto a promuovere la realizzazione degli obiettivi dell'Unione qualora questa nel suo insieme si sia dimostrata inconcludente. La costituzione di una cooperazione rafforzata, che richiede un minimo di nove Stati membri partecipanti, avviene tramite una procedura complessa, che

²¹³ *Ivi*, c. 2

²¹⁴ TUE, Titolo V, Capo 2, Sezione 2, art. 43, c. 1

²¹⁵ S. Fabbrini, *Democrazie sotto stress, Europa, Italia, America*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2022, pp. 32, 79

²¹⁶ TUE, Titolo V, Capo 2, Sezione 2, art. 43, c. 7

²¹⁷ *Ibidem*

²¹⁸ *Modified Brussels Treaty* del 23 ottobre 1954 riformante l'UEO (cfr. cap. 1.3)

²¹⁹ TFUE, Parte V, Titolo VII, art. 222, c. 1, in G.U.U.E. N. 326/148 del 26-10-2012

comprende il parere di Commissione e Parlamento europeo nonché il voto a maggioranza qualificata del Consiglio²²⁰.

Per quanto riguarda le cooperazioni rafforzate in materia di politica estera e di sicurezza si può apprezzare un'evoluzione dei trattati: se infatti Amsterdam impediva cooperazioni in ambito di PESC e Nizza apriva alla PESC mantenendo però l'esclusione delle questioni aventi implicazioni militari o di difesa, Lisbona rimuove ogni limitazione *ratione materiae*²²¹. Nel caso in cui la cooperazione rafforzata interessi questioni relative alla PESC la procedura è però aggravata, dal momento che Alto rappresentante e Commissione devono fornire i propri pareri circa la coerenza della cooperazione stessa con gli obiettivi della PESC e con le altre politiche dell'Unione e il Consiglio deve deliberare all'unanimità e non più a maggioranza qualificata²²². Tutti gli Stati dell'Unione possono partecipare alle deliberazioni della cooperazione, ma solo gli Stati partecipanti alla cooperazione rafforzata possono partecipare al voto²²³. In occasione di voto, l'unanimità è costituita unicamente dai voti dei rappresentanti dei nove o più membri partecipanti alla cooperazione²²⁴, che saranno dunque gli unici Stati ad essere vincolati dagli atti adottati²²⁵. Una serie di regole sostanziali impedisce infine *ex ante* ed *ex post* che una cooperazione rafforzata possa interferire con gli interessi dell'UE²²⁶. Tale strumento non sarà tuttavia particolarmente utilizzato dagli Stati membri e mai nell'ambito della PESC²²⁷ sulla scia del timore degli Stati membri di divenire parte di una minoranza politica se non addirittura di legittimare un'Europa *à la carte*²²⁸.

Alla cooperazione rafforzata si aggiunge uno strumento di flessibilità proprio alla PSDC, ovvero la *cooperazione strutturata permanente* (PESCO), aperta agli Stati membri 'che rispondono a criteri più elevati in termini di capacità militari e che hanno sottoscritto impegni

²²⁰ F. Fabbrini, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, p. 177

²²¹ G. Isaac, M. Blanquet, *Droit général de l'Union européenne*, p. 48

²²² TFUE, Parte VI, Titolo III, art. 329, c. 2

²²³ *Ivi*, c. 3

²²⁴ TFUE, Parte VI, Titolo III, art. 330

²²⁵ TFUE, Parte VI, Titolo III, art. 329, c. 4

²²⁶ F. Fabbrini, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, p. 178

Secondo queste regole la cooperazione rafforzata:

- Non può essere attivata per le materie di competenza esclusiva dell'UE
- Deve essere utilizzata come *ultima ratio*, nel caso estremo in cui l'UE non riesca a conseguire gli obiettivi in un termine ragionevole
- Deve rispettare trattati e diritto dell'UE (mercato interno, coesione economica, sociale e territoriale, scambi, concorrenza)
- Deve rispettare competenze, diritti e obblighi degli Stati membri che non vi partecipano (atti adottati in seno alla cooperazione rafforzata non entrano a far parte dell'*aquis* comunitario)

²²⁷ E. Best in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borrogán (cur.), *European Union politics*, p. 245

²²⁸ J. Lewis in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borrogán (cur.), *European Union politics*, p. 172

più vincolanti in materia²²⁹. L'istituzione di una PESCO, previa consultazione dell'HR, spetta al Consiglio che, deliberando a maggioranza qualificata, ne fissa i partecipanti²³⁰, dal momento che non è previsto alcun numero minimo. Le istituzioni sovranazionali come Commissione e Parlamento europeo, a differenza del caso della cooperazione rafforzata, non sono coinvolte nella procedura, a causa dell'esclusività nazionale sulla competenza in materia di difesa²³¹. Essendo la PESCO aperta all'ingresso successivo di altri Stati membri, questi ultimi saranno ammessi previo raggiungimento della maggioranza qualificata dei soli Paesi già partecipanti²³². È concesso agli Stati membri di ritirarsi dalla PESCO, come è prevista la sospensione di uno Stato qualora questo non soddisfi più i criteri di partecipazione²³³, definiti da un apposito protocollo annesso al trattato. In seno alla PESCO, infine, le decisioni sono prese all'unanimità²³⁴. La partecipazione alla PESCO²³⁵ richiede l'impegno degli Stati a sviluppare le proprie capacità di difesa, a partecipare a forze multinazionali e a programmi europei, a fornire unità da combattimento in grado di svolgere le missioni previste dall'art. 43 (compiti di Petersberg 'allargati'), a cooperare in materia di investimenti militari e ad armonizzare i propri strumenti di difesa²³⁶.

Sebbene la procedura di attivazione di una PESCO possa risultare snella e veloce, l'articolo 46 è rimasto a lungo lettera morta a causa dell'avversione degli Stati membri a chiamare in causa il settore della difesa nazionale, considerabile quale fondamento della sovranità

²²⁹ TUE, Titolo V, Capo 2, Sezione 2, art. 42, c. 6

²³⁰ TUE, Titolo V, Capo 2, Sezione 2, art. 46, c. 2

²³¹ F. Fabbrini, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, p. 180-181

²³² TUE, Titolo V, Capo 2, Sezione 2, art. 46, c. 3

²³³ *Ivi*, c. 4-5

²³⁴ *Ivi*, c. 6

²³⁵ Il successo partecipativo della PESCO a partire dal 2017 è in gran parte il risultato della mediazione tra la propensione della Germania verso l'inclusività e il desiderio della Francia per un alto grado di ambizione nei progetti. Il compromesso raggiunto tra Berlino e Parigi, il cosiddetto 'approccio modulare', ha l'obiettivo di sviluppare 'un modus operandi abbastanza flessibile da gestire la diversità e sufficientemente solido da generare guadagni collettivi tangibili'. Progetto PESCO più inclusivo è quello sulla *Military mobility*, a cui partecipano 24 Stati membri, noto anche con il nome di '*Schengen of defence*'.

Se inizialmente l'inclusività tedesca aveva garantito un'ampia partecipazione ai progetti PESCO, nel corso degli anni l'orientamento francese verso progetti più ambiziosi e selettivi, ovvero tra un numero più contenuto di Stati, ha avuto la meglio: si passa da 25 Stati membri partecipanti con una media di 7,6 Stati per progetto nella prima ondata (2017), a 21 con media di 3,9 nella seconda (2018), a 15 con media di 3,6 nella terza (2019)*. Il futuro dell'approccio inclusivo sembra quindi potersi realizzare solo nella fusione tra progetti distinti, ipotesi promossa da una raccomandazione del Consiglio di giugno 2020.

Per quanto riguarda invece l'attivismo degli Stati membri in progetti PESCO si distinguono Francia, Italia, Germania e Spagna quali frontrunners, seguiti da Polonia, Grecia, Paesi Bassi e Belgio.

da S. Blockmans, D. M. Crosson, *PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence*, pp. 91-94, 104-105, 108

*In controtendenza, alla quarta ondata (2021) partecipano 21 Stati con media di 4,2 Stati membri per progetto

²³⁶ TUE, Protocollo annesso n. 10, artt. 1-2

nazionale²³⁷. Solo a dieci anni da Lisbona, nel dicembre 2017, è stata avviata la prima PESCO²³⁸. Da allora, tuttavia, questa forma di integrazione differenziata orizzontale tra Stati membri in ambito militare si è rivelata quale espressione ancor più inclusiva delle cooperazioni rafforzate, dal momento che comprende in differenti formazioni 25 Stati membri (ad esclusione di Danimarca, Malta e, a suo tempo, Regno Unito)²³⁹. A settembre 2022 si contano quattro distinte ‘ondate’ di cooperazioni strutturate permanenti, che portano il totale dei progetti attivi a quota 60²⁴⁰. Il destino di queste cooperazioni, su cui pesano differenziazioni di partecipazione e di contenuti, resta tuttavia istituzionalmente fragile, al punto da considerare la PESCO un ‘*esoskeletal work in progress*’²⁴¹.

Ultimo caso di ‘Unione a più velocità’ nel settore della PSDC è costituito dalla facoltà conferita al Consiglio di affidare la realizzazione di una missione dell’UE, sempre nei limiti definiti dall’art. 43, ‘a un gruppo di Stati membri che lo desiderano e dispongono delle capacità necessarie’²⁴², superando così la necessità di un coinvolgimento complessivo.

²³⁷ F. Fabbrini, *Introduzione al diritto dell’Unione europea*, p. 181

²³⁸ *Ibidem*

²³⁹ S. Blockmans, D. M. Crosson, *PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence*, in *European Foreign Affairs Review*, Center for European Policy Studies, vol. 26, 2021, pp. 88, 91

²⁴⁰ Così risulta dall’ultima decisione del Consiglio (2021/2008/PESC) del 16 novembre 2021 che fissa l’elenco dei progetti PESCO, che ha fatto seguito alle tre ‘ondate’ precedenti, ovvero 2017/2315/PESC, 2018/1797/PESC e 2019/1909/PESC

²⁴¹ S. Blockmans, D. M. Crosson, *PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence*, p. 104

²⁴² TUE, Titolo V, Capo 2, Sezione 2, art. 42, c. 4-5 e art. 44

5. Gli attori comuni della PESC

La prevalenza del criterio intergovernativo nella politica estera e di sicurezza comune, mai realmente messo in discussione a partire da Maastricht, non ha tuttavia impedito la nascita e lo sviluppo di numerosi attori comuni. Al contrario, se i Consigli europei e il CAE dedicano poco tempo alle discussioni di difesa e politica estera è proprio perché essi dispongono di organi, agenzie e comitati che svolgono preventivamente lavori di analisi e di elaborazione delle politiche da attuare²⁴³. Tra questi vi sono i comitati intergovernativi che supportano il Consiglio, gli organi comuni alla guida della PESC e le agenzie amministrative della PSDC.

5.1. I comitati intergovernativi: CPS e COREPER

Già a partire dai tempi della CEE, l'azione del Consiglio è supportata dal *Comitato dei rappresentanti permanenti* (COREPER dal francese *Comité des représentants permanents*), composto da rappresentanti dei governi incaricati di preparare i lavori del Consiglio²⁴⁴. Questi organizzano gli ordini del giorno del Consiglio, cercano di trovare un accordo preliminare da presentare all'adozione del Consiglio, elaborano fascicoli, orientamenti, opinioni e proposte di soluzione²⁴⁵. Il COREPER svolge pertanto il ruolo di 'Consiglio ombra', negoziando la maggior parte delle attività del Consiglio, salvo per i punti controversi o di particolare rilievo che vengono discussi direttamente in sede di Consiglio²⁴⁶. La presidenza di turno del COREPER è corrispondente a quella del CAG²⁴⁷. A causa dell'ingente carico di lavoro, a partire dal 1963 esso si è diviso in COREPER I, composto dai vice rappresentanti incaricati di predisporre i Consigli 'tecnici', e COREPER II, composto invece dagli ambasciatori che si occupano delle questioni principali e preparano le sessioni di CAG e CAE²⁴⁸. Sebbene il COREPER abbia 'l'incarico di preparare i lavori di tutte le sessioni del Consiglio'²⁴⁹, ovvero in qualsiasi ambito di competenza del Consiglio, nella pratica la preparazione delle sessioni sulla politica estera e di sicurezza comune viene affidata al *Comitato politico e di sicurezza* (CPS)²⁵⁰, con il COREPER che si limita a conservare la competenza sulle relazioni esterne connesse

²⁴³ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, p. 27

²⁴⁴ TUE, Titolo III, art. 16, c. 7 nonché TFUE, Parte VI, Titolo I, art. 240, c. 1

²⁴⁵ Decisione del Consiglio relativa all'adozione del suo Regolamento interno, 2009/937/UE, in G.U.U.E. L 325/35, 11-12-2009, art. 19, c. 2

²⁴⁶ F. Fabbrini, *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, p. 57

²⁴⁷ Decisione del Consiglio relativa all'adozione del suo Regolamento interno, 2009/937/UE, art. 19, c. 4

²⁴⁸ J. Lewis in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borroán (cur.), *European Union politics*, p. 165

²⁴⁹ Decisione del Consiglio relativa all'adozione del suo Regolamento interno, 2009/937/UE, art. 19, c. 1

²⁵⁰ Cfr. nota 142

all'ex 'primo pilastro'²⁵¹. La coesione tra CPS e COREPER in materia di azione esterna è assicurata dal gruppo dei consiglieri per le relazioni esterne (RELEX).

Il CPS, anch'esso a composizione intergovernativa, segue la situazione internazionale e 'contribuisce a definire le politiche formulando pareri per il Consiglio', nonché esegue *ex post* un'azione di controllo sull'attuazione di quanto deciso dal Consiglio stesso²⁵². Infine, esso 'esercita il controllo politico e la direzione strategica delle operazioni di gestione delle crisi' di competenza dell'UE, ovvero le missioni di Petersberg 'allargate'²⁵³. Se prima di Lisbona tale compito doveva essere svolto sotto l'esclusiva responsabilità del Consiglio, ora invece l'azione del CPS è sottoposta anche all'Alto rappresentante²⁵⁴. Il CPS può inoltre suggerire il lancio di una missione al Consiglio, nonché proporre, previo parere dell'EUMS (Stato maggiore dell'UE), opzioni militari strategiche e piani operativi²⁵⁵, ragione che giustifica il suo grado di autonomia dal COREPER²⁵⁶.

Le riunioni del CPS sono a loro volta preparate dal Gruppo politico-militare (GPM), struttura amministrativa volta a fornire il fondamento tecnico sugli aspetti politico-militari della gestione delle crisi. La CPS è infine affiancata da due comitati specifici: il *Comitato militare* (EUMC) e il *Comitato per gli aspetti civili della gestione delle crisi* (CIVCOM)²⁵⁷. Il Comitato militare mantiene *de facto* la stessa composizione e le medesime funzioni accordate a Nizza²⁵⁸. Il presidente dell'EUMC partecipa alle riunioni del CPS, è consigliere militare dell'HR ed assiste alle riunioni del Consiglio nelle quali vi siano implicazioni sulla difesa²⁵⁹. Come già visto, il Comitato militare sovrintende alle operazioni militari e dirige lo Stato maggiore dell'Unione europea (EUMS). Le sue riunioni, siano esse a livello dei Capi SMD o dei loro rappresentanti delegati, sono preparate da un apposito gruppo di lavoro. La proliferazione delle operazioni PSDC di natura civile ha reso necessaria l'istituzione del CIVCOM, che detiene le medesime funzioni del Comitato militare ma nell'ambito delle forze di polizia, dello stato di

²⁵¹ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, p. 27

²⁵² TUE, Titolo V, Capo 2, Sezione 1, art. 38

²⁵³ *Ibidem*

²⁵⁴ *Ibidem*

²⁵⁵ Conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del 7-8-9 dicembre 2000, allegato III dell'allegato VI

²⁵⁶ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, p. 27

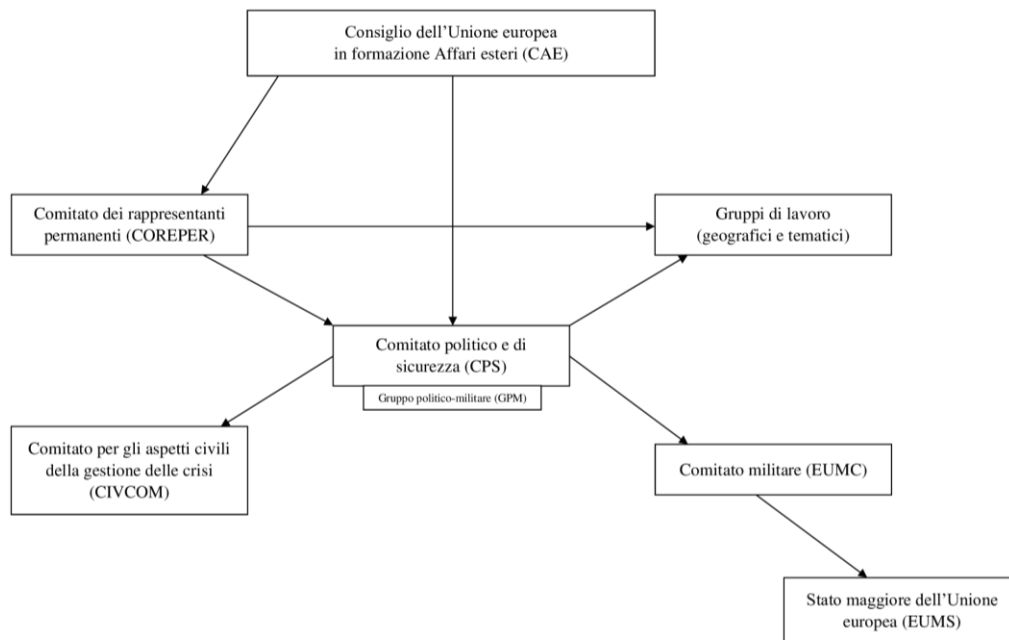
²⁵⁷ A. M. Friis, A. E. Juncos, *The European Union's Foreign, Security, and Defence Policies* in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borroán (cur.), *European Union politics*, p. 285

²⁵⁸ Cfr. Nota 143

²⁵⁹ Conclusioni del Consiglio europeo di Nizza del 7-8-9 dicembre 2000, allegato IV dell'allegato VI

diritto, dell'amministrazione civile e della protezione civile²⁶⁰. Il CPS si serve infine di alcuni gruppi di lavoro del COREPER la cui azione è circoscritta su base geografica o tematica²⁶¹.

Figura 1. Gli organi della Consiglio Affari esteri²⁶²



5.2. Gli organi comuni: Alto rappresentante, Segretariato Generale e SEAE

PESC e PSDC, oltre ai comitati intergovernativi, dispongono anche di alcuni organi *comuni* ma non *comunitari*²⁶³, ovvero di carattere ibrido tra l'organizzazione intergovernativa del Consiglio e quella comunitaria della Commissione.

Prima del trattato di Lisbona si poteva considerare quale organo comune la presidenza di turno, dal momento che essa non agiva sulla base degli interessi nazionali ma ambiva a coordinare l'azione dell'Unione nel suo insieme²⁶⁴. Nell'ambito del 'secondo pilastro' tuttavia il sistema di rotazione della presidenza portava con sé degli ostacoli di carattere tanto procedurale quanto politico: il drastico avvicendamento alla fine di ogni semestre minava la continuità dell'azione comunitaria e al contempo si venivano a creare delle 'incongruenze' tra il peso politico e diplomatico esercitato dagli Stati membri più grandi durante la propria presidenza di turno e la minor autorevolezza internazionale dei Paesi più piccoli, non disponenti

²⁶⁰ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, p. 28

²⁶¹ Tra questi vi sono il gruppo ONU, il gruppo OSCE, un gruppo geografico per continente, un gruppo diritto internazionale, un gruppo terrorismo, un gruppo disarmo e gruppi *ad hoc* per situazioni geopolitiche di particolare interesse.

²⁶² 'Schéma 4 – Les organes de la PESC (PSDC)' in F. Terpan, *La politique étrangère ...*, p. 29

²⁶³ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, p. 29

²⁶⁴ *Ibidem*

di capacità diplomatiche sufficienti per esercitare presidenze ‘energiche’²⁶⁵. Il trattato di Lisbona interviene quindi in materia creando il ruolo del Presidente del Consiglio europeo e riformando quello dell’Alto rappresentante, che diventano figure indipendenti dai mandati nazionali.

L’affidamento della carica di HR al Segretario generale del Consiglio, così come precedentemente previsto dal trattato di Amsterdam, rispondeva alla proposta francese, già avanzata ai tempi del piano Fouchet, di nominare un ‘*Monsieur* o una *Madame PESC*’, ovvero di istituire una figura di alto livello in cui riconoscere univocamente la politica estera dell’UE²⁶⁶. La riforma a Lisbona del ruolo dell’HR, ora posto trasversalmente a Consiglio e Commissione e svincolato dal Segretariato generale, risponde invece all’influenza crescente esercitata da Javier Solana nel ruolo di Alto rappresentante a partire dal 1999: sebbene infatti l’HR *ante* Lisbona fosse un organo amministrativo di carattere prettamente rappresentativo, Solana, anche grazie alla propria credibilità internazionale²⁶⁷, è riuscito ad imporsi sulla scena internazionale e sull’operato del Consiglio²⁶⁸, facendosi spazio nella gerarchia istituzionale della PESC²⁶⁹.

Di rilievo è inoltre l’evoluzione del ruolo del Segretariato generale del Consiglio (SGC), anch’esso organo preparatorio a disposizione del Consiglio, di cui è ‘spina dorsale amministrativa e memoria istituzionale’²⁷⁰. Nel corso del periodo caratterizzato dall’identità istituzionale tra Segretario generale e Alto rappresentante (1999-2009) il SGC si è dotato di un numero crescente di organi e direzioni generali per assistere efficacemente l’azione della PESC in ambito di difesa, di gestione civile e militare delle crisi, di relazioni esterne²⁷¹. La separazione dell’Alto rappresentante dal SGC e il conseguente trasferimento della competenza in materia di PESC al solo HR, così come convenuto a Lisbona, mettono dunque in discussione l’attinenza di tali organi alle mansioni del SGC: si giunge quindi un loro affidamento al neonato servizio europeo per l’azione esterna (SEAE).

²⁶⁵ *Ivi*, p. 30

²⁶⁶ *Ivi*, p. 31

²⁶⁷ Solana, alla nomina ad Alto rappresentante nel 1999, aveva già ricoperto il ruolo di Ministro degli esteri della Spagna e di Segretario generale della NATO.

²⁶⁸ In particolare in occasione dell’adozione della strategia ‘*Un’Europa sicura in un mondo migliore*’ del 2003, che verrà persino soprannominata ‘*Solana strategy*’

²⁶⁹ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, pp. 31-32

²⁷⁰ J. Lewis, *The European Council and the Council of the European Union* in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borrogán (cur.), *European Union politics*, p. 166

²⁷¹ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, pp. 33-35

Tra cui l’Unità di pianificazione della politica e di allerta rapida (UPPAR), lo Stato maggiore dell’Unione europea (EUMS), il Joint situation centre (SITCEN), la Capacità civile di pianificazione e condotta (CPCC).

Il SEAE è istituito con l'articolo 27 comma 3 del TUE, che delega la definizione di organizzazione e funzionamento dello stesso ad una decisione del Consiglio. Esso opera in autonomia da SGC e Commissione ed è posto sotto l'autorità dell'Alto rappresentante²⁷². Il SEAE assiste l'HR nello svolgimento delle sue funzioni, ma coopera anche con il presidente del Consiglio europeo, la Commissione, il Parlamento europeo e il SGC limitatamente al settore dell'azione esterna²⁷³. L'amministrazione del SEAE si divide in otto direzioni generali: cinque geografiche (Africa, Asia e Pacifico, Americhe, Medio Oriente e Nordafrica, Europa orientale e Asia centrale), una per gli affari globali e multilaterali, una di carattere amministrativo-finanziario, una per la risposta alle crisi²⁷⁴. A quest'ultima sono affidati gran parte degli organi facenti precedentemente parte del SGC²⁷⁵, tra cui la Capacità civile di pianificazione e condotta (CCPC), lo Stato maggiore dell'Unione europea (EUMS) e il Centro situazione dell'Unione europea (SITCEN)²⁷⁶. Il personale del SEAE è composto da funzionari provenienti per un terzo dalla Commissione, per un terzo dal Segretariato generale del Consiglio e per un terzo dai servizi diplomatici nazionali²⁷⁷. I rappresentanti speciali dell'UE (RSUE) invece non sono direttamente integrati nel SEAE dal momento che sono designati dal Consiglio e non per decisione dell'HR²⁷⁸. Sebbene l'introduzione del SEAE possa aver ridotto il peso diplomatico dei RSUE, nella prassi successiva al trattato di Lisbona ai RSUE vengono sempre più spesso conferiti i ruoli di coordinamento regionale delle delegazioni europee o di capidelegazione²⁷⁹.

Con l'istituzione del SEAE prende quindi forma il servizio diplomatico dell'Unione, equiparabile a quello degli Stati nazionali. Le delegazioni all'estero assicurano infatti la rappresentanza dell'Unione, sono poste sotto l'autorità dell'HR e 'agiscono in stretta cooperazione con le missioni diplomatiche e consolari degli Stati membri'²⁸⁰ al punto tale da ipotizzare che in futuro gli Stati membri più piccoli possano incorporare le proprie rappresentanze nazionali all'estero a quelle dell'Unione²⁸¹.

²⁷² Decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna, 2010/427/UE, art. 1, c. 2-3

²⁷³ *Ivi*, art. 2-3

²⁷⁴ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, p. 74

²⁷⁵ Cfr. cap. 5.1

²⁷⁶ Decisione del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna, 2010/427/UE, in G.U.U.E. L 201/30, 3-8-2010, art. 4, c. 3, lett. a)

²⁷⁷ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, pp. 73-74

²⁷⁸ *Ibidem*. Cfr. note 121-122

²⁷⁹ L. Vai, *Rappresentanti speciali ...* in *Dizionario storico dell'integrazione europea*, 2017, p.2

²⁸⁰ TFUE, Parte V, Titolo VI, art. 221, c. 1-2, in G.U.U.E. C 115/5 del 9-5-2008

²⁸¹ A. M. Friis, A. E. Juncos, *The European Union's Foreign, Security, and Defence Policies* in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borrogán (cur.), *European Union politics*, p. 285

5.3. Le agenzie della PSDC: l'eredità dell'UEO e l'AED

Agli organi intergovernativi e comuni si aggiungono infine una serie di strutture della PSDC dotate di notevole autonomia. Tra queste vi sono tre agenzie, ovvero il Centro satellitare (SATCEN), l'Istituto di Studi sulla Sicurezza dell'Unione Europea (EUISS) e l'Agenzia europea per la difesa (AED), e un istituto, l'Accademia europea per la sicurezza e la difesa (AESD)²⁸².

Il *Centro satellitare* (SATCEN) è un ex organo dell'UEO, creato nel 1991 con base a Torrejon de Ardoz (Spagna) ed in seguito trasferito a pieno titolo all'UE nel 2001²⁸³ tramite azione comune del Consiglio. Esso sostiene l'azione dell'HR e della PESC principalmente svolgendo attività di intelligence geospaziale, ovvero 'fornendo prodotti e servizi risultanti dallo sfruttamento di pertinenti risorse spaziali e dati collaterali, comprese immagini satellitari e aeree'²⁸⁴. Fornisce i propri dati e rilevazioni a Stati membri, SEAE, Commissione, Stati terzi con i quali ha concluso un accordo di associazione, organizzazioni internazionali quali ONU, NATO e OSCE²⁸⁵. Il SATCEN è sottoposto a supervisione politica del CPS e agisce su indirizzo operativo dell'HR²⁸⁶. Non disponendo di proprie immagini, esso raccoglie e analizza le rilevazioni disponibili sul mercato²⁸⁷.

L'*Istituto di Studi sulla Sicurezza dell'Unione Europea* (EUISS) è anch'esso un'agenzia precedentemente appartenente all'UEO e trasferita all'UE nel luglio 2001, con sede a Parigi. L'EUISS svolge 'ricerche accademiche e analisi politiche, organizza seminari e svolge attività di informazione e comunicazione' nei settori di PESC e PSDC²⁸⁸. Esso collabora con istituti di ricerca e *think tanks* operanti sia all'interno che all'esterno dell'Unione²⁸⁹.

Nel 2005 è invece istituita l'*Accademia europea per la sicurezza e la difesa* (AESD), ossia una rete di 'istituti, scuole, accademie, università, istituzioni, centri di eccellenza e altri operatori specializzati in politica della sicurezza e della difesa all'interno dell'Unione' tra i quali

²⁸² F. Terpan, *La politique étrangère ...*, p. 38

²⁸³ *Ivi*, pp. 38-39

²⁸⁴ Decisione del Consiglio sul centro satellitare dell'Unione europea e che abroga l'azione comune 2001/555/PESC che istituisce un centro satellitare dell'Unione europea, 2014/401/PESC, in G.U.U.E. L 188/73, 26-6-2014, art. 2, c. 1

²⁸⁵ *Ivi*, art. 2, c. 2

²⁸⁶ *Ivi*, art. 3, c. 1-2

²⁸⁷ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, p. 39

²⁸⁸ Azione comune del Consiglio che modifica l'azione comune 2001/554/PESC relativa alla creazione di un Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza, 2006/1002/PESC, in G.U.U.E. L36/66, 21-12-2006, art.1

²⁸⁹ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, p. 39

l'EUISS svolge un ruolo di coordinazione²⁹⁰. L'AESD svolge attività di formazione e istruzione nel settore della PSDC al personale civile e militare, promuove la cultura europea comune in materia di sicurezza e difesa, si impegna nella divulgazione e per una migliore comprensione della PSDC²⁹¹.

Di maggior rilievo nell'ambito della PSDC è invece l'*Agenzia europea per la difesa* (AED) istituita *ad hoc* nel luglio 2004 dal Consiglio²⁹². La creazione dell'AED si colloca dunque a pochi mesi di distanza dall'adozione della strategia europea '*Un'Europa sicura in un mondo migliore*', che ha inaugurato l'approccio globale dell'Unione alla sicurezza, ora considerata come 'prerequisito, condizione necessaria ad ogni forma di sviluppo'²⁹³. La strategia europea in materia di sicurezza del 2003 sottolinea quindi la necessità per l'Unione di dotarsi di sufficienti capacità militari per poter incidere sulla scena internazionale²⁹⁴.

Dal punto di vista organizzativo, l'AED ha sede a Bruxelles, opera sotto l'autorità del Consiglio nei settori di PESC e PSDC ed è aperta a tutti gli Stati membri che desiderano parteciparvi²⁹⁵. Essa ha il compito di 'migliorare le capacità di difesa dell'Unione nel settore della gestione delle crisi e di sostenere la PSDC', 'rafforzare la base industriale e tecnologica del settore della difesa' e definire una 'politica europea in materia di capacità e armamenti'²⁹⁶. L'azione dell'AED, che 'non pregiudica le competenze degli Stati membri in materia di difesa'²⁹⁷, si concentra nell'individuare gli obiettivi di capacità militari degli Stati membri, nell'armonizzare le esigenze operative, nel proporre progetti multilaterali, nel sostenere la ricerca nel settore tecnologico della difesa, nel potenziare la base industriale della difesa e nell'ottimizzare le spese militari²⁹⁸.

L'AED è guidata dall'Alto rappresentante e dispone quale organo decisionale di un comitato direttivo composto da un rappresentante per ciascun Stato membro (ministri della

²⁹⁰ Decisione del Consiglio che istituisce l'Accademia europea per la sicurezza e la difesa e abroga la decisione 2016/2382/PESC del Consiglio, 2020/1515/PESC, in G.U.U.E. L 348/1, 20-10-2020, art. 5, c. 1

²⁹¹ *Ivi*, art. 2-3

²⁹² su incarico del Consiglio europeo di Salonico del giugno 2003. Al punto 65 delle conclusioni 'il Consiglio europeo incarica gli appropriati organi del Consiglio di avviare le necessarie azioni per creare, nel corso del 2004, un'agenzia intergovernativa nel settore dello sviluppo delle capacità di difesa, della ricerca, dell'acquisizione e degli armamenti'.

²⁹³ T. Browne *et al.*, *Quelles perspectives pour l'agence européenne de la défense ?*, Parigi, Editions des Riaux, collection Chercheurs militaires, 2006, p. 22, virgolettato in trad. mia

²⁹⁴ *Ibidem*

²⁹⁵ Decisione del Consiglio che fissa lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell'Agenzia europea per la difesa, 2015/1835/PESC, in G.U.U.E. L 245/17, 12-10-2015, art. 1, c. 1,3,5

²⁹⁶ *Ivi*, art. 2, c. 1-2

²⁹⁷ *Ivi*, art. 2, c. 3

²⁹⁸ *Ivi*, art. 5, c. 3

Difesa o loro delegati) e da un rappresentante della Commissione²⁹⁹, che assiste ai lavori. È inoltre previsto che la procedura decisionale ordinaria in seno al comitato direttivo sia il voto a maggioranza qualificata³⁰⁰, innovazione che garantisce una maggior efficacia all'operato dell'agenzia³⁰¹. Viene tuttavia integralmente ripreso dall'articolo 31 comma 2 del TUE il meccanismo valido in seno al Consiglio sul diritto preventivo d'opposizione al voto di maggioranza³⁰², invocabile in nome di 'specificati motivi di politica nazionale'³⁰³. Le missioni e la struttura dell'AED delineano quindi una sorta di agenzia 'ibrida', poiché in posizione intermedia tra metodi intergovernativi e comunitari e tra logiche statali e industriali, facendone il forum ideale di incontro tra gli ambienti militare, politico e industriale³⁰⁴.

Nel corso degli anni non solo l'azione dell'AED si è consolidata, ma l'agenzia ha osservato un allargamento delle proprie competenze. La scelta di istituzionalizzarne l'operato, tramite l'inserimento di riferimenti a missione e statuto dell'agenzia nel TUE³⁰⁵, si rivela infatti un impulso allo sviluppo dell'AED stessa: le disposizioni introdotte nel trattato di Lisbona si scoprono infatti più ambiziose rispetto all'azione comune 2004/551/PESC del Consiglio che istituiva l'agenzia stessa³⁰⁶. Si è reso quindi opportuno 'lisbonizzare' l'azione comune³⁰⁷, ovvero adeguarla all'impulso offerto dall'articolo 45 del TUE, prima con l'azione comune 2011/411/PESC, poi con una successiva riforma nel 2015, ampliandone il campo d'azione e riformandone la struttura organizzativa. Il dibattito politico circa la portata delle responsabilità in carico all'AED era tuttavia cominciato già prima del trattato di Lisbona, in particolare in sede di designazione del nome dell'agenzia: la scelta degli Stati membri di qualificarla quale agenzia *della difesa* e non semplicemente quale agenzia *degli armamenti*, come invece inizialmente ipotizzato, evidenzia infatti la propensione a futuri allargamenti delle missioni dell'agenzia e ad una crescente contribuzione alle politiche della PSDC³⁰⁸.

²⁹⁹ *Ivi*, art. 7, c. 1 e art. 8, c. 1-2

³⁰⁰ *Ivi*, art. 9, c.2

³⁰¹ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, p. 39

³⁰² Cfr. nota 205

³⁰³ Decisione sull'AED..., art. 9, c. 3

³⁰⁴ C. Chevallier-Govers, *La consolidation de l'agence européenne de défense*, in J. Auvret-Finck (cur.), *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune ?*, Bruxelles, Larcier, collection Europe(s), 2014, p.135

³⁰⁵ In particolare in TUE, Titolo V, Capo 2, Sezione 2, art. 42, c. 3 e art. 45

³⁰⁶ C. Chevallier-Govers, *La consolidation de l'agence ...*, in J. Auvret-Finck (cur.), *Vers une relance ...*, p. 134

³⁰⁷ *Ibidem*

³⁰⁸ A. De Neve, *L'agence européenne de défense et la coopération dans le domaine capacitaire*, Parigi, l'Harmattan, Collection Défense, Stratégie et Relations Internationales, 2010, p. 45

Al settembre 2022 l'AED si articola in quattro macroaree: direzione Industria, Sinergie e Abilitazioni, direzione Capacità, Armamento e Pianificazione, direzione Ricerca, Tecnologia e Innovazione e direzione Servizi aziendali³⁰⁹.

³⁰⁹ Organigramma dell'AED, www.eda.europa.eu/who-we-are/organigram

6. Governance, equilibrio istituzionale e legittimità democratica

6.1. La *governance* europea tra interessi statali e istituzioni sovranazionali

La riforma dell'assetto istituzionale dell'Unione elaborata a Lisbona pone numerosi interrogativi circa l'efficacia del sistema di *governance* degli organi comunitari e l'incisività della politica estera e di sicurezza comune. È quindi utile comprendere e approfondire il complesso e delicato equilibrio di attori e interessi che, caratterizzando il processo di integrazione, ha influenzato la configurazione dell'attuale quadro istituzionale.

Sebbene non vi sia accordo tra gli studiosi circa quali siano gli attori dell'UE che più hanno promosso il progetto di integrazione europea, attualmente il dibattito si polarizza principalmente tra le posizioni teoretiche del neo-intergovernamentalismo e del neo-sovranozionalismo, che pongono rispettivamente l'accento sul potere decisionale dei leader nazionali e sull'azione degli organi comunitari sovranazionali³¹⁰.

Il *neo-intergovernamentalismo*, nell'individuare gli attori statali quali principali fautori dell'integrazione europea, riprende il concetto realista di Morgenthau, formulato in *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace* (1948), secondo il quale la politica internazionale sarebbe frutto dell'interazione tra Stati 'egocentrici' (*self-interested*) in un ambiente anarchico privo di autorità in grado di assicurare l'ordine³¹¹. In quest'ottica, essendo gli interessi nazionali a guidare l'azione degli Stati, gli intergovernamentalisti considerano il coinvolgimento nel processo di integrazione europea³¹² quale scelta razionale da parte degli Stati: la cooperazione sarà percorribile solo in seguito ad un'attenta valutazione di pro e contro e nel limite in cui essa risulti più conveniente del sistema di accordi conclusi tra i singoli Stati membri³¹³. Oggetto di studio diventa quindi il crescente attivismo del Consiglio europeo, dove i Capi di Stato e di governo avrebbero acquisito un ruolo di leadership senza precedenti capace di direzionare l'intero *policy-making* europeo attraverso il *consensus-building*³¹⁴. Ecco che il neo-intergovernamentalismo spiega l'integrazione post-Maastricht con il sistema di autorità condivisa e di controllo congiunto esercitato dai leader a livello europeo, superando l'approccio delle correnti intergovernamentaliste precedenti fondate sulla sola difesa degli interessi degli

³¹⁰ V.A. Schmidt, *The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism*, in *IAI Working Papers* 16/11, Roma, 2016, p. 2

³¹¹ M. Cini, *Intergovernmentalism* in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borroján (cur.), *European Union politics*, p.70

³¹² L'intergovernamentalismo 'classico' preferisce il termine di *cooperazione* europea a quello di integrazione.

³¹³ M. Cini, *Intergovernmentalism* in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borroján (cur.), *European Union politics*, p.71

³¹⁴ V.A. Schmidt, *The New EU Governance*, pp. 3-4

Stati³¹⁵. Secondo questa logica i governi nazionali e il Consiglio, invece di conferire nuovi poteri a istituzioni sovranazionali come la Commissione, preferirebbero la creazione di organi e strumenti *ex novo* al di fuori delle istituzioni comunitarie, con l'obiettivo di mantenerne un più diretto controllo ed evitare il rischio di un trasferimento di competenze³¹⁶.

Al contrario, le posizioni sovranazionaliste classiche si concentrano sul ruolo svolto dalle istituzioni europee nel processo di integrazione, accertando una prevalenza nel lungo termine della loro agenda politica sugli interessi nazionali, nonché una loro autonomia crescente nel *policy-making* comunitario³¹⁷. Il *neo-sovranazionalismo*, pur riconoscendo agli intergovernamentalisti una diminuzione *de facto* della leadership delle istituzioni sovranazionali per eccellenza (come Commissione e CGUE), sostiene invece che l'azione del Consiglio abbia permesso a *tutti* gli attori tecnici sovranazionali dell'Unione di acquisire poteri esecutivi sempre maggiori³¹⁸. Secondo questa prospettiva le istituzioni sovranazionali, pur avendo accettato un ruolo istituzionale secondario, avrebbero influenzato il processo decisionale intergovernativo³¹⁹, mantenendo una sorta di iniziativa politica informale anche in ambito di PSDC³²⁰.

In generale è tuttavia chiaro che la *governance* europea, così come il processo di integrazione, è condizionata sia da logiche intergovernamentaliste che sovranazionaliste, anche e soprattutto in considerazione del fatto che gli stessi attori sono in costante interazione tra loro³²¹. Per quanto riguarda la PSDC si può infatti osservare che, per quanto le decisioni prese a livello UE siano frutto di deliberazione consensuale intergovernativa³²², esse acquisiscono carattere sovranazionale poiché istituiscono una cooperazione capace di conciliare l'identità della sicurezza nazionale ad un'azione militare congiunta³²³.

³¹⁵ *Ibidem*

³¹⁶ S. Blockmans, D. M. Crosson, *PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence*, p. 89

Oltre ad esempi quali la BCE e il MES, in ambito di politica estera e di sicurezza comune si possono citare il SEAE e la struttura di controllo politico della PSDC.

³¹⁷ C.S. Jensen, *Neo-functionalism* in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borroján (cur.), *European Union politics*, p.58, 457

³¹⁸ V.A. Schmidt, *The New EU Governance*, pp. 4-5

³¹⁹ *Ibidem*

³²⁰ S. Blockmans, D. M. Crosson, *PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence*, p. 89

³²¹ V.A. Schmidt, *The New EU Governance*, p. 6

³²² Esse coinvolgono infatti i rappresentanti nazionali a livello di CPS, COREPER, Consiglio, ecc.

³²³ V.A. Schmidt, *The New EU Governance*, p. 6

L'autrice, evocando la complementarità tra le suddette categorie dottrinali, avanza il paradosso secondo il quale in materia di PSDC si potrebbe parlare di 'intergovernamentalismo sovranazionale' o di 'sovranazionalismo intergovernativo'.

Ecco che l'articolato assetto istituzionale consacrato a Lisbona risulta essere frutto di un complesso bilanciamento tra posizioni tanto intergovernative quanto sovranazionali, in piena coerenza con l'identità di un'Unione europea che è 'meno di uno Stato ma più di un'organizzazione internazionale'³²⁴.

6.2. Un complesso equilibrio istituzionale

Nonostante il rilancio istituzionale promosso dalla riforma dei trattati, la PSDC entra in una fase di recessione: l'assenza dell'UE nella gestione delle principali crisi del decennio 2010, tra cui primavere arabe e crisi libica, ne riduce il peso strategico e la crisi economica marginalizza inevitabilmente le questioni di difesa³²⁵. Ecco che le potenzialità e le ambizioni del trattato di Lisbona³²⁶ non vengono sfruttate nella loro interezza, al punto da rendere *de facto* la PSDC una 'non-existent policy', spesso incapace di far fronte alle proprie sfide di bilancio e di capacità, nonché alle questioni istituzionali e di *accountability*³²⁷. Si rende dunque opportuno approfondire lo sviluppo degli equilibri del nuovo assetto istituzionale.

Il Consiglio europeo, anche a causa del sopraggiungimento della crisi economica e finanziaria, acquisisce indubbiamente un crescente ruolo di leadership politica³²⁸. In questo contesto la nuova figura del presidente del Consiglio europeo dispone inoltre di ampi poteri per ciò che riguarda la definizione dell'agenda, la ricerca di consenso e coesione in seno al Consiglio europeo stesso e, di conseguenza, la mediazione tra gli interessi nazionali divergenti in materia di politica estera³²⁹. In particolare, il belga Herman Van Rompuy, primo a ricoprire il ruolo di presidente del Consiglio europeo dopo Lisbona, è riuscito a imprimere un significativo impulso all'attività di questa istituzione, anche dimostrandosi capace di mantenere una stretta collaborazione con le presidenze semestrali del Consiglio³³⁰. Altro fattore chiave nel

³²⁴ S. Smismans, *Democracy and Legitimacy in the European Union* in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borrogán (cur.), *European Union politics*, p. 128

Cfr. G. della Cananea, *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, Laterza, 2003

³²⁵ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, p. 39

³²⁶ Tra cui si possono citare la creazione del SEAE, l'allargamento delle missioni di Petersberg, la clausola di solidarietà e la clausola di assistenza reciproca, la PESCO, nonché l'introduzione dell'AED nei trattati.

³²⁷ J. Wouters, *A quest for the holy grail ? Political leadership in Europe's common security and defence policy*, in J. Auvret-Finck (cur.), *Vers une relance ...*, pp. 17-19, 40-41

³²⁸ S. Guerrieri, *Più intergovernativo e più parlamentare? Il sistema istituzionale dell'Unione nell'era di Lisbona*, in R. Gualtieri, J. L. Rhi-Sausi (cur.), *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona. Rapporto 2011 sull'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2011, pp. 171-172

Il ritardo delle istituzioni comunitarie nei confronti della crisi greca ha infatti spinto il presidente del Consiglio europeo Van Rompuy ad attivare un meccanismo di *governance* per scongiurare l'estensione della crisi. La concertazione tra Capi di Stato e di governo, non priva ostilità, venuta in essere in occasione della crisi economico-finanziaria ha conferito al Consiglio europeo un ruolo di direzione politica centrale nell'UE.

³²⁹ J. Wouters, *A quest for the holy grail ? Political...*, in J. Auvret-Finck (cur.), *Vers une relance ...*, p. 58

³³⁰ S. Guerrieri, *Più intergovernativo...*, in R. Gualtieri, J. L. Rhi-Sausi (cur.), *La difesa comune...*, p. 174

rafforzamento del Consiglio europeo è stata la rinnovata cooperazione tra Francia e Germania, riproposta a partire dal 2010: essa, infatti, è divenuta fattore determinante nella formazione dell'indirizzo politico dell'Unione e ha contribuito ad accentuare la dimensione intergovernativa dell'UE stessa³³¹. Nella prima fase di applicazione dei nuovi trattati si percepisce infine una certa confusione nella ripartizione di responsabilità in termini di rappresentanza esterna dell'UE nel noto 'sistema a tre'³³²: si rilevano infatti tensioni tra presidente del Consiglio europeo Van Rompuy e l'Alto rappresentante Ashton sulle relazioni strategiche dell'Unione e tra quest'ultima e il presidente della Commissione Barroso circa il grado di influenza sul SEAE³³³.

Sempre sul piano della dimensione intergovernativa, viene introdotto per il Consiglio in 'versione post-Lisbona' il nuovo sistema di voto a maggioranza qualificata³³⁴, che, per quanto innovativo, non viene sufficientemente impiegato dai rappresentanti nazionali nel processo di *decision-making*³³⁵, tantomeno per le questioni di politica di sicurezza e difesa, ove permane, come già visto, il vincolo dell'unanimità. Il trattato di Lisbona quindi, pur innovando, non offre soluzioni ai principali problemi istituzionali del campo intergovernativo, ovvero al rischio di paralisi politica di un processo decisionale inizialmente pensato per sei ed ora applicabile a ventisette Stati membri e alla questione di mancata *accountability* democratica dell'operato del Consiglio, dal momento che le sue deliberazioni restano *de facto* frutto di un'arena di contrattazione diplomatica non accessibile al pubblico³³⁶.

Maggior innovazione in politica estera e di sicurezza comune è la figura Alto rappresentante per gli affari esteri e la politica di sicurezza, introdotta allo scopo di garantire coerenza istituzionale all'azione esterna dell'Unione³³⁷. Si può infatti sostenere come la figura dell'HR sia '*quadruple-hatted*', ovvero contestualmente incaricata di attuare la PESC, di svolgere il ruolo di vicepresidente della Commissione nonché di Commissario per le relazioni esterne, di presiedere il CAE ed infine di condurre e guidare la PSDC³³⁸. La commistione tra il ruolo di

³³¹ *Ivi*, pp. 175-176

³³² Sul 'sistema a tre' di rappresentanza esterna dell'Unione cfr. cap. 4.1 (nota 171).

³³³ J. Wouters, *A quest for the holy grail ? Political...*, in J. Auvret-Finck (cur.), *Vers une relance ...*, p. 58

³³⁴ S. Guerrieri, *Più intergovernativo...*, in R. Gualtieri, J. L. Rhi-Sausi (cur.), *La difesa comune...*, p. 171

³³⁵ Cfr. cap. 4.2

³³⁶ J. Lewis, *The European Council and the Council of the European Union* in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borrogán (cur.), *European Union politics*, p. 173

³³⁷ L. Giunti, *Germanicus* (diplomatico anonimo), *Gli aspetti istituzionali della Psdc*, in R. Gualtieri, J. L. Rhi-Sausi (cur.), *La difesa comune...*, pp. 70-71

³³⁸ J. Wouters, *A quest for the holy grail ? Political...*, in J. Auvret-Finck (cur.), *Vers une relance ...*, p. 50-53

Questi compiti, che prima della riforma di Lisbona erano svolti dall'Alto rappresentante/Segretario generale, dal Commissario per le relazioni esterne e dal ministro degli esteri del Paese che esercita la presidenza di turno, vengono ora affidati al solo Alto rappresentante.

coordinamento intergovernativo di PESC e PSDC e il compito di armonizzazione delle politiche comunitarie aventi implicazione sulle relazioni esterne in seno alla Commissione rende effettiva la ‘*de-pilarisation*’ (lett. ‘depilastrizzazione’) dell’impianto giuridico preesistente al trattato di Lisbona³³⁹. Circa l’efficacia della figura istituzionale dell’HR in termini di coerenza, continuità e visibilità della politica estera e di sicurezza europea è infine difficile pronunciarsi³⁴⁰, dal momento che, per quanto ricopra una posizione di vertice, si occupa di un settore di diretta responsabilità statale³⁴¹.

6.3. La crisi di legittimità di PESC e PSDC

A conclusione di questa parte di analisi istituzionale, è infine necessario esaminare la questione della legittimità della PSDC, avente ripercussioni non solo sul piano del deficit democratico interno all’Unione, ma anche su quello della credibilità all’interno della comunità internazionale³⁴². I limiti di legittimità della PSDC influenzano oltretutto negativamente la ‘*crise d’effectivité*’, ossia l’incapacità dell’Unione di mettere in atto il sistema di procedure e strumenti della PSDC stessa: ciò è principalmente dovuto al tema delle ‘tigri di carta’³⁴³, ovvero all’insieme di strumenti e mezzi previsti dai trattati che non hanno mai trovato applicazione, e all’eccessiva – se non addirittura paralizzante – complessità del sistema istituzionale e operativo³⁴⁴.

La ricerca da parte dell’UE di rafforzare la legittimità della politica di sicurezza e difesa comune si impegna in tre principali direzioni: nel contrasto alla marginalizzazione del Parlamento europeo, nella ‘giurisdizionalizzazione rampante’ della PESC e nel miglioramento dell’efficacia degli strumenti a disposizione della PESC stessa³⁴⁵.

³³⁹ *Ivi*, p. 53. Cfr. Cap. 3.2

³⁴⁰ In Germanicus (diplomatico anonimo), L. Giunti e J. Wouters si propongono infine le variabili sulla base delle quali è opportuno giudicare l’operato di un HR pressoché ‘istituzionalmente ubiquitario’ (J. Wouters, p.56): il coordinamento delle risorse amministrative (SEAE, AED), il peso politico in seno alla Commissione, il *consensus-building* tra gli Stati membri del Consiglio e la capacità di leadership politica, tanto a livello comunitario quanto internazionale.

³⁴¹ J. Wouters, *A quest for the holy grail ? Political...*, in J. Auvret-Finck (cur.), *Vers une relance ...*, pp. 54-55

In aggiunta si può osservare come la dualità tra i settori della politica estera dell’Unione sia rimasta essenzialmente intatta (con il riproporsi dei problemi di rappresentanza di cui sopra) e che gli Stati membri non abbiano apportato modifiche significative alla formazione e alla condotta della propria politica estera in seguito all’introduzione della figura dell’Alto rappresentante.

³⁴² C. Schneider, *Le renforcement de la légitimité de la PSDC*, in J. Auvret-Finck (cur.), *Vers une relance...*, p.70

³⁴³ Sul piano operativo la PSDC si è infatti rivelata inefficace: per quanto i trattati abbiano istituito numerosi strumenti e procedure a disposizione degli Stati membri in materia, questi ultimi hanno deciso di utilizzarli in minima parte, rendendoli appunto ‘tigri di carta’. Secondo questa logica, all’ambizione degli Stati in sede di CIG e di riforma dei trattati non è corrisposta una concreta volontà politica nell’applicazione degli stessi.

³⁴⁴ C. Schneider, *Le renforcement de la légitimité de la PSDC*, in J. Auvret-Finck (cur.), *Vers une relance ...*, pp.95-

96

³⁴⁵ *Ivi*, p. 101

Ai sensi del TUE non vi è alcuna ambiguità circa l'*esclusione del Parlamento europeo dal campo della PSDC*: impossibilitato nell'esercizio del potere legislativo, il PE viene limitato a semplice organo di consultazione³⁴⁶. Nonostante l'attivismo nel cercare di aggirare questo ostacolo giuridico, in particolare tramite l'approvazione di risoluzioni e il lavoro della sottocommissione SEDE³⁴⁷, il PE ha modo di esprimersi direttamente in materia di PESC e PSDC solo in relazione all'Alto rappresentante, che ha l'obbligo di informare e consultare regolarmente il Parlamento sulle scelte fondamentali, nonché di far sì che ne vengano 'debitamente prese in considerazione' le opinioni³⁴⁸. Ciononostante, il PE esercita contestualmente un controllo indiretto sulla PSDC, in particolare circa la nomina dell'Alto rappresentante, che dev'essere votato dal PE in quanto parte integrante della Commissione, e tramite l'approvazione delle spese amministrative e delle spese operative civili della PESC³⁴⁹. L'estromissione del Parlamento europeo dall'arena della PSDC non impedisce tuttavia al PE di continuare a svolgere un fondamentale ruolo di legittimazione politica per gli attori dell'UE in crisi di legittimità, siano essi la Commissione, la BCE, il Consiglio, l'HR o persino leader nazionali³⁵⁰.

Per quanto riguarda la *giurisdizionalizzazione della PESC* quale fonte di legittimità della PSDC si può osservare una crescente azione di controllo da parte della CGUE in materia di difesa e sicurezza³⁵¹. Sebbene infatti la CGUE non sia competente in materia³⁵², si può rilevare un orientamento della Corte, per quanto marginale, volto a limitare l'immunità giurisdizionale concessa alla PESC, come avvenuto in occasione della causa C-91/05, in cui la Corte ha sancito l'invalidità di un atto PESC, dimostrando che quest'ultimo non rilevava dell'esclusività della

³⁴⁶ N. Clinchamps, *La PSDC et le Parlement européen à la lumière du traité de Lisbonne*, in N. Clinchamps, P.Y. Monjal (cur.), *L'autonomie stratégique de l'Union européenne. Perspectives, responsabilité, ambitions et limites de la défense européenne*, Bruxelles, Larcier, collection Europe(s), 2015, pp. 55-56

³⁴⁷ Il PE, all'interno della commissione degli affari esteri (AFET), si è dotato di una sottocommissione per la sicurezza e la difesa (SEDE da *Subcommittee on Security and Defence*) al fine di migliorare la cooperazione informale tra HR, presidente del Consiglio europeo, Commissione e Parlamento stesso in materia di PSDC. La commissione SEDE mantiene inoltre contatti con il CPS, l'EUMS, l'AED e le direzioni delle operazioni PSDC (N. Clinchamps, p. 59).

³⁴⁸ TUE, Titolo V, Capo 2, Sezione 1, art. 36, c. 1

³⁴⁹ N. Clinchamps, *La PSDC et le Parlement européen ...*, in N. Clinchamps, P.Y. Monjal (cur.), *L'autonomie stratégique...*, pp. 66-67

Ai sensi dell'art. 41 c. 1 sono infatti escluse dal budget dell'Unione le spese operative con implicazioni nel settore militare o della difesa, che restano, salvo decisione contraria del Consiglio, a carico degli Stati membri. È quindi mantenuto anche in sede di finanziamento il rinvio ad una deliberazione intergovernativa all'unanimità per le questioni inerenti il settore militare e la difesa.

³⁵⁰ V.A. Schmidt, *The New EU Governance*, pp. 7-8

³⁵¹ C. Schneider, *Le renforcement de la légitimité de la PSDC*, in J. Auvret-Finck (cur.), *Vers une relance...*, pp.105-108

³⁵² Cfr. nota 188

PESC ma dell'ambito comunitario³⁵³. Altro caso di limitazione della specificità giuridica in materia di sicurezza e difesa risulta da un orientamento della giurisprudenza europea volto a offrire un'interpretazione rigorosamente restrittiva dell'*eccezione di sicurezza* garantita agli Stati in deroga alle regole del mercato interno³⁵⁴.

Diverse sono infine le *riforme di istituzioni e strumenti dell'UE* proposte nell'intento di garantire maggior legittimità alla PESC. Tra queste si possono citare la creazione di un Vice Alto rappresentante al fine di alleggerire le responsabilità dell'HR, la riforma dei *Battle groups*³⁵⁵, la riforma del finanziamento della PSDC, e il potenziamento del *pooling and sharing*³⁵⁶ al fine di ottimizzare l'utilizzo delle capacità militari europee³⁵⁷.

La PSDC si trova quindi davanti ad una crisi di legittimazione, da intendersi in senso strettamente politologico, che esula dalla più ampia questione del deficit democratico dell'Unione. Si può infatti rilevare un basso grado di fiducia nei confronti del sistema politico della PSDC, poiché il processo decisionale non prevede un sufficiente livello di partecipazione della cittadinanza europea (*input legitimacy*)³⁵⁸ e i risultati in materia di PSDC non si sono rivelati all'altezza delle aspettative (*output legitimacy*)³⁵⁹, come osservato dalla suddetta '*crise d'effectivité*'.

³⁵³ C. Schneider, *Le renforcement de la légitimité de la PSDC*, in J. Auvret-Finck (cur.), *Vers une relance...*, pp.106-108

Nel caso C-91/05 del 20 maggio 2008 (*Commissione c. Consiglio, Parlamento interveniente*), la Corte ha sancito l'annullamento della decisione del Consiglio 2004/833/PESCC volta a concedere una contribuzione finanziaria e tecnica alla CEDAO (Comunità economica degli Stati dell'Africa Occidentale) nel quadro della moratoria sulle armi leggere e di piccolo calibro, sostenendo un vizio procedurale: essa, non rientrando nel campo della PESC, avrebbe dovuto essere presa su fondamento giuridico della cooperazione allo sviluppo, così come definita dall'accordo di Cotonou, che definisce le relazioni tra UE e Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico.

³⁵⁴ *Ivi*, pp. 108-109

L'art. 326 del TFUE concede infatti agli Stati la possibilità di invocare la 'tutela degli interessi essenziali della propria sicurezza' per adottare misure di deroga al mercato interno. Nella sentenza *Commissione c. Finlandia*, C-284/05 del 15 dicembre 2009 la Corte ha quindi precisato che la sola invocazione da parte degli Stati dei loro interessi di sicurezza non è sufficiente all'applicazione dell'art. 346. Questa interpretazione restrittiva è ripresa anche nella sentenza della CGUE del 28 febbraio 2013, causa C-246/12, *E.N. c. Commissione*.

³⁵⁵ I *gruppi tattici dell'UE* sono unità militari degli Stati membri facenti parte della capacità di reazione militare rapida dell'Unione europea.

³⁵⁶ Lett. 'unire e condividere'. Si tratta di un sistema di collaborazione in materia di capacità militari tra Stati membri.

³⁵⁷ C. Schneider, *Le renforcement de la légitimité de la PSDC*, in J. Auvret-Finck (cur.), *Vers une relance...*, pp.109-116

³⁵⁸ Il mantenimento del sistema intergovernativo per la PESC esclude infatti la fonte di legittimazione politica diretta offerta di principio dagli organi parlamentari. Non solo la PESC è esente dal controllo del Parlamento europeo, unico organo comunitario ad elezione diretta, ma esclude *de facto* anche il ruolo dei Parlamenti nazionali che, per quanto protagonisti a vario titolo nella definizione degli orientamenti politici di ciascuno Stato, sono spesso marginalizzati a causa della volontà degli esecutivi nazionali di accentrare a sé le decisioni in materia di politica estera e di difesa.

³⁵⁹ Cfr. il concetto di *degree of trust* in S. Smismans, *Democracy and Legitimacy in the European Union* in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borroján (cur.), *European Union politics*, p. 128

Il basso grado di soddisfazione per i *policy outcomes* in materia di politica di sicurezza e difesa comune può essere inoltre dedotto, o quantomeno confrontato, dall'elevato sostegno della cittadinanza europea alla PSDC (Cfr. Nota 476).

Parte III. Prospettive di un'Europa della difesa e sviluppi recenti

7. La difesa europea: una politica di contrasti e divergenze

Approfonditi lo sviluppo storico e l'approccio di integrazione europea su cui si fonda l'attuale sistema di difesa dell'UE, nonché funzionamento e limiti della sua complessa architettura istituzionale, è quindi necessario sviscerare le dinamiche politiche più recenti in materia e i possibili futuri sviluppi. La prossima evoluzione della politica di sicurezza e difesa comune dell'Unione dipende, oltre che dall'imprescindibile volontà politica degli Stati membri, anche dalla loro capacità di mediare tra punti di vista tutt'ora divergenti e talvolta addirittura incompatibili. Le origini dei contrasti che impediscono la costituzione nel breve periodo di una politica di difesa comune possono essere indagate tanto a livello di approccio stesso alla materia della difesa, quanto a livello di fratture strutturali interne all'Unione e di orientamenti strategici dei singoli Stati membri.

7.1. Le scuole di pensiero in materia di difesa e sicurezza

Contestualmente al lungo processo di integrazione europea si sono sviluppati in seno agli Stati membri diversi approcci ai temi di sicurezza e difesa, eredi di visioni contrastanti circa il futuro dell'Unione europea nel continente e nel mondo. Si distinguono a riguardo tre principali scuole di pensiero: quella 'rinunciataria', quella idealista e quella realista³⁶⁰.

L'*école du renoncement* si fonda principalmente su un'analisi storica del Novecento secondo la quale gli europei non possono che accettare una sorta di 'rassegnazione strategica' a causa delle responsabilità nello scoppio delle due guerre mondiali e delle ambizioni imperiali³⁶¹. Questo approccio può riconoscersi nell'orientamento quasi generalizzato degli Stati europei nel corso della Guerra fredda, in cui si preferì delegare agli Stati Uniti la gestione della sicurezza europea, secondo la formula '*à l'OTAN [N.d.R. la NATO] la sécurité, à l'Union la prospérité*'³⁶². Con riferimento alle crisi regionali europee, si può tuttavia sostenere che l'archiviazione della contrapposizione tra blocchi abbia reso questo approccio inefficace ed anacronistico, dal momento che gli Stati Uniti hanno interessi strategici diversi dall'UE, se non addirittura 'disinteressi strategici'. In questi casi quindi l'affidamento del sistema di sicurezza

³⁶⁰ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, p. 77

³⁶¹ *Ibidem*

³⁶² *Ibidem*

europeo a Washington rischia di rendere l'Europa un 'continente afono'³⁶³ non solo sul piano internazionale, ma anche rispetto alle crisi interne o del proprio vicinato.

La corrente *idealista* invece pone l'accento sul carattere post-moderno e sovranazionale dell'Unione, auspicando un superamento dei concetti geopolitici di rapporto di forza e di potenza a favore invece dell'azione diplomatica, della negoziazione, del diritto e dell'allargamento dei mercati come contributo alla stabilizzazione³⁶⁴. Questo orientamento ha a lungo guidato l'azione della Commissione europea nella conduzione di una politica estera secondo i criteri del *soft power*, ovvero privilegiando le relazioni economiche esterne facenti capo all'ex 'primo pilastro' e promuovendo l'*acquis* comunitario nelle politiche di vicinato. La crescita delle tensioni nel continente europeo degli ultimi anni ha tuttavia imposto alla Commissione von der Leyen una rivalutazione del proprio posizionamento: riconosciuto un ritorno alla *power politics* e agli equilibri di forza, l'Alto rappresentante Borrell ha infatti evidenziato la necessità di un rafforzamento delle capacità militari, delle *partnership* e dei meccanismi di gestione delle crisi dell'Unione³⁶⁵.

Il pensiero *realista* infine riconosce la necessità di rendere l'Unione un attore militare credibile, quantomeno in relazione alla gestione delle crisi di carattere regionale e delle tensioni dei confini est e sud del continente³⁶⁶. Secondo questa logica l'operatività dell'UE sul piano strategico e militare sarebbe finalizzata non solo alla sicurezza degli Stati membri, ma anche allo sviluppo economico dell'Unione stessa, nell'ottica della prevedibilità dei mercati³⁶⁷. Nell'attuale contesto di tensioni internazionali questo approccio garantirebbe all'Unione una maggior autorevolezza nei rapporti con il proprio vicinato senza ridurre il sostegno all'Alleanza atlantica da parte degli Stati membri che ne fanno parte.

7.2. Le fratture interne all'Unione

Il percorso di integrazione europea è stato caratterizzato, in particolar modo dopo il trattato di Maastricht e la costituzione di PESC e PSDC, dalla comparsa di una serie di fratture interne all'Unione in materia di difesa e sicurezza. Questi contrasti, che hanno inevitabilmente rallentato il processo di integrazione, si sono dimostrati trasversali agli Stati membri,

³⁶³ V. Desportes in prefazione a F. Mauro, O. Jehin, *Défendre l'Europe. Plaidoyer pour une armée européenne*, Parigi, Nuvis, 2019, p. 12

³⁶⁴ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, pp. 77-78

³⁶⁵ A. Brzozowski, *Global Europe Brief: Is Europe moving away from soft power?*, in EURACTIV.com, 14 novembre 2021

³⁶⁶ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, p. 78

³⁶⁷ *Ibidem*

delineando formazioni a composizione variabile a seconda delle condizioni storiche, politiche, economiche e di posizionamento internazionale dei singoli Stati.

Primo caso di frattura si manifesta sulla base della dimensione³⁶⁸ degli Stati, ovvero *tra Stati 'piccoli' e 'grandi'*³⁶⁹: il peso politico del duo franco-tedesco si traduce infatti sul piano militare nel 45,3% delle spese di difesa dell'intera Unione, quota che, aggiungendo Italia, Spagna e Polonia, sale persino al 70,8%³⁷⁰. In quest'ottica di ponderazione politica e militare, gli Stati 'minori' dell'Unione rischierebbero quindi di non avere sufficiente forza per contrastare un'eventuale intesa tra gli Stati più grandi.

Vi è inoltre una divergenza più propriamente legata al processo di integrazione, ovvero *tra 'vecchi' e 'nuovi' Stati membri*, in particolare tra Paesi fondatori e Paesi precedentemente aderenti al blocco comunista³⁷¹, che mantengono visioni strategiche differenti: i primi prediligono un punto di vista eurocentrico incentrato sul terrorismo internazionale e sul Mediterraneo, i secondi risentono inevitabilmente del precedente storico della dominazione sovietica nell'analisi del contesto regionale³⁷².

Si riscontra poi una distanza *tra Stati 'più o meno atlantisti'*, con i primi guidati fino a prima della Brexit dal Regno Unito e a favore di un protagonismo di NATO e Washington nella gestione della sicurezza europea e i secondi che invece valutano favorevolmente un'iniziativa di difesa europea autonoma dagli Stati Uniti³⁷³. Questa frattura si è concretizzata con più intensità in occasione dello scoppio della guerra in Iraq del 2003, dimostrando la fragilità della PESC nei casi in cui gli Stati membri sono posti davanti alla scelta imperativa circa il supporto agli Stati Uniti³⁷⁴.

Ciò si relaziona direttamente alla storica divisione tra *Paesi 'militari' e 'civili'*, ovvero circa il grado di ambizione in politica estera e di interventismo militare degli Stati membri: si apre quindi una frattura tra le posizioni di Francia³⁷⁵, storicamente incline a un consistente interventismo militare, Danimarca e Paesi Bassi, che prediligono il quadro atlantico della

³⁶⁸ Qui da intendersi non esclusivamente secondo il criterio di estensione territoriale, ma anche secondo i parametri demografici, economici, militari e di peso strategico e diplomatico.

³⁶⁹ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, p. 87

³⁷⁰ Dati della banca mondiale aggiornati al 2020 in data.worldbank.org Military expenditure (current USD)

Francia, Germania, Spagna, Italia e Polonia costituiscono il cosiddetto gruppo Weimar plus.

³⁷¹ Ammessi all'Unione con gli allargamenti ad est del 2004 (tra cui Polonia, Ungheria, Repubblica Ceca, Slovacchia, Lettonia, Estonia, Lituania) e del 2007 (Romania, Bulgaria).

³⁷² N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, pp. 88-89

³⁷³ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, p. 50

³⁷⁴ *Ibidem*

³⁷⁵ E Regno Unito prima della Brexit.

NATO come ambito operativo, o ancora come Svezia e Finlandia, che nel settore della gestione delle crisi preferiscono l'intervento civile e le missioni di mantenimento della pace sotto l'egida dell'ONU³⁷⁶. Si denota infine il consolidato posizionamento di *Paesi neutrali* come Austria, Finlandia, Svezia, Irlanda, Malta e Cipro³⁷⁷. Questo disaccordo circa la priorità da concordare alla dimensione strettamente militare e dell'uso della forza piuttosto che alla dimensione civile e umanitaria di *peacekeeping* e gestione delle crisi politiche può essere generalizzata anche in riferimento alla seconda frattura, con diversi Stati membri 'storici' favorevoli ad una politica estera europea dalle ambizioni mondiali e gli 'ultimi arrivati' impegnati invece in politiche di diretto vicinato³⁷⁸.

Altro contrasto si concretizza invece sulla base delle *dimensioni delle industrie della difesa degli Stati*, ovvero tra i Paesi della LoI-FA³⁷⁹, che rappresentano la stragrande maggioranza dell'industria della difesa a livello europeo, e gli altri³⁸⁰. Sebbene infatti i cinque Stati membri della LoI-FA mantengano posizionamenti discordanti nelle anzidette fratture, il peso industriale del settore della difesa li accomuna invece come gruppo di pressione in sede di contrattazione, tanto verso la Commissione quanto verso l'AED.

7.3. Gli orientamenti strategici dei singoli Stati

Esaminate le diverse correnti interpretative in materia di sicurezza europea e approfondite le divergenze transnazionali, al fine di valutare l'eventualità di una difesa collettiva dell'Unione europea, si rende opportuno comprendere la cultura strategica che guida i principali Stati membri o quantomeno il loro posizionamento nei confronti di un possibile sviluppo della PSDC.

³⁷⁶ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, p. 90

³⁷⁷ F. Terpan, *La politique étrangère ...*, p. 50

³⁷⁸ *Ibidem*

³⁷⁹ *La politica degli armamenti al servizio del sistema Paese*, in difesa.it in Segretariato Generale della Difesa/DNA, *Compiti ed attività*, pp. 24,26

La LoI-FA (*Letter of Intent-Framework Agreement*) riunisce i cinque Paesi dell'UE dotati delle industrie della difesa più imponenti (Francia, Italia, Germania, Spagna e Svezia) ed il Regno Unito. Essa si compone della *Letter of Intent* (LoI) del 6 luglio 1998 volta a 'favorire la ristrutturazione in senso transnazionale delle industrie della difesa' attraverso un impegno statale tanto nel finanziamento quanto nella semplificazione e nell'armonizzazione delle normative. Viene infine perfezionata e riformata dal punto di vista istituzionale dal *Framework Agreement* (FA) del 27 luglio 2000, dando vita al suddetto sistema LoI-FA.

³⁸⁰ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, p. 91

Ai cinque contrasti interni all'UE appena visti si possono aggiungere ulteriori linee di frattura, come quella *tra Paesi del Nord e Sud Europa* a partire dalla gestione della crisi economica e finanziaria del 2008 e quella *circa il metodo di funzionamento intergovernativo*, con Stati favorevoli al superamento dello stesso (Paesi Bassi e Lussemburgo) ed altri fermamente contrari.

Già a partire dall'iniziativa per la costituzione della CED nel secondo dopoguerra, ma ancor più nel contesto internazionale successivo alla Guerra fredda, la Francia si è distinta quale assoluta protagonista nella definizione di una politica di difesa europea, tanto nell'impegno politico e istituzionale in occasione dell'elaborazione di PESC e PSDC quanto in seguito nella partecipazione economica e militare alle missioni³⁸¹. Sebbene sia impensabile un'*Europa della difesa* senza Parigi, lo stallo della PSDC ha reso la Francia un 'leader frustrato': l'incapacità dell'UE di agire in politica estera e di difesa all'indomani di Lisbona ha infatti spinto il Presidente Nicolas Sarkozy a percorrere strade alternative all'integrazione europea, prima annunciando il ritorno francese nel comando integrato della NATO (2009) e poi siglando degli accordi militari con il Regno Unito (Trattati di Lancaster House, 2010)³⁸². Ciononostante, la costruzione di 'un'autonomia strategica europea' resta una priorità nella politica estera e di difesa francese così come il rafforzamento della PSDC viene descritto come 'obiettivo tradizionale' del Paese³⁸³. La presidenza Macron ha quindi sostenuto il lancio della PESCO nel 2017, così come il rafforzamento del partenariato in ambito militare con la Germania (definita un '*partenaire primordial*') e il rilancio della cooperazione bilaterale con il Regno Unito nell'ambito dei Trattati di Lancaster House, in modo da ancorare Londra al sistema di sicurezza europeo anche negli scenari post-Brexit³⁸⁴.

Per comprendere invece il posizionamento tedesco nei confronti della PSDC è opportuno approfondire l'approccio strategico di Berlino. I progressi storici della Germania, in primis l'esperienza delle due guerre mondiali e la separazione territoriale durante la Guerra fredda, hanno infatti fortemente influenzato il posizionamento internazionale tedesco, che si può riassumere in due principi cardine nella conduzione della politica estera: *never-again* e *never-alone*³⁸⁵. Il principio del *never-again* ha consolidato una radicata avversione all'uso della forza, circoscritto da ingenti restrizioni costituzionali e da una forte propensione politica al

³⁸¹ M. Muniz, *France: the frustrated leader* in F. Santopinto, M. Price (cur.), *National visions of eu defense policy. Common denominators and misunderstandings*, Bruxelles, GRIP, 2013, pp. 6-7

³⁸² *Ibidem*

Sebbene la volontà francese di proseguire verso la costituzione di una difesa comune a livello europeo non sia mai stata messa in discussione, queste scelte acquisiscono un forte valore simbolico: la Francia rientra nel comando integrato della NATO dopo un'assenza lunga oltre quarant'anni (il ritiro era stato disposto da De Gaulle nel 1966 in nome della tutela della sovranità nazionale) e stringe un accordo bilaterale con il principale oppositore al progetto per rendere l'UE una potenza strategica.

³⁸³ *Revue stratégique de défense et de sécurité nationale 2017* del Ministero della difesa francese, ottobre 2017, punti 182-187 in www.diplomatie.gouv.fr

³⁸⁴ *Ivi*, punti 189, 196-199

Il Regno Unito viene descritto quale 'unico paese europeo ancora dotato di ambizioni globali, deterrenza nucleare e capacità di condurre operazioni ad alta intensità'.

³⁸⁵ C. Würzler, *A German vision of CSDP: 'It's taking part that counts'*, in F. Santopinto, M. Price (cur.), *National visions ...*, pp. 29-31

compromesso tra gli organi decisori in ambito militare (Bundestag, Bundeskanzleramt e ministeri federali). Il concetto del *never-alone* può essere considerato come interpretazione restrittiva del *never-again*, dal momento che rappresenta il rifiuto dell'uso unilaterale della forza e delinea la vocazione tedesca per il multilateralismo³⁸⁶. Con riferimento alla politica di difesa europea, questa cultura strategica si concretizza in un appoggio tedesco alla PSDC, dal momento che essa coniuga l'impostazione multilaterale ad un 'approccio globale' al tema della sicurezza (*comprehensive approach*), caratterizzato dall'impiego di mezzi non esclusivamente militari³⁸⁷. A ciò si aggiunge tuttavia una forma di 'astensionismo strategico'³⁸⁸, ovvero l'incapacità per Berlino di definire un chiaro orientamento strategico o geopolitico che vada oltre la ricerca della stabilità dell'Unione nel suo complesso o il desiderio di 'circondare la Germania di amici'³⁸⁹. Ecco che il sostegno tedesco allo sviluppo della PSDC, a differenza di quello francese, non ha obiettivi di carattere strategico o militare, ma rientra semplicemente nel più grande impegno verso il processo di integrazione europea³⁹⁰.

La cultura strategica italiana è caratterizzata dal multilateralismo della 'politica della sedia', ovvero dall'impegno nella partecipazione attiva a conferenze diplomatiche e vertici intergovernativi internazionali, con lo scopo di poter influenzare i processi decisionali e bilanciare le debolezze strutturali in termini di stabilità politica e di consistenza economica e militare del Paese³⁹¹. Quanto al sistema di difesa dell'Europa, Roma mantiene una posizione di compromesso tra la fedeltà alla NATO e l'interesse per una maggiore integrazione europea in materia di sicurezza, proponendo di fatto una 'terza via' tra lo storico attivismo francese verso l'integrazione militare e la tradizionale diffidenza britannica verso la costituzione di un sistema di difesa europeo alternativo alla NATO³⁹². Il contributo italiano allo sviluppo della PSDC è infine favorito da una serie di fattori: le missioni dell'UE si sono concentrate in zone di interesse strategico italiano (come Balcani occidentali e Corno d'Africa), il metodo operativo dell'UE

³⁸⁶ *Ivi*, pp. 31-34

Lo status della Germania quale '*civilian power*' è stato tuttavia mitigato a partire dalla riunificazione tedesca, che ha spinto gli alleati dell'UE e della NATO a richiedere un maggior impegno tedesco nella partecipazione al sistema di sicurezza europeo.

³⁸⁷ *Ivi*, p. 44

In quest'ottica, infatti, Berlino predilige l'UE per le missioni a bassa intensità, in quanto dotata di un corposo sistema di mezzi civili, economici e diplomatici, e la NATO per le missioni robuste. La Germania ha partecipato alla quasi totalità delle missioni PSDC.

³⁸⁸ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, p. 85

³⁸⁹ C. Würzer, *A German vision of CSDP: 'It's taking part that counts'*, in F. Santopinto, M. Price (cur.), *National visions ...*, pp. 36-37

³⁹⁰ *Ivi*, pp. 45-46

³⁹¹ G. Faleg, *Italy's 'third way' to European defence*, in F. Santopinto, M. Price (cur.), *National visions ...*, p. 49

³⁹² *Ivi*, pp. 48, 64

corrisponde all'interesse italiano di intraprendere missioni a basso rischio e principalmente non-offensive (azioni umanitarie, *state-building*, ecc.), la PSDC rappresenta un'opportunità di mercato per l'industria della difesa nazionale e una tappa nell'avanzamento del progetto di integrazione europea³⁹³.

Il gruppo dei Paesi dell'est Europa ora facenti parte dell'Unione europea ha una cultura strategica che, come visto, è frutto del raffronto con il passato sovietico. Nella prima fase di ingresso nell'UE infatti la componente di pieno godimento della sovranità politica, della tutela della garanzia statunitense e della prosperità economica ha inevitabilmente prevalso sul desiderio di approfondire l'integrazione dei sistemi di difesa in ambito europeo³⁹⁴. Tra questi Stati membri si distingue il caso della Polonia che, già membro del Triangolo di Weimar³⁹⁵, ha maturato un'evoluzione nell'approccio strategico, passando da un marcato scetticismo nei confronti della PSDC ad un convinto sostegno alla costruzione di sistemi di difesa alternativi alla NATO nell'ambito dell'UE³⁹⁶.

Sono infine attori di rilievo la Spagna, che pur distinguendosi per 'lealtà e impegno' nella PSDC soffre della mancanza di una visione strategica globale³⁹⁷ e delle conseguenze della crisi economica nel budget destinato alla difesa³⁹⁸, e la Svezia, che a partire dal 1995, senza allontanarsi dal proprio posizionamento neutrale, ha partecipato attivamente tanto alla definizione quanto alle missioni della PSDC³⁹⁹.

³⁹³ *Ivi*, pp. 50-51

³⁹⁴ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, p. 86

³⁹⁵ Gruppo di cooperazione fondato nel 1991 tra Germania, Francia e Polonia, poi allargato nella formula del 'Weimar plus' a Spagna e Italia

³⁹⁶ J. Dobrowolska-Polak, *Poland: an active neophyte at the EU Common Security and Defence Policy*, in F. Santopinto, M. Price (cur.), *National visions ...*, pp. 69, 83-88

³⁹⁷ M. Muniz, *Spain the Don Quixote of European defence*, in F. Santopinto, M. Price (cur.), *National visions ...*, pp. 89-91

³⁹⁸ N. Gnesotto, *Faut-il enterrer ...*, pp. 86-87

³⁹⁹ A. Marrone, *Sweden: an active, normative, non-aligned country*, in F. Santopinto, M. Price (cur.), *National visions ...*, pp. 111-112

8. Il contesto attuale: l'evoluzione della PSDC e gli effetti della crisi internazionale

L'attuale dinamismo del quadro politico internazionale pone numerosi interrogativi circa il posizionamento dell'Unione nel mondo. La crisi internazionale scaturita dall'invasione russa dell'Ucraina ha infatti riportato la questione della difesa europea tra le priorità dei decisori politici, rievocando inevitabilmente il tema dell'efficienza di PESC e PSDC e quello del rapporto dell'UE con la NATO. Potendo quindi assumere che dalle attuali scelte politiche dipenderà parte dello sviluppo futuro della politica di sicurezza e difesa dell'Unione, si rende opportuno approfondire l'orientamento della PSDC degli ultimi anni nonché la reazione dell'Unione alla crisi russo-ucraina.

8.1. Dalla strategia globale del 2016 allo strumento europeo per la pace

Sebbene l'assetto giuridico e istituzionale europeo sia rimasto sostanzialmente quello delineato dalle riforme di Lisbona del 2007, si può rilevare un particolare attivismo in materia di difesa e sicurezza solamente a partire dal 2016. Superato l'immobilismo strategico del periodo della crisi economico-finanziaria si sono infatti avviate le negoziazioni per l'adozione di una nuova strategia per la PESC, così da poter superare la versione precedente risalente al 2003⁴⁰⁰. La nuova strategia viene quindi presentata da parte dell'HR Federica Mogherini al Consiglio europeo informale del 28-29 giugno 2016, occasione in cui il progetto sul futuro della PESC viene tuttavia sostanzialmente ignorato, dal momento che le discussioni tra Capi di Stato e di governo si concentrano principalmente sulle conseguenze del voto della Brexit di qualche giorno prima⁴⁰¹. La strategia globale dell'Unione europea (EUGS da *European Union global strategy*) del 2016, dal titolo '*Visione condivisa, azione comune: un'Europa più forte*', può essere considerata come 'doppiamente globale': rispetto alla versione precedente, infatti, il carattere *globale* si osserva tanto nell'ampliamento geografico delle aree geopolitiche di interesse per la sicurezza dell'Unione quanto nel genere di approccio richiesto per il contrasto alle minacce, ovvero tramite il coinvolgimento di politiche esterne alla PESC (migratoria, energetica, di vicinato, ecc.)⁴⁰².

⁴⁰⁰ Cfr. Nota 160

⁴⁰¹ D. Zandee., *EU Global Strategy: From Design to Implementation*, in *Atlantisch Perspectief*, vol. 40, n. 3, 2016, p. 25

⁴⁰² *Ivi*, pp. 26-27

Si fa infatti riferimento a minacce globali potenzialmente 'provenienti da qualsiasi luogo', minacce ibride e minacce informatiche

Il CAE dell'ottobre 2016 definisce le cinque priorità nell'attuazione della EUGS, ovvero 'rafforzare la sicurezza e la difesa, investire nella resilienza degli Stati e delle società a est e a sud, elaborare un approccio integrato ai conflitti e alle crisi, promuovere e sostenere ordini regionali cooperativi e rafforzare una governance globale basata sul diritto internazionale'⁴⁰³. Si prevede inoltre la definizione di un *piano d'attuazione in materia di sicurezza e difesa* e di un *piano d'azione europeo in materia di difesa* da parte della Commissione⁴⁰⁴.

Nel piano d'attuazione in materia di sicurezza e difesa si precisano gli ambiti della PSDC che richiedono un maggiore sviluppo, ovvero: la risposta ai conflitti e alle crisi esterne tramite missioni civili e militari, la costruzione delle capacità dei partner attraverso compiti di formazione e consulenza nelle operazioni di stabilizzazione e *state-building*, ed infine la protezione dell'Unione e dei suoi cittadini con azioni di difesa dei confini esterni, delle infrastrutture nevralgiche, del cyberspazio ma anche di lotta al terrorismo, alle minacce ibride, ai flussi migratori irregolari⁴⁰⁵. Per conseguire questi obiettivi l'Unione deve impiegare la propria *autonomia strategica*, descritta come la capacità di cooperare con i propri partner ogniqualvolta sia possibile, ma al contempo di agire autonomamente quando e dove necessario⁴⁰⁶.

Il piano d'azione europeo in materia di difesa presentato dalla Commissione si concentra invece sulla programmazione in termini di sostegno alle capacità militari e all'industria della difesa. Oltre al rafforzamento del mercato unico della difesa e alla promozione di investimenti nelle catene di approvvigionamento, il piano prevede l'istituzione di un *Fondo europeo per la difesa* (FED)⁴⁰⁷. Esso si divide in una 'sezione ricerca', dotata di fondi europei per finanziare progetti di ricerca a livello comunitario, e in una 'sezione capacità', dotata invece principalmente di fondi accordati dai singoli Stati membri e volta a sostenere lo sviluppo della produzione industriale della difesa⁴⁰⁸.

In seguito all'adozione della strategia globale e alla definizione del suo programma di attuazione, la PSDC si evolve ulteriormente dal momento che il Consiglio europeo concorda

⁴⁰³ Conclusioni del Consiglio sulla strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, 17 ottobre 2016, PESC/814, n. 13202/16, Allegato, punto 3

⁴⁰⁴ *Ivi*, punto 6

⁴⁰⁵ Piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa, Comunicazione dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza del 14 novembre 2016, PESC/924, n. 14392/16, Allegato, p. 3

⁴⁰⁶ *Ivi*, p. 4

⁴⁰⁷ Comunicazione della Commissione 'Piano d'azione europeo in materia di difesa' del 30 novembre 2016, COM (2016) 950 final, p. 5

⁴⁰⁸ *Ivi*, p. 6

nel giugno 2017 la ‘necessità di avviare una PESCO inclusiva ed ambiziosa’⁴⁰⁹. La successiva inaugurazione della ‘prima ondata’ delle cooperazioni strutturate permanenti, disposta dal Consiglio nel dicembre 2017, coinvolge 25 Stati membri in 17 diversi progetti e sblocca lo stallo sostanziale della PSDC che si era consolidato a partire dai Trattati di Lisbona⁴¹⁰.

Nel novembre 2018 il Consiglio valuta la situazione della PSDC, rilevando i numerosi progressi compiuti negli ultimi due anni, tra cui appunto l’avvio delle PESCO, l’implementazione della componente civile della PSDC, l’istituzione della revisione coordinata annuale sulla difesa⁴¹¹, i lavori di definizione del FED e la cooperazione UE-NATO, rafforzata da due dichiarazioni congiunte nel luglio 2016 (Varsavia) e luglio 2018 (Bruxelles)⁴¹². Nel frattempo il meccanismo delle PESCO giunge alla sua terza ‘ondata’ e nel 2020 si prevede che le cooperazioni strutturate permanenti possano allargarsi, su invito e in via eccezionale, alla partecipazione di Stati terzi, sottoposti a condizioni di carattere *politico*, ovvero di coerenza con la PSDC, *sostanziale*, secondo i criteri previsti dai singoli progetti, e *giuridico*, quindi nel rispetto di quanto previsto dai trattati⁴¹³.

Nel marzo 2021 viene infine approvato lo strumento europeo per la pace (EPF da *European Peace Facility*) per regolamentare il finanziamento delle azioni dell’Unione che rientrano nell’ambito della PESC e, nello specifico, in quello della difesa. Dal momento che l’Unione non può finanziare con il proprio budget le spese che hanno implicazioni nel settore militare o della difesa ai sensi dell’articolo 41 comma 2 del TUE, l’EPF è uno strumento economico esterno al bilancio dell’Unione, dunque finanziato da contributi diretti degli Stati membri secondo criterio di proporzionalità, ed è dotato di un massimale finanziario di 5 miliardi di euro⁴¹⁴. L’EPF può finanziare i costi comuni delle operazioni PSDC con implicazioni nel settore militare o della difesa (il cosiddetto ‘pilastro operazioni’), nonché ‘le misure di assistenza consistenti in azioni dell’Unione’ (‘pilastro misure di assistenza’), ovvero il rafforzamento delle capacità di difesa di Stati terzi o di organizzazioni regionali e internazionali e il sostegno alle

⁴⁰⁹ Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 22-23 giugno 2017, EUCO 8/17, punto 8
Per PESCO cfr. cap. 4.3

⁴¹⁰ Cfr. nota 235

⁴¹¹ La revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD) è un meccanismo di monitoraggio di spese e investimenti in materia di difesa e sicurezza. Ha lo scopo di razionalizzare le spese a livello comunitario, individuare eventuali carenze e favorire la cooperazione tra Stati membri.

⁴¹² Conclusioni del Consiglio del 19 novembre 2018, PESC/1017, n. 13978/18, Allegato, pp. 1-8

⁴¹³ Decisione PESC/2020/1639 del Consiglio del 5 novembre 2020 che stabilisce le condizioni generali in base alle quali gli Stati terzi possono essere invitati in via eccezionale a partecipare a singoli progetti PESCO, in G.U.U.E. L 371/3, 6-11-2020

⁴¹⁴ Strumento europeo per la pace in www.consilium.europa.eu/it/policies/european-peace-facility

Ai sensi dell’art. 26, c. 5 della decisione PESC/2021/509 del Consiglio il criterio di ripartizione delle spese si basa sul prodotto nazionale lordo

attività di sostegno alla pace condotte da organizzazioni sovranazionali⁴¹⁵. Nel rispetto di quanto previsto dal TUE, il finanziamento di ogni operazione militare dell'Unione o di una misura di assistenza dev'essere preventivamente decisa dal Consiglio⁴¹⁶. L'EPF applica, innovando, il principio dell'astensione costruttiva⁴¹⁷ al sistema di contribuzioni: se uno Stato membro si astiene dall'adozione di una decisione relativa ad un'operazione dell'Unione, esso non è tenuto a finanziarla, mentre se si astiene dall'adozione di una decisione relativa ad una misura di assistenza, esso dovrà versare invece 'un contributo *supplementare* a misure di assistenza diverse' secondo un criterio di carattere compensativo. L'EPF è amministrato da un comitato rappresentativo degli Stati membri, responsabile dell'adozione del bilancio annuale e del regolamento delle spese⁴¹⁸.

8.2. La variabile dell'invasione russa dell'Ucraina nello sviluppo della PSDC

Le tensioni internazionali scaturite dalla mobilitazione delle forze armate russe al confine con l'Ucraina negli ultimi mesi del 2021 e la ripresa delle ostilità tra i due Paesi in seguito all'annuncio del 24 febbraio 2022 della cosiddetta 'operazione militare speciale' da parte del Presidente russo Vladimir Putin sono destinate a segnare nel profondo l'assetto di difesa del continente europeo e la gestione del sistema internazionale. Ai fini della trattazione e per quanto possibile, l'invasione russa dell'Ucraina offre inoltre l'occasione per esaminare il grado di adeguatezza e di incisività delle scelte dell'Unione in materia di politica estera, di sicurezza e di difesa, per rivalutare i rapporti di forza tra NATO-UE e per delineare il futuro sviluppo della PSDC.

La reazione immediata dell'Unione si traduce nella condanna dell'aggressione 'non provocata e ingiustificata della Federazione russa nei confronti dell'Ucraina', nonché delle violazioni del diritto internazionale (ivi incluso 'il diritto dell'Ucraina di scegliere il proprio destino') a causa di 'azioni militari illegali'⁴¹⁹. Il successivo 28 febbraio il Consiglio dispone quindi i primi due aiuti finanziari per un totale di 500 milioni di euro destinati alla fornitura di

⁴¹⁵ Decisione PESC/2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per la pace, in G.U.U.E. L 102/14, 24-3-2021, Titolo I, capo 1, art. 1

⁴¹⁶ *Ivi*, art. 7, c.1-2

⁴¹⁷ Cfr. nota 122

⁴¹⁸ Decisione PESC/2021/509 del Consiglio del 22 marzo 2021 che istituisce uno strumento europeo per la pace, Titolo I, capo 2, art. 11

⁴¹⁹ Conclusioni del Consiglio europeo straordinario del 24 febbraio 2022, EUCO 18/22, punto 1

materiale ed armamenti alle forze armate ucraine tramite il meccanismo ‘misure di assistenza’ dello strumento europeo per la pace⁴²⁰.

Dal punto di vista politico segue invece il vertice informale dei Capi di Stato e di governo di Versailles in cui si decide di accordare priorità al rafforzamento delle capacità di difesa, alla riduzione delle dipendenze energetiche e alla costruzione di una base economica più solida⁴²¹. In riferimento al settore di difesa il Consiglio europeo si impegna nell’aumentare *considerevolmente* le spese per la difesa, nell’incentivare gli investimenti in progetti comuni agli Stati membri, nell’investire nella ricerca, nelle tecnologie e nello sviluppo dell’industria della difesa, nonché nel migliorare la mobilità militare intraeuropea e nel rafforzare la ciberresilienza⁴²². L’indirizzo politico dei leader si traduce infine nel sostegno all’adozione della futura bussola strategica, nell’impegno a continuare a sostenere i propri partner tramite un maggior ricorso all’EPF e nel richiedere alla Commissione un’analisi delle carenze di investimenti in materia di difesa⁴²³.

Due settimane dopo l’Unione europea adotta, tramite approvazione di Consiglio e Consiglio europeo, la nuova bussola strategica intitolata ‘*Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa. Per un’Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*’. La nuova bussola strategica, che sostituisce *de facto* le precedenti versioni del 2003 e del 2016, indica quattro principali direzioni di sviluppo per la PSDC, ovvero azione, sicurezza, investimenti e partner⁴²⁴:

- Sul piano dell’*azione* vengono disposti il rafforzamento delle missioni PSDC (sia civili che militari), la costruzione di una capacità di dispiegamento rapido dell’UE (fino a 5000 militari) e l’integrazione delle strutture di comando e controllo militare. A

⁴²⁰ Decisione PESC/2022/338 relativa a una misura di assistenza nell’ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l’uso letale della forza, in G.U.U.E. L 60, 28-2-2022

Decisione PESC/2022/339 del Consiglio relativa a una misura di assistenza nell’ambito dello strumento europeo per la pace per sostenere le forze armate ucraine, in G.U.U.E. L 61, 28-2-2022

Si tratta della prima volta in cui l’Unione finanzia l’invio di attrezzatura militare letale. Tali stanziamenti verranno poi sistematicamente incrementati, raggiungendo un totale di 2,5 miliardo di euro in seguito alle decisioni PESC/2022/1284 e PESC/2022/1285 del Consiglio del 21 luglio 2022.

⁴²¹ Dichiarazione di Versailles, 10-11 marzo 2022, punto 6

⁴²² *Ivi*, punti 9-10

⁴²³ *Ivi*, punti 11-13

⁴²⁴ *Una bussola strategica per la sicurezza e la difesa – Per un’Unione europea che protegge i suoi cittadini, i suoi valori e i suoi interessi e contribuisce alla pace e alla sicurezza internazionali*, Consiglio del 21 marzo 2022, n. 7371/22, pp. 2-4

sostegno del principio di flessibilità si prevede di dotare l'Unione di un meccanismo per attuare l'articolo 44 del TUE⁴²⁵.

- Sul piano della *sicurezza*, per combattere le minacce ibride, si rafforzano i sistemi di intelligence, il SATCEN e gli strumenti di diplomazia informatica. Si prevede la definizione della politica dell'UE in materia di ciberdifesa nonché di una strategia spaziale dell'UE⁴²⁶.
- Sul piano degli *investimenti* si confermano l'aumento e la razionalizzazione delle spese per la difesa e l'istituzione di un processo di sviluppo delle capacità civili. Si dispone la definizione di incentivi per far collaborare gli Stati membri in progetti (PESCO) e finanziamenti (FED) comuni⁴²⁷.
- Sul piano dei *partner* si favorisce l'approfondimento della cooperazione con i partner tanto a livello multilaterale (NATO, ONU), quanto regionale (OSCE, Unione africana e ASESAN) e bilaterale (principalmente Stati Uniti, Regno Unito, Canada e Norvegia)⁴²⁸.

La bussola strategica riesce quindi ad aggiornare gli orientamenti dell'Unione in materia di sicurezza e difesa e a rinnovarne gli strumenti, ma ancora una volta non chiarisce la questione di fondo, ovvero se la PSDC debba considerarsi come un progetto di cooperazione o di integrazione militare⁴²⁹. In quest'ottica lo sviluppo della PSDC, che può rappresentare *alternativamente* un approfondimento della coordinazione tra le politiche militari degli Stati membri o una tappa in un più ampio processo di integrazione militare europea, conferma la scelta dell'UE, anche davanti a crisi di carattere internazionale, di mantenere l'approccio dell'*ambiguità costruttiva*⁴³⁰.

8.3. Verso nuovi equilibri continentali

Oltre alle dinamiche di immediato riorientamento dell'Unione appena analizzate, il conflitto russo-ucraino ha provocato una serie di profondi mutamenti politici destinati a perdurare nei

⁴²⁵ *Ivi*, pp. 13-20

Per TUE, art. 44 e principio di flessibilità cfr. cap. 4.3 e nota 242

⁴²⁶ *Ivi*, pp. 21-29

⁴²⁷ *Ivi*, pp. 30-38

⁴²⁸ *Ivi*, pp. 39-46

⁴²⁹ F. Santopinto, *La Boussole stratégique de l'UE répond-elle aux énigmes existentielles de la défense européenne ?*, Éclairage du GRIP, Bruxelles, 2022, p. 3

⁴³⁰ *Ivi*, pp. 3-4. In trad. mia:

Il concetto di 'ambiguità costruttiva' viene definito da Henry Kissinger come la deliberata volontà degli attori diplomatici coinvolti in un negoziato di rimanere vaghi sullo scopo del progetto, così da poter proseguire nel dialogo senza dover necessariamente affrontare divergenze di fondo.

prossimi decenni, aprendo numerosi interrogativi circa l'assetto del sistema di sicurezza dell'Europa. Tra questi è appropriato citare, per quanto brevemente, il progetto francese per una comunità politica europea, l'adesione di Finlandia e Svezia all'Alleanza atlantica e la partecipazione della Danimarca alla PSDC.

La proposta di francese di istituire una *comunità politica europea* a livello continentale, ovvero aperta a Stati non membri dell'Unione europea, ha lo scopo di favorire la stabilizzazione dell'Europa tramite la cooperazione tra Stati che condividono valori democratici e aree geografici comuni⁴³¹. Il piano del presidente Macron, proposto al Consiglio europeo di giugno con il nome di 'Grande Europa' e definito come 'piattaforma di coordinamento politico per i paesi europei di tutto il continente'⁴³², si relaziona direttamente al tema dell'allargamento dell'Unione ed in particolare alla concessione a Moldavia e Ucraina dello status di Paese candidato e al recepimento della domanda di adesione della Georgia⁴³³. In questo contesto la comunità politica europea avrebbe l'obiettivo di facilitare la cooperazione tra l'Unione e gli Stati candidati all'adesione, il cui processo di adesione si prospetta particolarmente lungo, ma anche con ex-membri come il Regno Unito e con Paesi esterni all'Unione con cui quest'ultima ha rapporti particolarmente stretti, tra cui, per esempio, Svizzera, Norvegia e Islanda.

Mentre il piano francese per una 'Grande Europa' è ancora in fase di definizione, il *processo di adesione alla NATO di Finlandia e Svezia* ha raggiunto progressi notevoli. I due Paesi scandinavi infatti, dopo aver ottenuto ampie e trasversali maggioranze in tal senso, hanno avanzato domanda di adesione alla NATO lo scorso 18 maggio 2022⁴³⁴, abbandonando il proprio tradizionale posizionamento neutrale. In seguito al superamento del veto turco in occasione degli *accession talks*, i protocolli di adesione di Finlandia e Svezia sono stati firmati il 5 luglio 2022 dai 30 Stati membri della NATO⁴³⁵. A settembre 2022 le ratifiche ai protocolli di adesione, necessarie per l'effettiva adesione, sono già state approvate da 28 Stati dell'Alleanza atlantica, ad eccezione di Ungheria e Turchia⁴³⁶. L'imminente allargamento porterà quindi ad un aumento considerevole dei confini comuni a Russia e NATO.

⁴³¹ Discorso del Presidente francese Macron, Strasburgo, 9 maggio 2022 in *Discours du Président de la République à l'occasion de la Conférence sur l'avenir de l'Europe* da www.presidence-francaise.consilium.europa.eu

⁴³² Conclusioni del Consiglio europeo di Bruxelles del 24 giugno 2022, EUCO 24/22, Parte I

⁴³³ *Ivi*, Parte III

⁴³⁴ *Finland & Sweden accession*, in www.nato-pa.int

⁴³⁵ *Ibidem*

⁴³⁶ *Ibidem*

Al momento di consultazione l'ultima ratifica pervenuta è quella della Slovacchia (27 settembre 2022).

Altra conseguenza diretta dello scoppio del conflitto armato è stata la *scelta della Danimarca di rinunciare al proprio opt-out dalla PSDC*. La Danimarca, in seguito a due voti referendari nel 1992-1993, aveva infatti ottenuto quattro deroghe (Difesa, Unione economica e monetaria, Cooperazione giudiziaria e di polizia in materia penale, Cittadinanza dell'UE) al Trattato di Maastricht⁴³⁷. Gli *opt-outs* danesi, dunque, sono rimasti 'prima, durante e dopo la CIG che avrebbe portato al trattato di Amsterdam', a cui infatti è stato allegato un protocollo che riprende le deroghe già accordate nel 1993⁴³⁸. Inizialmente la deroga alle implicazioni in materia di difesa è stata interpretata dalla Danimarca in maniera tutt'altro che restrittiva, dal momento che i suoi rappresentanti presso l'Unione hanno partecipato attivamente alle discussioni sulla PSDC, sostenendo che la sola adozione di atti giuridicamente vincolanti rientrava direttamente nell'*opt-out*⁴³⁹. La situazione cambia solamente a partire dal 2003, quando il lancio della prima missione militare dell'UE (operazione Concordia, nell'ex Repubblica jugoslava di Macedonia) evidenzia le conseguenze politiche della deroga danese, ovvero il limite di poter schierare personale militare solamente se sotto comando della NATO⁴⁴⁰. L'aggressione russa dell'Ucraina ha quindi spinto il governo danese a indire un referendum sull'abolizione della deroga alla difesa, per sancire l'ingresso della Danimarca nella PSDC. Il voto si è tenuto il 1° giugno 2022, due settimane dopo la domanda di ingresso alla NATO da parte di Finlandia e Svezia, e ha ottenuto il 67% di voti a favore⁴⁴¹ dopo un sostegno trasversale da parte della maggioranza delle forze politiche.

In conclusione, si può quindi sostenere che al momento lo scoppio del conflitto armato russo-ucraino abbia già notevolmente ridefinito le alleanze difensive e i posizionamenti politici del continente europeo. Le tensioni internazionali hanno infatti favorito un riposizionamento degli Stati che potremmo definire 'neutri o indecisi', come dimostrato dai casi di Finlandia, Svezia e Danimarca, ma hanno anche ricompattato l'Alleanza atlantica, che a partire dalla fine della Guerra fredda aveva intrapreso un percorso di smarrimento politico, e probabilmente

⁴³⁷ G.R. Olsen, *Denmark and ESDP*, in K. Brummer (cur.), *The North and ESDP. The Baltic States, Denmark, Finland and Sweden*, Progetto 'Europe's Global Responsibility' n. 7, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2007, pp. 22-23

Tra le ragioni della scelta danese di rifiutare la politica di difesa europea e la partecipazione all'UEO vi era il timore di danneggiare l'integrità della NATO, nonostante l'UEO stessa si prospettasse già all'epoca quale 'pilastro europeo' della NATO.

⁴³⁸ *Ibidem*

Nel 'protocollo sulla posizione della Danimarca' annesso al Trattato di Amsterdam si legge infatti (art.6): 'la Danimarca non partecipa all'elaborazione e all'attuazione di decisioni e azioni dell'Unione che hanno implicazioni di difesa, ma non impedirà lo sviluppo di una cooperazione rafforzata tra gli Stati membri in questo settore'.

⁴³⁹ *Ivi*, p. 24

⁴⁴⁰ *Ivi*, pp. 24-25

⁴⁴¹ R. Milne, *Denmark votes to end EU defence opt-out in historic referendum*, 1° giugno 2022, in www.ft.com

rinsaldato l'Unione europea e i rapporti tra questa e gli altri Paesi europei a cui guarda il progetto del presidente francese Emmanuel Macron.

9. Quale futuro per la difesa europea?

Considerati i precedenti storici, l'attuale vivacità della scena politica internazionale, nonché l'urgenza per la PSDC di una riforma istituzionale, la questione della difesa comune è tornata al centro del dibattito europeo. Segue quindi una schematica rappresentazione delle ragioni che impongono all'Unione europea di progredire nel campo della sicurezza e della difesa e delle modalità a sua disposizione per intraprendere tale percorso.

9.1. L'Unione alla ricerca della propria autonomia strategica

Prima di approfondire modalità e tempistiche di un'eventuale difesa comune all'Unione è necessario comprendere in via preliminare le ragioni a sostegno di un'evoluzione in tal senso. Principale concetto che sottintende un progetto di integrazione militare è quello di *autonomia strategica*, già elaborato dall'Unione con la EUGS del 2016 e poi ripreso nella successiva bussola strategica del 2022⁴⁴². La ricerca dell'autonomia strategica, che, come visto⁴⁴³, presuppone la combinazione tra un'inclinazione al multilateralismo e un'indipendenza sul piano internazionale, consta in realtà di tre componenti distinte: un'autonomia *politica*, ovvero la capacità di prendere decisioni, un'autonomia *operativa*, quindi la possibilità di attuare tali decisioni tramite le proprie forze militari, e infine un'autonomia *capacitaria*, cioè la facoltà di dotarsi di tali forze grazie alla propria industria della difesa⁴⁴⁴. La mancanza di uno di questi tre connotati rende quindi l'autonomia strategica incompleta o quantomeno deficitaria.

Ecco che, esaminando le politiche comunitarie in materia di sicurezza e difesa, emerge un'Unione sostanzialmente priva di autonomia strategica in tutte e tre le dimensioni. L'autonomia politica è indebolita dai contrasti interni all'Unione, dall'incapacità di definire un orientamento strategico comune agli Stati membri, dalla permanenza del voto all'unanimità, nonché dalle ambiguità nella ripartizione di responsabilità con la NATO e dall'esclusione delle materie di difesa dalle competenze dell'Unione stessa. Infine la dipendenza del sistema di difesa europeo dalla garanzia offerta dalla NATO non ha permesso né l'evoluzione di una base industriale della difesa autonoma dagli Stati Uniti, né tantomeno l'indipendenza nella dimensione operativa, dal momento che il grado di coordinazione tra forze armate degli Stati membri non consente ancora il lancio di qualsivoglia operazione militare dell'Unione propriamente detta.

⁴⁴² *Una bussola strategica per ...*, Consiglio del 21 marzo 2022, p. 13

⁴⁴³ Per def. di autonomia strategica cfr. cap. 8.1

⁴⁴⁴ F. Mauro, O. Jehin, *Défendre l'Europe...*, pp. 18-19

In particolare si può sostenere che il bisogno europeo di un'autonomia strategica sia 'proporzionale alla divergenza di interessi tra l'Unione e i suoi partner [...], quali la NATO e gli Stati Uniti'⁴⁴⁵: eccezion fatta per le condizioni di attuale tensione internazionale dovute alla ripresa delle ostilità tra Russia e Ucraina, lo spostamento delle zone di interesse strategico americano lontano dall'Europa rivela la debolezza strategica dell'Unione anche nella gestione delle proprie crisi regionali. In tal caso si renderebbe quindi necessaria una 'suddivisione geografica degli sforzi [N.d.R. militari]', con l'Unione capace di lanciare operazioni di *hard power* nel proprio vicinato⁴⁴⁶. Nonostante le politiche dell'amministrazione Trump⁴⁴⁷ abbiano ulteriormente documentato l'allontanamento 'del centro di gravità del pensiero strategico americano' dall'Europa, sarebbe un errore definire l'autonomia strategica dell'UE solamente in riferimento ai rapporti transatlantici, dal momento che Bruxelles attualmente si trova in una condizione di dipendenza politica, economica e di sicurezza ben più ampia⁴⁴⁸.

La necessità di elaborare un'autonomia strategica a livello comunitario sottintende infine non solo l'impossibilità fattuale per i singoli Stati membri di poterne definire una propria sullo scenario internazionale, ma anche la loro incapacità nel riuscire a difendersi da soli. Nessuno Stato membro infatti sarebbe oggi in grado di dotarsi di una 'capacità d'azione autonoma in tutti e cinque gli spazi di combattimento: terra, mare, aria, spazio e cyber'⁴⁴⁹. Tra le cause che portano a questa circostanza vi sono:

- *Costi proibitivi delle capacità militari.* I mezzi, gli strumenti e le tecnologie militari altamente sofisticati non sono infatti accessibili alle economie dei singoli Stati membri. I costi aumentano inoltre considerevolmente se si considerano gli investimenti in R&D (ricerca e sviluppo tecnologico, da *Research and Development*), dal momento che solo una produzione di massa può ammortizzare i costi di ricerca necessari ad elaborare attrezzature di ultima generazione⁴⁵⁰.
- *Diminuzione dei budget destinati alla difesa.* Gli Stati membri a partire dalla nascita dell'Unione europea hanno progressivamente operato riduzioni consistenti ai fondi di spesa pubblica destinati al settore della difesa (Cfr. Figura 2). Ciò ha provocato un

⁴⁴⁵ E. Sabatino, A. Marrone, *L'Europa della Difesa nel nuovo (dis)ordine mondiale: scelte per l'Italia*, Roma, IAI, 2020, p. 3

⁴⁴⁶ *Ivi*, pp. 8-9

⁴⁴⁷ Tra queste l'antagonismo con la Cina e il confronto commerciale con la stessa Unione europea.

⁴⁴⁸ D. Fiott, *Strategic autonomy: towards 'European sovereignty' in defence?*, Parigi, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2018, pp. 7-8

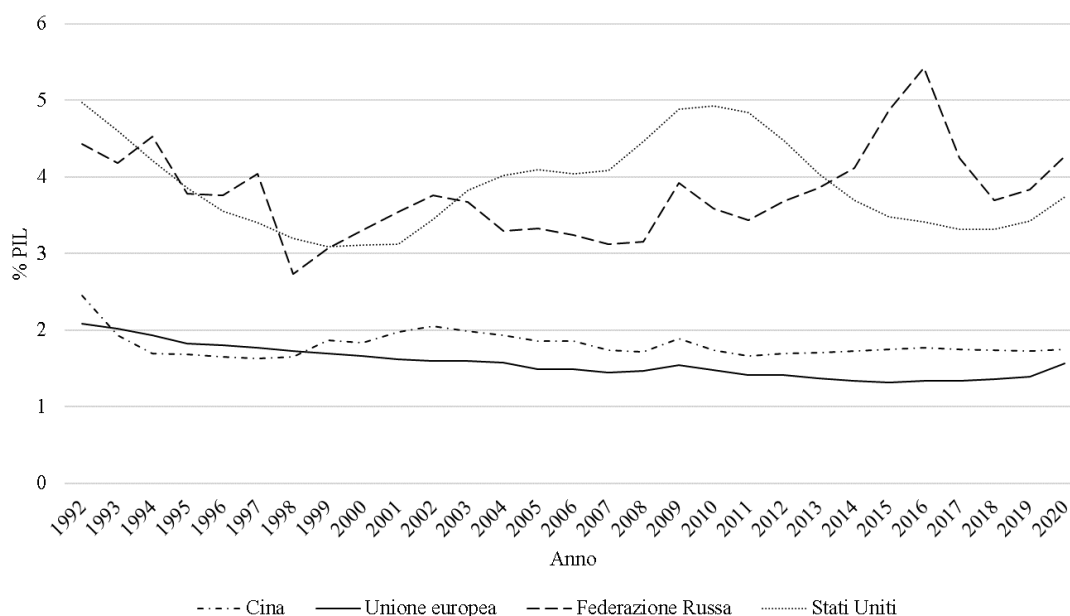
⁴⁴⁹ F. Mauro, O. Jehin, *Défendre l'Europe...*, p. 27

⁴⁵⁰ *Ivi*, pp. 27-28

‘sotto-investimento cronico’ in R&D e il mantenimento di attrezzature militari sempre più obsolete⁴⁵¹.

- *Diversificazione delle minacce*. I Paesi sono infatti oggi sottoposti a minacce di vario genere, che richiedono strumenti di contrasto diversi da quelli per un conflitto armato ‘tradizionale’. La lotta alla guerra ibrida, al terrorismo, ai cybercrimini, alle armi automatiche richiedono necessariamente una ‘dispersione degli sforzi’. Gli eserciti degli Stati membri, tuttavia, non potendo disporre di stanziamenti sufficienti, sono obbligati a riconoscere le proprie lacune in termini di capacità militari in taluni settori o sono persino condannati a divenire ‘*armées bonsai*’⁴⁵².

Figura 2. Spesa militare in percentuale del PIL⁴⁵³



Sul piano dei finanziamenti alla difesa sembra che la tendenza degli ultimi anni possa portare a nuovi sviluppi a livello europeo: da una parte la guerra in Ucraina ha spinto la maggior parte degli Stati membri a disporre un aumento delle spese militari, dall'altra l'UE si sta dotando di un sempre più completo sistema di finanziamento nel settore della difesa, caratterizzato *in primis* da FED e EPF. Sebbene l'aumento delle spese militari possa di principio disincentivare l'integrazione⁴⁵⁴, si può sostenere invece che la compattezza europea in reazione alla guerra e gli incentivi della Commissione allo sviluppo della base industriale militare favoriscano la

⁴⁵¹ *Ivi*, pp. 28-29

⁴⁵² *Ivi*, pp. 29-31

⁴⁵³ Dati della banca mondiale aggiornati al 2020 in data.worldbank.org Military expenditure (% of GDP)

⁴⁵⁴ Come visto, l'aumento delle spese militari e di conseguenza delle capacità di uno Stato consente allo stesso un maggior grado di autonomia strategica e un minor tasso di esposizione alle minacce.

cooperazione tra gli Stati membri. In particolare la Commissione ha stanziato 8 miliardi di euro⁴⁵⁵ nel periodo 2021-2027 per il budget del fondo europeo per la difesa e ha avanzato diverse proposte con l'obiettivo di 'incoraggiare gli Stati membri a sviluppare, produrre e acquistare *insieme* le loro attrezzature di difesa'⁴⁵⁶. Ecco che, a causa delle divergenze circa il ruolo che la PSDC debba occupare sul piano militare, l'Unione è diventata sì protagonista nella gestione dei programmi di finanziamento della difesa europea, ma resta ancora marginalizzata sul piano politico e operativo, favorendo quindi ulteriormente l'attuale 'resurrezione' della NATO⁴⁵⁷.

9.2. La difesa europea: una scelta tra configurazioni alternative

Ammesso che l'Unione debba impegnarsi nella ricerca della propria autonomia strategica, tanto per ragioni di politica interna ed internazionale quanto per convenienza economica⁴⁵⁸, e che per farlo debba perseguire il superamento delle proprie fratture interne, l'armonizzazione – se non unificazione – degli orientamenti strategici dei singoli Stati membri e la riforma di un quadro istituzionale complesso e spesso paralizzante nell'ambito della difesa, è quindi doveroso interrogarsi circa quali forme possa assumere una futuribile difesa comune europea.

Ancor prima di esaminare possibili strutture e composizioni di tale difesa si deve preliminarmente esplorare quali sono le principali modalità di cui l'Unione può avvalersi nel riformare il sistema di PESC e PSDC. In particolare si prospettano tre vie percorribili:

- *Una revisione circoscritta del TUE.* Ciò può avvenire tramite l'adozione del voto a maggioranza qualificata come procedura ordinaria per tutte le decisioni in ambito di politica estera e di sicurezza comune, comprese le implicazioni nel settore militare e della difesa (PSDC) e tramite il superamento dell'esclusione delle spese militari dal budget dell'Unione⁴⁵⁹.
- *Una riforma integrale dei trattati europei* così da stabilire un ampliamento delle competenze dell'Unione. Tra le modifiche possibili vi sono la semplificazione del ruolo

⁴⁵⁵ Inizialmente previsti 13 miliardi di euro, poi ridotti a 8 a causa della pandemia da Covid-19 nel corso della definizione del budget dell'Unione del 2020

⁴⁵⁶ F. Santopinto, *L'UE, sponsor passif de la défense européenne ?*, Éclairage du GRIP, Bruxelles, 2022, p. 3 [Corsivo mio]

Queste proposte, avanzate il 18 maggio 2022, dimostrano la crescente influenza che la Commissione sta gradualmente acquisendo nello sviluppo del settore industriale della difesa a livello europeo.

⁴⁵⁷ *Ivi*, pp.6-7 [Virgolettato mio]

⁴⁵⁸ Cfr. capp. 7.1 (approccio realista) e 9.1

⁴⁵⁹ F. Mauro, O. Jehin, *Défendre l'Europe...*, pp. 78-81

Cfr. artt. 48, c. 7 e 41 del TUE

dell'HR, separando la componente degli esteri da quella di sicurezza e difesa⁴⁶⁰, l'unificazione di programmi e strumenti finanziari dedicati al settore della difesa e il conferimento all'Unione della facoltà di acquistare direttamente capacità militari⁴⁶¹.

- *Un accordo intergovernativo esterno al sistema dei trattati.* Dal momento che la revisione dei trattati richiede l'unanimità degli Stati membri, si può considerare come soluzione la conclusione di un trattato tra un gruppo ridotto di Paesi nella forma di un *Eurogruppo della difesa*. Tra gli Stati firmatari si verrebbe quindi a creare un sistema di difesa comune, che potrebbe essere al contempo utilizzato dall'Unione sul piano operativo⁴⁶².

Per quanto riguarda invece le configurazioni della difesa dell'Unione europea si possono delineare tre obiettivi di fondo (unità, efficacia e unanimità), facilmente inscrivibili in un triangolo di incompatibilità (Cfr. Figura 3)⁴⁶³. A seconda degli obiettivi che gli Stati membri vogliono perseguire si vengono dunque a creare tre scenari tra loro alternativi:

- L'approccio *inclusivo* che combina unità e unanimità. È l'architettura dell'attuale sistema di difesa, in cui si ambisce a garantire la più ampia partecipazione⁴⁶⁴ e a tutelare la volontà di tutti gli Stati membri. Ciò si traduce nel mantenimento del metodo intergovernativo con diritto di veto e in un conseguente elevato grado di inefficacia⁴⁶⁵.
- L'approccio *avanguardista* che combina unanimità ed efficacia. In tal caso, venendo meno l'unità, si verrebbe a costituire un gruppo ridotto di Stati membri che, pur mantenendo il metodo intergovernativo, riuscirebbero ad ottenere maggiori risultati in nome di una condivisione di intenti in materia di difesa. Questo orientamento è quello che attualmente regola il funzionamento delle PESCO⁴⁶⁶.
- L'approccio di un *Eurogruppo della difesa*, che combina unità ed efficacia e sacrifica l'unanimità come metodo decisionale a favore del voto a maggioranza. Considerando infatti attualmente impraticabile un approccio *comunitario* in senso stretto, poiché comporterebbe l'applicazione del processo decisionale a maggioranza ai temi di sicurezza e difesa per tutti

⁴⁶⁰ In F. Mauro, O. Jehin, *Défendre l'Europe* si propone l'istituzione del Ministro della difesa europeo e una conseguente scissione dell'apparato amministrativo di riferimento dal SEAE

⁴⁶¹ F. Mauro, O. Jehin, *Défendre l'Europe...*, pp. 82-86

⁴⁶² *Ivi*, pp. 86-88

⁴⁶³ Il concetto di triangolo di incompatibilità fa qui riferimento al modello macroeconomico di Mundell-Fleming nel quale, date tre variabili e ammesso che non ne si possano conseguire più di due contemporaneamente, si delineano tre condizioni tra loro differenti e alternative.

⁴⁶⁴ Uniche eccezioni sono gli *opt-out* (ora non più presenti in materia di difesa dopo il referendum danese) e gli strumenti previsti dal principio di flessibilità, tra cui la PESCO.

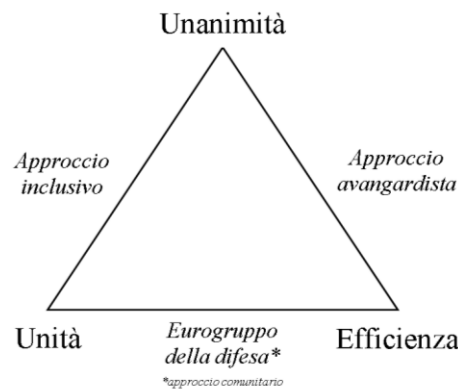
⁴⁶⁵ F. Mauro, O. Jehin, *Défendre l'Europe...*, pp. 90-93

⁴⁶⁶ *Ivi*, pp. 90, 93-94

Per funzionamento delle PESCO Cfr. cap. 4.3

i ventisette Stati membri, come soluzione si prospetta in un primo momento quella di istituire un *Eurogruppo della difesa* esterno ai trattati europei. Esso potrebbe corrispondere nella formazione a quello della zona euro o riprendere il progetto già avviato dell'Iniziativa europea d'intervento⁴⁶⁷. Sebbene un *Eurogruppo della difesa* possa apparire apparentemente inscrivibile all'interno dei meccanismi di cooperazione rafforzata⁴⁶⁸, tra le due strutture vi sarebbe una differenza sostanziale a livello di processo decisionale: mentre infatti l'*Eurogruppo* deciderebbe a maggioranza, una cooperazione rafforzata prevede invece il mantenimento del voto all'unanimità se attivata in materia di difesa e sicurezza⁴⁶⁹.

Figura 3. Triangolo di incompatibilità della difesa europea



9.3. Prospettive future: un'incertezza anzitutto politica

La questione della difesa dell'Europa, o più specificatamente dell'Unione europea, è destinata a restare aperta ancora a lungo. Considerate infatti le attuali divergenze politiche tanto nel merito (orientamenti strategici, relazioni internazionali, industria della difesa, ecc.) quanto nella stessa volontà politica (supporto o resistenza ad una maggiore integrazione europea), è inverosimile pensare che gli Stati membri giungano nel breve termine alla definizione di una difesa comune propriamente detta. Ciononostante, si possono invece riconoscere delle

⁴⁶⁷ *Ivi*, pp. 90, 97-100

L'Iniziativa europea d'intervento (IEI o EI2 dall'inglese *European Intervention Initiative*) è un progetto militare lanciato dalla presidenza Macron a partire dal 2017. È stato istituito nel giugno 2018 e attualmente conta 13 Stati europei (tra cui il Regno Unito e la Danimarca, entrambi entrati nell'EI2 rispettivamente dopo la Brexit e prima del superamento dell'*opt-out* alla PSDC). Ha l'obiettivo di giungere, quando necessario, al lancio di missioni militari congiunte tra i suoi partecipanti, completando sul piano operativo l'approccio delle PESCO principalmente concentrate sull'ambito delle capacità.

⁴⁶⁸ Per cooperazione rafforzata permenente cfr. cap. 4.3

⁴⁶⁹ Cfr. art. 20 TUE e art. 333, c. 3

dinamiche che possono incoraggiare un progressivo progetto di integrazione militare in seno all'Unione.

Dal punto di vista *economico* il raggiungimento di una difesa comune, o quantomeno di una maggiore coordinazione nella gestione delle spese per la difesa, consentirebbe infatti un risparmio di oltre 45 miliardi di euro annui agli Stati membri⁴⁷⁰. A livello europeo si può osservare un impegno, per quanto modesto, in tale direzione, come dimostrato dall'istituzione del fondo europeo per la difesa, dello strumento europeo per la pace e della revisione coordinata annuale sulla difesa (CARD). In questo contesto in cui si prospetta un aumento generalizzato delle spese militari, spetterà agli Stati membri scegliere se e quanto favorire programmi comuni di investimento.

Anche per quanto riguarda l'aspetto *industriale* si rende opportuno il raggiungimento di un miglior coordinamento a livello europeo. Ciò dovrebbe avvenire sia per colmare le lacune di capacità e il ritardo tecnologico delle attrezzature, sia per superare le 'innumerevoli duplicazioni e incompatibilità' attualmente presenti tra 27 eserciti differenti⁴⁷¹. In questo contesto si colloca infine l'importanza di una pianificazione militare: poiché i progetti di ricerca tecnologica e la successiva produzione di armamenti richiedono tempistiche particolarmente lunghe, la pianificazione a medio-lungo periodo potrà rivelarsi ambiziosa solamente se coordinata a livello comunitario⁴⁷². A tal fine si potrebbero quindi integrare i meccanismi di *Pooling & Sharing* e PESCO e rafforzare l'operato dell'AED.

Sul piano del posizionamento *strategico* l'Unione soffre ancora dell'effetto paralizzante del voto dell'unanimità. L'incapacità degli Stati membri di concordare un orientamento strategico comune a lungo termine impedisce inoltre il necessario adattamento all'imprevedibilità della politica internazionale: il rischio è che testi come le EUGS finiscano per reagire tardivamente alle 'sorprese strategiche' anziché anticiparle⁴⁷³.

Il futuro profilo *operativo* dell'Unione si presenta infine come oltremodo confuso. Il complesso rapporto con la NATO ha reso impossibile una ripartizione certa delle responsabilità

⁴⁷⁰ A. Azzoni, *European Defence: Time to Act*, Roma, IAI, 2022, p. 2

⁴⁷¹ *Ibidem*

Tra gli eserciti degli Stati membri vi sono infatti 150 tipi diversi di equipaggiamento militare, rispetto ai 30 degli Stati Uniti.

⁴⁷² F. Mauro, O. Jehin, *Défendre l'Europe...*, pp. 64-67

⁴⁷³ F. Santopinto, *La Boussole stratégique de l'UE répond-elle...*, Éclairage du GRIP, Bruxelles, 2022, pp. 4-5

in termini di difesa del territorio degli Stati membri e l'esperienza della PSDC non ha ancora chiarito il bilanciamento tra *hard* e *soft power* che l'Unione intende perseguire.

In conclusione, è tuttavia opportuno ribadire ancora una volta come la risoluzione di tali dubbi possa essere raggiunta solo per chiara volontà politica degli Stati membri. Ecco che, per quanto avvincenti, le speculazioni circa l'organizzazione e la forma di un ipotetico esercito europeo non possono che essere subordinate all'affrontamento di semplici ma dirimenti questioni: gli Stati membri vogliono una difesa comune all'Unione? Il futuro della loro difesa prenderà la forma di una cooperazione o di un'integrazione militare?⁴⁷⁴

Sebbene queste domande non abbiano trovato risposta per decenni nelle discussioni tra gli esecutivi, la prospettiva di una politica di difesa e sicurezza comune tra gli Stati membri dell'UE gode invece nell'elettorato di un 'sostegno pubblico schiacciante', al punto da diventare una delle politiche dell'Unione più popolari in assoluto⁴⁷⁵: nella più recente indagine dell'Eurobarometro il 77% degli europei si è definito a favore⁴⁷⁶.

⁴⁷⁴ Cfr. note 430-431

⁴⁷⁵ A. M. Friis, A. E. Juncos, *The European Union's Foreign, Security, and Defence Policies* in M. Cini, N. Pérez-Solórzano Borrogán (cur.), *European Union politics*, p. 282

⁴⁷⁶ *Standard Eurobarometer 97- Summer 2022, Public opinion in the European Union*, Commissione europea, domanda QB3.2 (p. T70), in www.europa.eu/eurobarometer

Conclusioni

Il presente elaborato, avente per obiettivo lo studio del processo di integrazione in materia di sicurezza e difesa in seno all'Unione europea, ha cercato di approfondire il dibattito europeo in ambito di sicurezza e difesa, ponendo l'accento sulle criticità e le opportunità che lo contraddistinguono.

L'analisi di carattere storico, cercando di riproporre una presentazione cronologica dei fatti, ha sottolineato l'indiscusso protagonismo di Stati Uniti e NATO quali unici garanti della sicurezza dell'Europa occidentale, quantomeno per l'intera durata della Guerra fredda. I più ambiziosi piani per la creazione di una difesa comune propriamente europea sono infatti falliti a causa delle divergenze dei diversi Stati, mentre organizzazioni come l'UEO sono state sostanzialmente marginalizzate tanto sul fronte istituzionale quanto su quello operativo. I nuovi equilibri Est-Ovest del periodo post-1989 hanno invece permesso all'Unione europea di ripensare il proprio rapporto con la NATO e di progredire più speditamente con l'integrazione in politica estera e in materia di sicurezza e difesa. Ecco che alla vigilia del nuovo Millennio si sono iniziate a definire le strutture istituzionali della difesa europea che conosciamo oggi e che sono state oggetto della successiva riforma di Lisbona.

L'analisi giuridica e politologica dell'attuale assetto comunitario ha fatto emergere una sorta di 'babele istituzionale' in materia di sicurezza. Essendo la difesa la proiezione più 'intima' e autentica della sovranità statale, gli Stati membri hanno deciso di eleggere l'approccio intergovernativo a metodo ordinario nel processo di *decision-making*, avvalendosi del potere di veto e del voto all'unanimità quali 'ricette per non decidere'⁴⁷⁷. Ecco che in quest'ottica anche le riforme istituenti una presidenza terza per il Consiglio europeo e un Alto rappresentante trasversale alle istituzioni di vertice non superano *de facto* l'effetto paralizzante del metodo intergovernativo. Gli stessi meccanismi previsti secondo il principio di flessibilità restano tutt'ora succubi di un dilemma intrinseco alla difesa europea, ovvero se sia preferibile 'un'Unione a più velocità' o il perseguimento di 'un'ambiguità costruttiva'⁴⁷⁸ quali metodi per conseguire una maggior integrazione militare. Lo studio dell'organigramma di PESC e PSDC ha permesso inoltre di constatare come anche in materie di competenza esclusiva degli Stati membri si possa riconoscere una dimensione verticale caratteristica dell'Unione: seguendo un ordine istituzionale decrescente (dalle istituzioni di vertice ad organi e gruppi di lavoro ad esse

⁴⁷⁷ Cfr. cap. 4.3

⁴⁷⁸ Cfr. cap. 8.2

sottoposti) si denota infatti un progressivo calo delle dinamiche propriamente politiche a favore invece di un aumento degli aspetti tecnici e sovranazionali⁴⁷⁹. La complessità degli equilibri istituzionali ha inoltre posto la questione di una crisi di legittimità della PSDC, avente ripercussioni tanto nell'ambito politico quanto, se non soprattutto, sul piano dell'efficacia. Salvo consistenti riforme del titolo V del TUE, difficilmente l'Unione potrà risolvere questa crisi o aumentare la propria autorevolezza sul piano operativo e militare.

Un ambizioso progetto di riforma del sistema di sicurezza dell'Unione europea si prospetta tuttavia altamente improbabile nel breve termine. Permangono tutt'ora, infatti, delle profonde divergenze politiche che dividono gli Stati membri sulla base dell'orientamento internazionale, delle necessità strategiche, degli aspetti economici e industriali della difesa e dello stesso approccio alla questione dell'uso della forza. In controtendenza rispetto a questo approccio composito al tema della difesa si pone invece la reazione sufficientemente compatta dell'Unione alla crisi internazionale degli ultimi mesi. L'invasione russa dell'Ucraina ha infatti costretto gli Stati membri a riconsiderare alcuni posizionamenti, come dimostrato dall'annuncio dell'aumento delle spese militari, dalla riorganizzazione di alleanze militari e politiche⁴⁸⁰ e dalla ricerca di un'autonomia strategica da parte dell'Unione. Il trauma politico rappresentato dalla guerra russo-ucraina avrà certamente delle ripercussioni sull'organizzazione della difesa dell'Europa, ma al momento non è ancora chiaro se questa continuerà ad affidarsi esclusivamente alla NATO, che dopo decenni ha riscoperto la propria ragion d'essere, o se invece gli Stati membri decideranno di impegnarsi attivamente nella costruzione di una difesa comune europea. Qualora si manifestasse questa volontà politica infatti, come accennato negli ultimi capitoli, si prospettano numerose soluzioni e opportunità, che coinvolgono tuttavia dibattiti e riflessioni di carattere talmente ampio da poter rappresentare ricerche giuridiche e politologiche a sé stanti.

Ecco che davanti a queste complesse sfide di carattere politico e strategico l'Unione deve essere capace di superare le proprie ambiguità, assumendo precise e credibili posizioni circa i propri progetti di futura integrazione. Il rischio altrimenti sarà l'irreversibile

⁴⁷⁹ Cfr. agenzie e comitati presentati ai capp. 4-5

⁴⁸⁰ Si fa qui riferimento al processo di adesione alla NATO di Finlandia e Svezia, alla rinuncia all'*opt-out* alla difesa della Danimarca, nonché al rilancio dei negoziati di adesione e al progetto della 'comunità politica europea'. Cfr. cap. 8.3

concretizzazione della narrazione per cui l'Unione europea è destinata ad essere 'un gigante economico, un nano politico e un verme militare'⁴⁸¹.

⁴⁸¹ Citazione attribuita a Henry Kissinger, poi ripresa dall'ex Ministro degli esteri belga Mark Eyskens nel 1991 e da Emma Bonino in qualità di Commissaria europea nel 1999

Bibliografia

Monografie

- AUVRET-FINCK J. (cur.), *Vers une relance de la politique de sécurité et de défense commune* ?, Bruxelles, Larcier, collection Europe(s), 2014
- BROWNE T., SAINTE-CLAIRE DEVILLE A., VALENTIN P., *Quelles perspectives pour l'agence européenne de la défense* ?, Parigi, Editions des Riaux, collection Chercheurs militaires, 2006
- BRUMMER K., *The North and ESDP. The Baltic States, Denmark, Finland and Sweden*, Progetto 'Europe's Global Responsibility' n. 7, Gütersloh, Bertelsmann Stiftung, 2007
- CINI M., PÉREZ-SOLÓRZANO BORROGÁN N., *European Union politics*, Oxford, Oxford University press, 6ª edizione, 2019
- CLINCHAMPS N., MONJAL P.Y. (cur.), *L'autonomie stratégique de l'Union européenne. Perspectives, responsabilité, ambitions et limites de la défense européenne*, Bruxelles, Larcier, collection Europe(s), 2015
- DE NEVE A., *L'agence européenne de défense et la coopération dans le domaine capacitaire*, Parigi, l'Harmattan, Collection Défense, Stratégie et Relations Internationales, 2010
- DELLA CANANEA G., *L'Unione europea. Un ordinamento composito*, Roma-Bari, Laterza, 2003
- FABBRINI F., *Introduzione al diritto dell'Unione europea*, Bologna, Il Mulino, 2018
- FABBRINI S., *Democrazie sotto stress, Europa, Italia, America*, Milano, Il Sole 24 Ore, 2022
- FAGIOLO S., *L'idea dell'Europa nelle relazioni internazionali*, Milano, FrancoAngeli, 2009
- GNESOTTO N., *Faut-il enterrer la défense européenne* ?, Parigi, La documentation française, collection Réflexeeurope, 2014
- GUALTIERI R., RHI-SAUSI J. L. (cur.), *La difesa comune europea dopo il Trattato di Lisbona. Rapporto 2011 sull'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2011
- ISAAC G., BLANQUET M., *Droit général de l'Union européenne*, Parigi, Dalloz, 10ª edizione, 2012
- MAURO F., JEHIN O., *Défendre l'Europe: plaidoyer pour une armée européenne*, Parigi, Nuvis, 2019
- OLIVI B., SANTANIELLO R., *Storia dell'integrazione europea*, Bologna, Il Mulino, 2005
- SANTOPINTO F, PRICE M (cur.), *National visions of eu defense policy. Common denominations and misunderstandings*, Bruxelles, GRIP, 2013
- TERPAN F., *La politique étrangère de sécurité et de défense de l'Union européenne*, Parigi, La documentation française, collection Réflexeeurope, 2012

Articoli e saggi

AZZONI A., *European Defence: Time to Act*, Roma, IAI, 2022.

BLOCKMANS S., MACCHIARINI CROSSON D., *PESCO: A Force for Positive Integration in EU Defence*, in *European Foreign Affairs Review*, Center for European Policy Studies, vol. 26, 2021.

BRZOZOWSKI A., *Global Europe Brief: Is Europe moving away from soft power?*, in EURACTIV.com, 14 novembre 2021.

BURIGAN D., *L'Unione europea occidentale*, in *Dizionario storico dell'integrazione europea*, Soveria Mannelli, Rubbettino editrice, 2007.

CANGELOSI A.R., *L'Atto unico europeo*, in *Dizionario storico dell'integrazione europea*, Soveria Mannelli, Rubbettino editrice, 2008

FILIPPI S., *L'Esercito Europeo: un tentativo verso la Comunità Europea di Difesa*, in *Informazioni della difesa*, 2014, Periodico dello Stato maggiore della Difesa N.3

FINIZIO G., *Accordi Berlin Plus*, in *Dizionario storico dell'integrazione europea*, Soveria Mannelli, Rubbettino editrice, 2018

FIOTT D., *Strategic autonomy: towards 'European sovereignty' in defence?*, Parigi, European Union Institute for Security Studies (EUISS), 2018,

MILNE R., *Denmark votes to end EU defence opt-out in historic referendum*, 1° giugno 2022, in www.ft.com

PREDA D., *De Gasperi, Spinelli e l'art. 38 della Ced*, in *Il Politico* (Univ. Pavia), 1989, anno LIV n. 4

SALPIETRO G., *L'attualità della Ced*, in *Il Federalista*, 2014 (anno LVI), Numero 3

SANTOPINTO F., *L'UE, sponsor passif de la défense européenne ?*, Éclairage du GRIP, Bruxelles, 2022

SANTOPINTO F., *La Boussole stratégique de l'UE répond-elle aux énigmes existentielles de la défense européenne ?*, Éclairage du GRIP, Bruxelles, 2022

SCHMIDT V. A., *The New EU Governance: New Intergovernmentalism, New Supranationalism, and New Parliamentarism*, in *IAI Working Papers* 16/11, Roma, 2016

SOLANA J., *A joint effort for peace and stability*, in *Eleftherotypia* (Atene) e *Der Tagesspiegel* (Berlino), 16 dicembre 2003

VAI L., *Rappresentanti speciali dell'Unione europea* in *Dizionario storico dell'integrazione europea*, 2017

WILLIAME J.C., *Le rapport Tindemans sur l'Union européenne*, in *Courrier hebdomadaire du CRISP* (Centre de recherche et d'information socio-politiques), 1977/18, n. 764

ZANDEE D., *EU Global Strategy: From Design to Implementation*, in *Atlantisch Perspectief*, vol. 40, n. 3, 2016

Fonti primarie dell'Unione europea

Atto unico europeo

Trattato sull'Unione europea (TUE), ivi compresi protocolli, allegati e dichiarazioni annessi in tutte le sue versioni consolidate

Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), ivi compresi protocolli, allegati e dichiarazioni annessi in tutte le sue versioni consolidate

Fonti secondarie e documentazione dell'Unione europea

Consiglio europeo

Conclusioni della presidenza, ivi compresi allegati, relazioni e dichiarazioni annesse, dei Consigli europei di:

Stoccarda del 17-19 giugno 1983

Milano del 28-29 giugno 1985

Strasburgo dell'8-9 dicembre 1989

Dublino del 25-26 giugno 1990

Roma del 27-28 ottobre 1990

Roma del 14-15 dicembre 1990

Lussemburgo del 28-29 giugno 1991

Madrid del 15-16 dicembre 1995

Vienna dell'11-12 dicembre 1998

Colonia del 3-4 giugno 1999

Helsinki del 10-11 dicembre 1999

Nizza del 7-8-9 dicembre 2000

Laeken del 15-16 dicembre 2001

Salonicco del 19-20 giugno 2003

Bruxelles del 22-23 giugno 2017

Bruxelles del 24 febbraio 2022

Bruxelles del 24-25 marzo 2022

Bruxelles del 23-24 giugno 2022

Comunicato finale del vertice dell'Aja, 2 dicembre 1969

Dichiarazione solenne di Stoccarda sull'Unione europea del 19 giugno 1983

Dichiarazione congiunta UE-NATO sulla PESD del 16 dicembre 2002

Dichiarazione di Versailles del 10-11 marzo 2022

Consiglio dell'Unione europea

Azione comune PESC/2006/1002 del Consiglio che modifica l'azione comune PESC/2001/55 relativa alla creazione di un Istituto dell'Unione europea per gli studi sulla sicurezza

Decisione 2009/937/UE del Consiglio relativa all'adozione del suo Regolamento interno

Decisione 2010/427/UE del Consiglio che fissa l'organizzazione e il funzionamento del servizio europeo per l'azione esterna

Decisione PESC/2014/401 del Consiglio sul centro satellitare dell'Unione europea e che abroga l'azione comune PESC/2001/555 che istituisce un centro satellitare dell'Unione europea

Decisione PESC/2015/1835 del Consiglio che fissa lo statuto, la sede e le modalità di funzionamento dell'Agenzia europea per la difesa

Conclusioni del Consiglio sulla strategia globale per la politica estera e di sicurezza dell'Unione europea, 17 ottobre 2016, PESC/814, n. 13202/16

Conclusioni del Consiglio del 19 novembre 2018, PESC/1017, n. 13978/18

Decisione PESC/2020/1515 del Consiglio che istituisce l'Accademia europea per la sicurezza e la difesa e abroga la decisione PESC/2016/2382 del Consiglio

Decisione PESC/2021/509 del Consiglio che istituisce uno strumento europeo per la pace

Decisione PESC/2021/2008 del Consiglio del 16 novembre 2021 che fissa l'elenco dei progetti PESCO

Decisione PESC/2022/338 relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per la fornitura alle forze armate ucraine di materiale e piattaforme militari concepiti per l'uso letale della forza

Decisione PESC/2022/339 del Consiglio relativa a una misura di assistenza nell'ambito dello strumento europeo per la pace per sostenere le forze armate ucraine

Conclusioni del Consiglio del 21 marzo 2022, n. 7371/22

Commissione europea

Piano di attuazione in materia di sicurezza e difesa, Comunicazione dell'Alto rappresentante dell'Unione per gli affari esteri e la politica di sicurezza del 14 novembre 2016, PESC/924, n. 14392/16

Comunicazione della Commissione 'Piano d'azione europeo in materia di difesa' del 30 novembre 2016, COM (2016) 950 final

Fonti esterne

Dichiarazione dei Ministri degli Affari Esteri e della Difesa dell'UEO, Roma, 27 ottobre 1984

Dichiarazione di Petersberg del Consiglio dei ministri dell'UEO, Bonn, 19 giugno 1992

Dichiarazione franco-britannica di Saint-Malo, 4 dicembre 1998

Discorso del Presidente francese Macron, Strasburgo, 9 maggio 2022

Legge di ratifica del Trattato dell'Eliseo del Bundestag tedesco, Bonn, 15 giugno 1963

Revue strategique ministère des armées, Ministère des Armées, 2017

Trattato dell'Eliseo, 22 gennaio 1963

Trattato di Bruxelles, 17 marzo 1948

Trattato di Bruxelles modificato, 23 ottobre 1954

Sitografia

Agenzia europea per la difesa, www.eda.europa.eu

Banca mondiale, www.data.worldbank.org

Centre virtuel de la connaissance sur l'Europe (CVCE), www.cvce.eu

Commissione europea, www.ec.europa.eu

Consiglio europeo e Consiglio dell'Unione europea, www.consilium.europa.eu

Eurobarometro, www.europa.eu/eurobarometer

Journal Storage, www.jstor.org

Ministère de l'Europe et des Affaires étrangères, www.diplomatie.gouv.fr

Ministero della Difesa, www.difesa.it

NATO, www.nato-pa.int

Parlamento europeo, www.europarl.europa.eu

Présidence française du Conseil de l'Union européenne 2022, www.presidence-francaise.consilium.europa.eu

